

## QUAL É A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS? A INFLUÊNCIA NO ÂMBITO JUDICIAL

WHAT IS THE LEGAL NATURE OF THE COURT OF AUDITORS' DECISIONS? INFLUENCE IN THE JUDICIAL SCOPE

¿CUÁL ES LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DECISIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS? INFLUENCIA EM LO AMBITO JUDICIAL

Rafael Hiroyuki Costa Ideta<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem como finalidade analisar a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas e, por conseguinte, a natureza jurídica da própria instituição. Observar-se-á o histórico da criação do ideal de uma parte responsável pelo controle financeiro e orçamentário do Estado, a partir da comparação da evolução francesa até a devida consolidação da Corte de Contas no Brasil. Não obstante, será estudada a importância da natureza jurídica para como um elemento de influência no sistema do Poder Judiciário, considerando a jurisdição una no Brasil. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, revisando livros, revistas científicas, artigos e o próprio ordenamento pátrio.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Natureza Jurídica. Jurisdição. Justiça Administrativa.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the legal nature of the Court of Auditors' decisions and, consequently, the legal nature of the institution itself. The history of the creation of the ideal of a party responsible for the financial and budgetary control of the State will be observed, from the comparison of French evolution to the due consolidation of the Court of Auditors in Brazil. However, the importance of the legal nature will be studied as an element of influence in the Judiciary system, considering the jurisdiction as one in Brazil. The methodology used was a bibliographical review, reviewing books, scientific journals, articles and the Brazilian legal system itself.

**Keywords:** Audit Court. Legal Nature. Jurisdiction. Administrative Justice.

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es analizar la naturaleza jurídica de las decisiones del Tribunal de Cuentas y, en consecuencia, la naturaleza jurídica de la propia institución. Se observará la historia de la creación del ideal de un partido responsable del control financiero y presupuestario del Estado, desde la comparación de la evolución francesa hasta la devida consolidación del Tribunal de Cuentas en Brasil. Sin embargo, se estudiará la importancia de la naturaleza jurídica como elemento de influencia en el sistema judicial, considerando la jurisdicción como una en Brasil. La metodología utilizada fue una revisión bibliográfica, revisión de libros, revistas científicas, artículos y del propio sistema jurídico brasileño.

**Palabras clave:** Tribunal de Cuentas. Naturaleza jurídica. Jurisdicción. Justicia Administrativa.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Orientado pelo MSc. prof. Érico Xavier Desterro e Silva, com objetivo de substituição de nota na matéria de TCC da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Amazonas.

## I. A GÊNESE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: DA EUROPA PARA O BRASIL

O instituto do Tribunal de Contas é muito mais recente que as primeiras formas de auditoria organizada por um Estado. Na França, por exemplo, desde o século XII, já existia a *Chambre des comptes* que eram tribunais soberanos responsáveis pelo controle de gastos públicos e protegiam os interesses financeiros da coroa francesa (MIGUEL, 2010). A *Chambre des comptes* possuía competência para auditar as contas de funcionários da Coroa e podia julgar quaisquer questões legais relacionadas. Atualmente no modelo francês, foi extinta a *Chambre des comptes* que deu origem hoje à *Cour des Comptes*, independente dos Poderes Legislativo e Executivo. Conforme a disposição constitucional, ela é um órgão auxiliar do Parlamento.

### ARTICLE 47-2

La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. (FRANÇA, 1958)<sup>2</sup>

A origem do Tribunal de Contas Português remonta ao século XIII, um século após o desenvolvimento do sistema francês, e foi responsável pela organização não somente da Administração Financeira do país, mas como também foi o responsável pela manutenção e acervo histórico das 14 colônias portuguesa (PAIXÃO, 1997). Atualmente, ao contrário do caso francês que é um órgão autônomo, a Corte de Contas Portuguesa faz parte do Poder Judiciário. Relembra Judite Cavaleiro Paixão que “as decisões e acórdãos do Tribunal de Contas têm, como os dos outros tribunais, caráter obrigatório para todas as entidades públicas e privadas, prevalecendo sobre os de quaisquer outras entidades” (PAIXÃO, 1997). A Constituição da República Portuguesa prevê em seu art. 107 acerca das ações de fiscalização por meio do Estado.

