XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

CLOVIS ALBERTO VOLPE FILHO

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

C755
CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II
[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara, Clovis Alberto Volpe Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2024.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-981-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Constituição. 3. Teoria constitucional. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU
(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Apresentação

CONSTITUIÇÃO, TEORIA CONSTITUCIONAL E DEMOCRACIA II

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no grupo Constituição, Teoria Constitucional e Democracia II durante o XIII Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 18 a 20 de setembro de 2024, sob o tema geral “Estado de derecho, investigación jurídica e innovación”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito em coorganização com a Facultad de Derecho de la Universidad de la República Uruguay com o apoio do Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás. Trata-se de mais uma exitosa experiência de encontro internacional do CONPEDI na América do Sul em mais de três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos ligados ao Direito Constitucional e ao estudo da democracia.

Os temas abordados vão desde os direitos sociais constitucionalizados, crise democrática e a relação entre os poderes, o que torna este Grupo de Trabalho um dos mais vanguardistas de todo o evento. História do constitucionalismo e das constituições, a obra do jurista Norberto Bobbio e crise de representatividade, dentre outros instigantes temas, foram abordados.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Caio Augusto Souza Lara

Clovis Alberto Volpe Filho

A COMPETÊNCIA JURISDICIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

JURISDICTIONAL COMPETENCE OF BRAZILIAN COURT OF ACCOUNTS

Mariana Dourado Lopes Santana Gordilho
Heron José de Santana Gordilho

Resumo

O presente artigo de revisão tem por objetivo tecer noções gerais sobre o Tribunal de Contas e investigar a sua competência jurisdicional, tal qual prevista no art. 71, II da Constituição Federal de 1988. Para isso, o artigo utiliza o método lógico sistemático, na medida em que busca interpretar as prerrogativas da Corte de Contas, especialmente a jurisdicional, a partir da compreensão do ordenamento jurídico como um todo. Além disso, o artigo analisa a evolução das competências outorgadas ao órgão de controle externo nas Constituições brasileiras e identifica que, repetindo a Constituição de 1946, a atual ordem constitucional confere ao Tribunal a competência para julgar contas. Por fim, o trabalho trata dos limites do exercício da jurisdição do Tribunal de Contas, a partir da premissa da inafastabilidade da jurisdição e consequente prerrogativa do Poder Judiciária de reexaminar quaisquer atos e decisões advindas de outros Poderes que causem lesão ou ameacem direitos. Isso porque, conforme expressa previsão da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, apenas as decisões judiciais tem aptidão para formar coisa julgada.

Palavras-chave: Competências constitucionais, Jurisdição, Inafastabilidade da jurisdição, Controle externo de contas, Tribunal de contas

Abstract/Resumen/Résumé

This review article aims to provide general notions about the Court of Auditors and investigate its jurisdictional competence, as provided for in art. 71, II of the Federal Constitution of 1988. To this end, the article uses the systematic logical method, as it seeks to interpret the prerogatives of the Court of Auditors, especially the jurisdictional one, based on an understanding of the legal system as a whole. Furthermore, the article analyzes the evolution of the powers granted to the external control body in the Brazilian Constitutions and identifies that, repeating the 1946 Constitution, the current constitutional order grants the Court the power to judge accounts. Finally, the work deals with the limits of the exercise of the jurisdiction of the Court of Auditors, based on the premise of the indefeasibility of jurisdiction and the consequent prerogative of the Judiciary to re-examine any acts and decisions coming from other Powers that cause harm or threaten rights. This is because, as expressly stated in the Law of Introduction to Brazilian Law, only judicial decisions are capable of forming res judicata.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Jurisdiction, Non-obviation of judiciary jurisdiction, Government accounts, Court of accounts, Court of accounts, External control

1. Introdução

O Tribunal de Contas da União é órgão constitucional de extremo relevo, uma vez que exerce, ao lado do Congresso Nacional, o controle externo dos recursos públicos. A Constituição brasileira de 1988, símbolo da redemocratização e inauguração do Estado Democrático de Direito, reservou os artigos 70 a 75 para tratar da estrutura e das competências dos Tribunais de Contas.

Dentre as competências outorgadas, está a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por manipular dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que causem prejuízo ao erário público.