2752

### Artigo 107.º

#### Fiscalização

A execução do Orçamento será fiscalizada pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República, que, precedendo parecer daquele tribunal, apreciará e aprovará a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social.

---

<sup>2</sup> ARTIGO 47-2. O Tribunal de Contas auxilia o Parlamento no acompanhamento das ações de Governo. Auxilia o Parlamento e o Governo na monitorização da execução das leis financeiras e na aplicação das leis de financiamento da segurança social, bem como na avaliação das políticas públicas. Através dos seus relatórios públicos, contribui para informar os cidadãos. As contas das administrações públicas são regulares e sinceras. Dão uma imagem fiel dos resultados da sua gestão, do seu património e da sua situação financeira. (Tradução nossa)

Ao contrário do sistema francês que a *Cour des Comptes* é independente de alguma figura dos Poderes, em Portugal é claro que o Tribunal de Contas faz parte do Poder Judiciário (AGUIAR, s.d). Ocorre que em Portugal o Poder Judiciário é subdividido em Poder Judiciário Contencioso Comum e o Contencioso Administrativo ou Justiça Administrativa (MARTINS et al, 2018). Por operar de forma distinta do modelo brasileiro (jurisdição una), há certa estranheza em um momento inicial. Uma das principais consequências desse modelo é que as decisões dos órgãos de controle não podem ser revisadas judicialmente, visto que adotam um sistema dual de jurisdição. No Brasil, por força do Art. 5, XXXV, adotou-se o sistema de jurisdição una, portanto, em lesão ou grave ameaça, o Poder Judiciário poderá ser acionado para rever a decisão. (BRASIL, 1988).

Durante o período colonial, o Brasil utilizou-se do sistema jurídico português, visto que somente os nobres e detentores de terra tinha acesso à justiça e inexistia a plena divisão dos Poderes à época. Somente com o Império surgiu a primeira Constituição brasileira de 1824, criando assim a repartição dos quatro Poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador. Nesse período, remonta-se as primeiras tentativas de implementação de uma Corte com a função de fiscalizar a Administração Financeira do Estado.

No Brasil, a história do controle de recursos públicos é muito ligada ao avanço histórico do sistema português, sendo inseparável a comparação com o sistema da metrópole. O primeiro rascunho é atribuído ao período imperial momento em que as contas eram confiadas somente a aprovação do Parlamento para assegurar o Tesouro Nacional (MODESTO, 2023). Sobre o tema, Paulo Modesto explica:

A Constituição Imperial de 1824 não previa a existência de uma Corte de Contas. Limitava-se a confiar ao Parlamento a aprovação do orçamento proposto pelo gabinete e a assegurar ao Tesouro Nacional, órgão do próprio Poder Executivo, o controle da receita e da despesa da Fazenda Nacional. O Tesouro Nacional, identificado por vezes como *Tribunal do Tesouro*, foi expressamente previsto no artigo 172 da Constituição do Império. Chefiava o colegiado do *Tribunal do Tesouro Nacional* o próprio ministro da Fazenda, tendo nele assento o inspetor-geral, o contador-geral e o procurador fiscal, todos nomeados pelo imperador. Os integrantes do colegiado atuavam de forma meramente consultiva, pois apenas o ministro da Fazenda possuía competência deliberativa. (*Op. cit*, 2023)

Ainda durante o Império, em 1826, Marquês de Barbacema e o senador José Inácio Borges apresentaram a proposta de criação do Tribunal de Revisão de Contas, porém o Senado à época não acatou a proposta pela resposta de que a função desse órgão já era exercida pelo Tesouro Nacional. (*Op. cit*, 2023) Foi então a partir de 1845, Manuel Alves Branco, ministro da Fazenda, propôs o projeto detalhado da organização do Tribunal de Contas. (*Op. cit*, 2023)

A proposta apresentada, ousada para a época, detalhava competências e responsabilidades, e previa a composição do Tribunal com um presidente e três vogais, além de um secretário. O projeto não foi objeto de deliberação e, na feliz imagem de Rui Barbosa, *"a ideia adormeceu, na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordavam as ideias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral. E 45 anos deixou a monarquia entregue o grande pensamento ao pó protetor dos arquivos parlamentares"* (Op. Cit, 2023)

Foi então durante a República, durante o Governo Provisório, que o patrono do Tribunal de Contas, o advogado, jurista, político e então ministro da Fazenda, Rui Barbosa de Oliveira propõe uma proposta atualizada e revisitada da Corte de Contas. Então, no dia 07 de novembro de 1890 é editado o Decreto n.º 966-A foi instituído o Tribunal de Contas da União (TCU, s.d) O Tribunal sofreu forte resistência pelo presidente Floriano Peixoto que tinha medo de que seus poderes fossem limitados, o que fez com que a instituição só funcionasse a partir do dia 17 de janeiro de 1893, por força do ministro da Fazenda Serzedello Corrêa (TCU, s.d).

O Tribunal de Contas então foi criado com o intuito de “Art. 1.º É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes a receita e despesa da República” (BRASIL, 1890). Entre pontos importantes destacados por Rui Barbosa e distintos do plano inicial pode-se citar:

Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil (apud MODESTO, 2023)

2754

Angela Cassia Costaldello lembra que a original competência do Tribunal de Contas era de exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e despesas da União, que eram realizadas pelo sistema de registro prévio. (COSTALDELLO, 2017). Em Constituições futuras, o Tribunal de Contas foi se consolidando e firmando seu papel fundamental na manutenção das instituições da Administração Pública. Em 1937, por exemplo, o TCU já emitia parecer prévio acerca da prestação de contas do Presidente da República. Em 1946, foi atribuído a esse órgão a competência para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, nos termos do art. 77, §4º da Constituição deste ano. Em 1967, a Constituição Militar supriu várias atribuições, porém manteve a sua atribuição principal de fiscalizar e verificar irregularidades do erário público. E então em 1988 ficou evidenciado sua importância como um tribunal de cunho administrativo e fica destacado seu papel como importante órgão de controle. (COSTALDELLO, 2017)

Nas Constituições seguintes, foi se consolidando a imagem do Tribunal de Contas como um órgão independente e que servia de controle da administração. Lembra ainda o professor Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho:

Os Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos autônomos, não vinculados a qualquer um dos Poderes, detêm autonomia administrativa e financeira (STJ, RMS 12.366/CE, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, 5ª Turma, j. em 07.12.2000, DJ 05.03.2001, p. 188). Apresentam-se, pois, os Tribunais de Contas como órgãos independentes, com quadro de servidores próprios, podendo, portanto, regulamentar o regime jurídico de seus servidores públicos. (LENZA, 2023)

Os Tribunais de Contas possuem como objetivos constitucionais o exercício do controle externo, a realização do controle e da fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial das contas públicas. Consolidado no Art. 71 e seguintes da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União se mostra um órgão auxiliar do Poder Legislativo e desempenha funções próprias do controle legislativo financeiro (LENZA et al, 2024). Atualmente, o Tribunal de Contas possui existe em quatro jurisdições: o Tribunal de Contas da União (TCU); o Tribunal de Contas dos Estados (TCE) e do Distrito Federal; o Tribunal de Contas dos Municípios (TCM); e o Tribunal de Contas do Município (TCM).

O Tribunal de Contas da União é órgão federal de auxílio do Congresso Nacional e sua jurisdição abrange todo o território. A jurisdição do TCU abrange:

2755

- I – qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária;
- II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;
- III – os dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista constituídas com recursos da União;
- IV – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que, de qualquer modo, venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio da União ou de outra entidade federal;
- V – os responsáveis pelas contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;
- VI – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VII – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei;
- VIII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a estado, ao Distrito Federal, a município, e a qualquer outra pessoa, física ou jurídica, pública ou privada;
- IX – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV do art. 5º da Constituição Federal;
- X – os representantes da União ou do poder público federal na assembleia geral das empresas estatais e sociedades anônimas de cujo capital as referidas pessoas jurídicas participem, solidariamente com os membros dos conselhos fiscal e de administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas sociedades. (TCU, 2023)

A Resolução n.º 246 de 2011 é a responsável por definir as diretrizes e forma de organização do Tribunal de Contas da União. A composição é de 9 ministros.