No presente artigo analisaremos com maior profundidade o controle externo, função do Tribunal de Contas, organismo autônomo e independente com membros detentores de prerrogativas semelhantes às da magistratura.

O presente artigo tem por objetivo apresentar noções gerais sobre o órgão e enfrentar a controvérsia doutrinária acerca da pertinência de se afirmar que o Tribunal de Contas detém de competência jurisdicional e utilizará o método lógico sistemático, visando interpretar as prerrogativas dos Tribunais de Contas, especialmente a jurisdicional, a partir de uma compreensão do ordenamento jurídico como um todo.

No primeiro capítulo, o artigo analisará, de forma resumida, o surgimento das estruturas de controle externo dos recursos públicos na história e, em seguida, a trajetória do Tribunal de Contas nas Constituições brasileiras.

O segundo capítulo discorrerá sobre o enquadramento constitucional dos Tribunais de Contas, momento em que serão analisadas sua posição autônoma frente aos três Poderes, além da sua função precípua de controlar a legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos públicos.

O terceiro capítulo será dedicado ao exame da competência prevista no art. 71, II da Constituição Federal de 1988 e para isso, o artigo analisará, brevemente, o conceito de jurisdição e seus limites.

2. Evolução histórica do Tribunal de Contas

Uma das principais conquistas da evolução do Estado foi subordinar a atuação da Administração Pública à lei, mas a função fiscalizatória, alicerçada no constitucionalismo e na Revolução francesa, é imprescindível para a eficácia do aludido princípio da legalidade (Silva,1992, p. 633).

O sistema de controle da Administração Pública configura um dos principais pilares da democracia moderna (Meleski, 2009, p. 89), dado que sem embargo da relevância da elaboração de leis orçamentárias pelo Legislativo, é mister que exista uma estrutura distinta de controle para conter abusos e fraudes decorrentes da execução orçamento previsto. (Buzaid, 1967, p. 38-39)

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 redefiniu o relacionamento entre a Administração Pública e os administrados, posicionando a atuação eficiente dos agentes públicos como direito do cidadão, consagrando sua prerrogativa de participar ativamente da atuação pública, abandonando a posição de mero espectador (Lima, 2008, p. 139).

Sob esta premissa, as Constituições modernas criaram órgãos com a função precípua de controlar a atuação dos Poderes do Estado, em defesa aos interesses da coletividade. (ALMEIDA; FERRAZ, p. 2012, p. 265).

Com base no órgão que exerce o controle é possível classificá-lo em em controle interno (autocontrole) e controle externo. O primeiro é exercido no âmbito de cada Poder, possui natureza administrativa e é realizado pelos superiores hierárquicos dos que têm a atribuição de atribuição de gerir recursos públicos. Por outro lado, o controle externo, de competência do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, está diretamente atrelado à consagração do Estado Democrático de Direito. (AFONSO DA SILVA, 1993, p. 635).

Importante frisar que a atuação da Administração Pública deve atuar sempre de forma legítima e em persecução ao interesse coletivo. Portanto, é mister que os atos praticados sejam passíveis de controle. Não há hierarquia entre o controle interno e externo. O primeiro, em verdade, apoia o segundo. (COSTA, 2022, p. 28-29).

Desde o princípio da organização humana em sociedade, em vilas, aldeias, comunas ou cidades, existia a necessidade de concentrar poderes instrumentais nas mãos de alguns indivíduos, com vistas a gerir o interesse público e para assegurar a boa aplicação dos recursos da coletividade foram criados mecanismos de controle. (COSTA, 2009, p. 149).

Desde a Idade Antiga existem vestígios históricos desta atividade fiscalizatória, a exemplo do Egito onde, já em 3.200 a.C, os escribas fiscalizavam a arrecadação tributária, e da Índia, que em 1.300 a.C, estabeleceu normas de controle no Código de Manu. (COSTA, 2009, p. 149).

Na Grécia antiga, os magistrados eram obrigados a prestar contas de seus atos ao final do mandato, sob pena de punição e ressarcimento do dano, ao passo que em Roma, por volta de 509 a. C, o Senado se tornou competente para fiscalizar os juízes que gerissem verbas públicas. (MILESKI, 2009, p. 93).