Já os Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal possuem competência restrita a jurisdição estadual e possuem suas competências e atribuições definidas em cada regimento interno próprio. Estes tribunais prestam auxílio às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais. A composição é de 7 conselheiros. Importante é esclarecer que a Constituição veda a criação de novos Tribunais de Contas municipais (Art. 31, §4º) por deliberação do próprio município, sendo os Tribunais de Contas Estaduais responsáveis pela apreciação de prestação de contas dos municípios.

Os Tribunais de Contas dos Municípios são responsáveis pelo controle externo dos municípios de um determinado Estado. Atualmente no Brasil existem somente três: TCM dos Estados da Bahia, Goiás e do Pará. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará foi extinto em 2017 e foi integrado ao TCE do Ceará. Eles são responsáveis por realização das atividades de controle de todos os municípios de um determinado Estado e possuem, normalmente, matérias de competência própria que se distinguem da competência do ente Estadual.

Por último, existem os Tribunais de Contas do Município que possuem jurisdição de apenas um único município. Atualmente, apenas dois existem sendo o do município de São Paulo e do município do Rio de Janeiro.

2756

## **2. A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O Tribunal de Contas é um órgão ligado ao Poder Legislativo, porém, apesar de possuir o nome de tribunal, não se pode associar ao exercício do poder jurisdicional conferido ao Poder Judiciário, mesmo que por mandamento constitucional possua garantias e prerrogativas garantidas a este. A dificuldade de definir quais são os limites e qual área pertence ao órgão geram dúvidas sobre sua própria natureza jurídica e conseqüentemente sobre as decisões oriundas dele. A confusão jurídica e doutrinária cria duas correntes distintas acerca da natureza do Tribunal de Contas, que nas palavras de Carlos Eduardo Róllo Gregório se traduzem:

Do centro dessa discussão surgiram duas correntes distintas, sendo uma que procura enquadrar o Tribunal de Contas como órgão do Poder Legislativo, e outra que o coloca como órgão autônomo e independente, nos moldes do Ministério Público Federal. A primeira corrente argumenta que o TCU está dentro do capítulo que trata do Poder Legislativo, sendo seus gastos com pessoal incluídos nos limites daquele Poder, e que isto bastaria para fechar a questão. Por outro lado, aqueles que defendem o TCU como órgão autônomo e independente, lembram que a Corte de Contas não se subordina a

nenhum Poder, que a competência para a fiscalização cobre todos os poderes e que o TCU possui autonomia administrativa e iniciativa legislativa. (GREGÓRIO, 2012)

Embora haja fervorosa discursão acerca de sua natureza jurídica da instituição, as decisões do Tribunal de Contas da União não podem ser reformadas, porém podem ser anuladas. (GREGÓRIO, 2012) Ou seja, seria equivocado dizer que as decisões deste tribunal não geram coisa julgada (decisão judicante), mas somente na seara administrativa (REICK, 2023). Por força do normativo constitucional do Art. 5º, XXXV “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988), e por isso a decisão do TCU poderá ser anulada caso seja constatado um vício ou dano ao direito. Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

No sistema da unidade de jurisdição – una lex una jurisdictio –, apenas os órgãos do Judiciário exercem a função jurisdicional e proferem decisões com o caráter da definitividade. (...) O preceito é claro: nenhuma decisão de qualquer outro Poder que ofenda direito, ou ameace ofendê-lo, pode ser excluída do reexame, com foros de definitividade, por órgãos jurisdicionais. A Administração Pública em nenhum momento exerce função jurisdicional, de forma que seus atos sempre poderão ser reapreciados no Judiciário. (CARVALHO FILHO Apud REICK, 2023)

Porém, outra parte dos doutrinadores, não podendo de deixar de citar a força e contribuição intelectual de Pontes de Miranda nessa parcela, entende que embora não seja parte do Judiciário, o Tribunal de Contas possui capacidade de julgar. Nas palavras de Valdecir Pascoal

2757

No Brasil, os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário. Mesmo assim, uma parte minoritária da doutrina, tendo à frente Pontes de Miranda e Seabra Fagundes, seguidos hoje, entre outros, por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, defende a força judicante da deliberação do Tribunal de Contas que julga contas dos administradores públicos (art. 71, II, da CF). Um dos argumentos é que a própria Constituição, ao estabelecer o termo técnico julgar, conferiu parcela jurisdicional ao Tribunal de Contas. Sobre o disposto no art. 5,XXXV, da Lei Maior, que estatui que a lei não excluirá da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça de direito, essa corrente minoritária alega que lei (sentido estrito) que não pode excluir lesão ou ameaça de direito do exame do Poder Judiciário. A Constituição Federal podia, tanto que fez no seu próprio texto quando conferiu, excepcionalmente, ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores públicos. (PASCOAL, 2019)

Entre correntes intermediárias ou mistas, existe o posicionamento de Hélio Saul Mileski que confere a qualidade de poder jurisdicional administrativo que é derivado da competência constitucional. (Apud FERNANDES, 2008)

Diante das diferentes posições doutrinárias existentes, a maioria possui o entendimento de que as decisões são meramente de cunho administrativo, pois é ausente a principal característica de uma decisão judicial: seu caráter de imutabilidade (RODRIGUES, 2008) José

Cretella Júnior lembra também que as ações que são movidas no âmbito da Corte de Contas não possuem uma estrutura de um processo judicial: autor, réu, propositura de ação, provocação para obter prestação jurisdicional, inércia da inicial, entre outros elementos. (Apud RODRIGUES, 2008).

Não se confunde, entretanto, com a assertiva de que as decisões do Tribunal de Contas contam com o prestígio de deliberação constitucional e não podem ser comparados com meros atos administrativos (GREGÓRIO, 2012). Ocorre que fruto da discursão de sua natureza jurídica, uma questão mais importante surge: existe coisa julgada em processo de natureza administrativa?

### 3. COISA JULGADA ADMINISTRATIVA E O IMPACTO NO PROCESSO JUDICIAL

A Lei das Normas Gerais do Direito Brasileiro (LINDB) leciona em seu Art. 6º, §3º o conceito de coisa julgada: “chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial que já não caiba recurso”. Di Pietro leciona que: “Coisa julgada formal caracteriza-se pela imutabilidade da sentença, dentro do processo em que foi proferida, por não ser cabível mais qualquer recurso. E a coisa julgada material equivale à autoridade da sentença, que passa a fazer lei entre as partes.” 2758  
(DI PIETRO, 2012)

Ocorre que, na área dos processos administrativos, só se é admitido a formação de coisa julgada formal, porque a consumação de uma decisão nesse âmbito não impede a reanálise da lesão a determinado direito no judiciário. (DI PIETRO, 2012). Alguns doutrinadores, como Elody Nassar e José Cretella Júnior, (Apud RODRIGUES, 2008) entendem que o esgotamento da via recursal administrativa gerará coisa julgada administrativa, defendendo que está é mais restrita que o conceito da coisa julgada do processo judicial. (JÚNIOR, apud RODRIGUES, 2008). Conclui-se que o instituto em análise indica a mera irretratabilidade dentro da administração ou a preclusão da via administrativa para o fim de alterar o que foi decidido por órgãos administrativos. (LORENTZ, 2019) Vale ressaltar que há forte crítica ao termo coisa julgada administrativa, por conta de o Brasil adotar o sistema uno de jurisdição, como foi trabalhado no tópico já superado. Nessas palavras, leciona Theodoro Junior:

Os órgãos que julgam os procedimentos instaurados perante Tribunais como, v.g., o Tribunal de Contas e o Conselho de Contribuintes, proferem decisões definitivas, para a esfera da Administração. Não adquirem, entretanto, a indiscutibilidade própria da 'res judicata', de sorte que, instaurado o processo judicial, o Judiciário não estará impedido de reapreciar o conflito e dar-lhe solução diversa da decretada pelo órgão administrativo. (Apud LORENTZ, 2019)

O entendimento que o STF possuía era restrito quando a essa revisão, garantindo somente aos casos em que houvesse manifesta ilegalidade nas decisões.