Na Idade Média, iniciada a partir da queda do Império Romano, a organização social e política era feudal onde a medida da riqueza era a titularidade de terras, de modo que os dados referentes à Administração financeira dos governos passaram a ser registrados no "Livro da Terra". (MILESKI, 2009, p. 93).

Nada obstante da remota existência de mecanismos de controle, os embriões do atual Tribunal de Contas surgiu na Idade Moderna na França, já que durante o reinado de Luís IX, existia o *chambre de comptes*, enquanto na Inglaterra os barões feudais integravam um Tribunal de Justiça em matéria de finanças denominado *Echiquier*. Em 1807, a Itália instituiu a *Régia Côrte dei Conti*, ao passo que em 1824 a Prússia criou o Tribunal de Contas da Alemanha (MARANHÃO, 1993, p. 255).

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1798, documento culminante da Revolução Francesa, prenuncia que a separação de poderes e os direitos e garantias individuais são premissas básicas do Estado (MARINONI; MITIDIERO; SARLET, 2019, p. 59) e não por acaso, o art. 15 da Declaração estabelece que a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração[1], denunciando a intrínseca relação entre a função de controle e Estado de Direito.

No Brasil, com a vinda da coroa portuguesa, D. João VI instituiu o Erário Régio e o Conselho da Fazenda - por meio do alvará de 28 de junho de 1808 - com o fito de escriturar as contas da Real Fazenda (BRITTO, 2015, p. 22-25), constituindo o marco inicial da preocupação com a execução das despesas públicas no país (CAVALCANTI, 1972, p.2).

Após a independência do Brasil, a Constituição de 1824 instituiu o Tesouro Nacional[2], um Tribunal que tratava das receitas e despesas da Fazenda Nacional e a prestação anual de contas[3], sujeita a divulgação da imprensa (BRITTO, 2015, p. 22-25).

---

[1]Art. 15.º - A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.

[2]Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de "Thesouro Nacional" aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.

[3] Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

Em 1826, registra-se que o projeto de um Tribunal de Contas foi, pela primeira vez no país, apresentado por Felisberto Caldeira Brant Pontes Oliveira Horta, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges ao Senado do Império, projeto que foi combatido por Manuel Jacinto Nogueira da Gama e Conde de Baependi, que o considerava ineficiente (MIRANDA, 1947, p. 91).

Em 1845, Manuel Alves Branco, Ministro da Fazenda à época, defendeu a criação de um Tribunal para exercer a fiscalização financeira, apurar a responsabilidade dos exatores da Fazenda Pública, ordenar a prisão dos desobedientes e julgar à revelia suas contas públicas (MARANHÃO, 1993, p. 256).

Em 1890, com o advento da República e por iniciativa do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa, foi criado um o Tribunal de Contas no Brasil, através do Decreto nº 966-A, de 07 de novembro de 1890, do Presidente Marechal Deodoro da Fonseca (MILESKI, 2009, p. 95).

Não obstante, o Decreto instituidor nunca foi executado e, por isso, a efetiva materialização de um Tribunal de Contas no Brasil somente ocorreu com durante a República Velha, com o advento da Constituição de 1891 (SCLIAR, 2012, p. 211).

Após a Revolução Constitucionalista de 1932 foi promulgada a Constituição de 1934 que manteve o *status* constitucional do Tribunal de Contas, mas ampliou as suas atribuições, colocando-a no capítulo dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais, ao lado do Ministério Público e dos Conselhos Técnicos, atribuindo-lhe a função de julgar contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos [4].

Em 1937, o Presidente Getúlio Vargas instaurou a ditadura do Estado Novo, outorgando a terceira Constituição brasileira ecomo reflexo desse ambiente autoritário, o Tribunal de Contas passou a ser disciplinado em um único dispositivo, [5] com a única função de julgar as contas dos gestores.

Em 1945, com a deposição do Presidente Getúlio Vargas e o fim da ditadura do Estado Novo, foi promulgada a Constituição de 1946, quando o rol de competências do Tribunal de

[4] Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

[5] Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.
Parágrafo único - A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.

Contas voltou a ser alargado, com a previsão da instalação de tribunais de contas em todo o território nacional[6] .