Nesse sentido, por não ser capaz de gerar coisa julgada material, Sundfeld, ao analisar o valor das decisões dos TCU sobre as irregularidades em contratos, afirma com maestria:

Nessas situações, quando o Judiciário é provocado a decidir sobre a licitude de um contrato ou a ocorrência de um dano causado à administração, a existência de decisão definitiva do TCU ou de processo de fiscalização em curso não interfere diretamente na prestação jurisdicional. A atuação do TCU pode ser elemento eventualmente avaliado pelo juiz, de acordo com seu livre convencimento, tal como uma opinião ou perícia técnica, mas não goza de efeito jurídico vinculante pelo simples fato de ter sido elaborada por autoridade administrativa.

[...]

As manifestações do TCU que digam respeito ao controle de contratos administrativos, especialmente quando aplicam sanções e determinam o ressarcimento de prejuízos à administração pública, não podem ser classificadas como manifestações de discricionariedade técnica, tampouco como decisões discricionárias de mérito administrativo. Nesse tipo de atuação, o que o TCU faz é uma análise de legalidade estrita. Verifica se as contratações estão ou não conforme à lei e às demais normas jurídicas aplicáveis. Todos os aspectos envolvidos em sua deliberação dizem respeito à avaliação quanto à juridicidade da formação e da execução dos contratos. O TCU não atua de maneira discricionária quando aprova ou rejeita uma contratação. Não lhe foi dada competência para rejeitar ou aprovar um contrato por motivos de conveniência ou oportunidade. A decisão do TCU é estritamente técnico-jurídica; não decorre de análise de mérito administrativo (de conveniência ou oportunidade), tampouco de juízo técnico-científico (discricionariedade técnica). (SUNDFELD, 2017)

Não obstante, há autores que divergem do posicionamento, entendendo que “o julgamento de contas é autêntica função de cunho jurisdicional, de competência exclusiva dos Tribunais de Contas, tendo em vista exceção constitucionalmente estabelecida ao sistema da unicidade da jurisdição”. (NASCIMENTO, 2011).

2759

## CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas atualmente possui uma posição bem consolidada dentro do ordenamento pátrio e desempenha importante papel no exercício do controle externo. A sua natureza jurídica, embora seja um acirrado discurso doutrinário, não o torna uma instituição fraca e de debilidade em sua autonomia. Pelo próprio mandamento constitucional, o Tribunal de Contas é um órgão *sui generis* de características mistas no aspecto administrativo-jurídico.

O cuidado que o Poder Constituinte teve em organizar uma corte especializada para a manutenção financeira terá expertise, pela lógica, para decidir sobre as matérias que lhe foram designadas. Dessa forma, a apreciação do Judiciário deverá ser analisada com o devido cuidado e sempre em consideração ao sopesamento diante da situação do caso concreto.

Diante dos fatos expostos, a questão está muito distante de uma pacificação doutrinária, o que faz com que o sistema sempre esteja em constante desenvolvimento e aprimoramento das

instituições. Assim sendo, pelo princípio da harmonia entre os Poderes, torna-se imprescindível que deva haver cautela em qualquer que seja das esferas, administrativa ou judicial, para que não se tenha uma crise nas instituições democráticas. A natureza administrativa das decisões da Corte de Contas não a torna menos importante, nem muito menos competente. Fica mais que demonstrada a importância de cada um dos institutos e suas funções.

Em suma, em resposta ao questionamento do título deste trabalho a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas da União é de natureza administrativa sui generis, pois, em sentido latu sensu, são decisões aprovadas sob o manto da jurisdição exercida pelo TCU com amparo na Constituição Federal de 1988.

## REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

AGUIAR, Simone Coêlho. **ORIGEM E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**. Fortaleza: 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890. . Senado, Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d00966-a.html). Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 16 fev. 2024.

FRANÇA. Constituição da República Francesa de 1958. Journal Officiel, 5 out. 1958. Disponível em: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf). Acesso em: 12 fev. 2024.

GREGÓRIO, Carlos Eduardo Róllo. **A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. 2012. 53 f. Monografia (Especialização) - Curso de Pós-Graduação “Direito e Jurisdição”, Escola da Magistratura do Distrito Federal – Esma – Df União Pioneira de Integração Social – Upis, Brasília, 2012. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/a-natureza-juridica-das-decisoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 16 fev. 2024.

LENZA, P.; SPITZCOVSKY, C. **Direito Administrativo Esquematizado®**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2024. E-book.

LORENTZ, Mirella Vargas. **Análise crítica sobre o instituto da coisa julgada administrativa**. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/303648/analise-critica-sobre-o-instituto-da-coisa-julgada-administrativa>. Acesso em: 15 fev. 2024.

SIMÕES, E. **Tribunais de contas - Controle Externo das Contas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014. E-book.

SOUZA, Rafael Soares. **JUSTIÇA ADMINISTRATIVA:: o sistema brasileiro.** 2014. 144 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122014-164947/publico/Rafael\\_Soares\\_Souza\\_dissertacao.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-09122014-164947/publico/Rafael_Soares_Souza_dissertacao.pdf). Acesso em: 01 fev. 2024.

MARTINS, Andrea Mesquita; LIMA, Emilio de Souza; SILVA, Marco Antonio da; SANTOS, Marina Oliveira dos. **ESTUDO COMPARATIVO ENTRE O TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E O TRIBUNAL DE CONTAS DE PORTUGAL: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO.** 2018. 55 f. Monografia (Doutorado) - Curso de Curso de Especialização "Lato Sensu" em Gestão e Controle das Contas Públicas, Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://escoladecontas.tcm.sp.gov.br/images/tcc/3-TCC2-estudo-comparativo.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2024.

MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas da França.** 2010. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2010-jun-24/origem-evolucao-tribunais-contas-franca/>. Acesso em: 26 fev. 2024.

MODESTO, Paulo. **Rui Barbosa e a certidão de batismo baiana dos tribunais de contas.** 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-16/interesse-publico-rui-barbosa-certidao-batismo-baiana-tribunais-contas/>. Acesso em: 16 fev. 2024.

PAIXÃO, Judite Cavaleiro. **Fontes do Tribunal de Contas de Portugal para a história do Brasil Colônia.** Rio de Janeiro: Acervo, 1997. Disponível em: <https://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/273/273>. Acesso em: 22 fev. 2024. 2761

PASCOAL, Valdecir. **Direito Financeiro e Controle Externo.** 10. ed. Rio de Janeiro: Método, 2019.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Limites da utilização de princípios do processo judicial no processo administrativo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.**, Rio de Janeiro, p. 1-22, jun. 2012. Semestral. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/89526/Princ%C3%ADpios%20do%20processo%20judicial%20no%20administrativo/d73b9bof-853b-44ed-bc91-73854bb9bb13>. Acesso em: 16 fev. 2024.

RAICK, David. **Os limites para a atuação do Tribunal de Contas da União em face da discricionariedade regulatória das Agências Setoriais: Estudo sobre o alcance da acepção da expressão “controle de segunda ordem”.** 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

RODRIGUES, Marilúcia. **A VINCULATIVIDADE DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA JURISDIÇÃO UNA.** 2008. 55 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Especialização em Gestão Pública e Controle Externo, Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena, Porto Alegre, 2008. Disponível em: [https://tcers.tc.br/repo/escola/biblioteca/monografias/direito/vinculatividade\\_das\\_decisoes.pdf](https://tcers.tc.br/repo/escola/biblioteca/monografias/direito/vinculatividade_das_decisoes.pdf). Acesso em: 15 fev. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda; MONTEIRO, Vera; ROSILHO, André. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. Revista Direito Gv, [S.L.], v. 13, n. 3, p. 866-890, dez. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201734>.