Em 31 de dezembro de 1964, o então Presidente João Goulart foi destituído, instaurando-se no país uma nova ditadura, um período de exceção marcado pelo cerceamento de direitos fundamentais, essencialmente do direito à liberdade, com a adoção de medidas arbitrárias de presidentes militares, até que a Constituição de 1967 fortaleceu o poder do Executivo e enfraqueceu as demais instituições republicanas (CAMARGO, 2020, p. 353).

A Constituição de 1967 reduziu as atribuições dos Tribunais de Contas, excluindo a previsão do exame prévio dos contratos onerosos ao Estado, tornando o controle precipuamente posterior (CAMARGO, 2020, p. 353).

Esse período militar foi marcado por intensa resistência popular, incluindo a luta armada de alguns grupos pela redemocratização e, após 21 anos, a eleição do Presidente Tancredo Neves acabou por enterrar a ditudura militar no Brasil.

Assim, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a "Constituição Cidadã", instituindo o Estado Democrático de Direito e protegendo os direitos e garantias individuais, como prenuncia seu preâmbulo[7].

A Constituição Federal de 1988 se tornou a mais democrática e avançada na história constitucional brasileira, uma vez que possui um conteúdo compromissário, plural e fortemente dirigente e já em seu preâmbulo estabelece os princípios fundamentais e o Estado Democrático de Direito (SARLET, 2017, p. 259).

Consoante ensina Luciano Brandão Alvez de Souza (1989, p. 45) a trajetória percorrida pelo órgão foi árdua , com seguidas reduções e ampliações de suas atribuições, até o advento da Constituição Brasileira de 1988, que ampliou as competências dos órgãos de controle externo , especialmente dos tribunais de contas (SILVA,1992, p. 636).

A Constituinte de 1988, de viés progressista, consolidou a superação da clássica tripartição das funções, fortaleceu o sistema de controle externo e potencializou a atuação do Tribunal de Contas, atribuindo-lhe parte da soberania estatal (Guerra, p. 136, 2019).

---

[6] Art 76 - O Tribunal de Contas tem a sua sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional.

[7] BRASIL "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASI".

Além disto, a Constituição Cidadã ampliou o alcance do controle externo, uma vez que a administração direta, indireta e demais órgãos que recebem verbas públicas estão por por ele abrangidos, com vistas a tutelar a moralidade administrativa, cidadania e participação popular. O sistema de controle externo remete a um sentimento de justiça na gestão da *res* pública. (LIMA, 2008, p. 159)

Segundo Evandro Martins Guerra (2019, 56-97), fiscalizar é garantir que a aplicação dos recursos da coletividade seja aplicada corretamente e nos limites do orçamento anteriormente previsto. A função é basilar no funcionamento da sociedade, uma vez que as entidades públicas gerem recursos que pertencem aos cidadãos e a partir da fiscalização orientadora, corretiva e até punitiva, coíbe-se o abuso de poder. (LIMA, 2008, p. 156)

Conforme art. 70 da Constituição Federal, o controle externo será realizado em observância à legalidade, legitimidade e economicidade. Segundo Sérgio Ferraz (1992, p. 68), a legalidade traduz-se na verificação da conformidade do ato com as exigências materiais e formais da lei. A legitimidade, por sua vez, está vinculada não apenas ao conteúdo da lei, mas também aos princípios da boa administração. Por fim, a economicidade se relaciona à análise do custo-benefício. (LENZ, 2004, p. 273).

Para o exercício do controle de legalidade e legitimidade, observa-se não apenas as normas legais, como também as disposições constitucionais, as instruções normativas do órgão que emitiu o ato, os editais compatíveis com as leis e regulamentos superiores. (MEIRELLES, 2013, p. 744).

Quanto ao momento de realização, João Antônio Filho (2018, p. 13) explica que controle externo é classificado em prévio, realizado antes da edição do ato ilegal ou contrário ao interesse público; concomitante, no curso da atuação administrativa, e posterior, em momento subsequente à efetivação e conclusão do gasto.

No Brasil, o controle exercido pela Corte de Contas é precipuamente posterior. Contudo, o Tribunal de Contas da União atua de forma preventiva e concomitante a partir do seu Poder Geral de Cautela, previsto no art. 276 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União[8].

[8]Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar me- dida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei no 8.443, de 1992.

3. Enquadramento constitucional do Tribunal de Contas da União

A separação dos Poderes é mecanismo de proteção às liberdades dos cidadãos e desempenha função essencial nos Estados constitucionais, uma vez que obsta a concentração do poder em um só indivíduo ou órgão, raiz da arbitrariedade e do autoritarismo (PELICIOLI, 2006, p. 21).

Embora a tripartição clássica tenha sido perfeitamente adequada ao seu tempo, marcando o embate entre o absolutismo monárquico e a ascensão do liberalismo, ela não mais satisfaz as estruturas técnicas do Estado pós-moderno (LIMA, 2022, p. 45), de modo Giuseppe Chiovenda (1998, p. 14), reconhece-se que a forma rígida e mecânica que a teoria da divisão dos poderes inicialmente aplicada na França era exagerada.

À vista disso, adverte Bruce Ackerman (2014, p. 16), em seu artigo "Adeus, Montesquieu" que a divisão tripartite de Montesquieu não é mais suficiente para abarcar as novas formas institucionais e, a título de exemplo, o autor cita as instituições autônomas, que desempenham papel de alto relevo nos governos modernos e não podem ser enquadradas no Legislativo, Executivo e Judiciário.

Sob a luz do mesmo entendimento, Castro Nunes (1943, p. 4) lembra que embora as Constituições escritas ainda tragam o princípio dos poderes separados, não o fazem com a rigidez de Montesquieu, dado que a função não é definida pelo órgão, mas pelos elementos materiais que a configuram.

Em outras palavras, não existe um monopólio entre o órgão e a função, já que os órgãos estatais possuem funções típicas, não são exclusivas (Laubé, 1992, p. 308) e, tendo em vista que coexistem centros de poder dentro do Estado com controles recíprocos, as funções estatais exorbitam a tripartição rígida e nenhum órgão monopoliza a sua função precípua (Meileski, 2009, p. 99).

Ademais, os órgãos devem não devem atuar em contraposição, mas em coordenação (Chiovenda, 1998, p. 14) e a palavra "poder" é tão inexata quanto a palavra "separação" , de modo que a expressão "distribuição das funções estatais" soaria mais adequada (Pedra , 2017, p. 46).

No contexto brasileiro, a Constituição de 1988 prevê a existência de órgãos autônomos não pertencentes aos três Poderes como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, com o primeiro tendo a função essencial de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os

interesses sociais e individuais indisponíveis,[9] e o segundo com a função de exercer o controle externo do erário público, ao lado do Congresso Nacional[10].

Para o professor José Luiz Quadros de Magalhães (1993, p. 96-97), o atual texto constitucional reconheceu a existência de uma quarta função autônoma, apesar de não ter criado um quarto poder, onde a autonomia é imprescindível para o fiel cumprimento da função fiscalizatória.

Essa concepção se coaduna com o que Rui Barbosa prenunciou na Exposição de Motivos do Decreto 966-A, quando postulou a importância da democracia, da Constituição livre e do julgamento popular, definindo o Tribunal de Contas como organismo constitucional autônomo, intermediário à magistratura e legislatura, com atribuições de revisão e julgamento e cercado de garantias.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já ocupou posições institucionais distintas ao longo dos regimes constitucionais brasileiros: na Carta de 1891, ele não estava vinculado a nenhum Poder, em consonância com o que definiu Ruy Barbosa no Decreto 966-A.

Na Constituição de 1934, o TCU não foi absorvido por qualquer Poder, ficando alocado junto ao Ministério Público, no capítulo "Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais", enquanto que na Carta de 1937, ele foi posicionado no capítulo do Poder Judiciário (LIMA, 2022, p. 49-50).

A partir da Constituição de 1946, o TCU foi inserido no capítulo do Poder Legislativo, na seção relacionada ao orçamento, quando passou a atuar em "auxílio" ao Congresso Nacional, posição institucional que foi mantida pelas constituições de 1967 e 1988 (LIMA, 2022, p. 49-50).

Segundo Wremyr Scliar (2012, P. 211), a denominação "Tribunal", sua localização junto ao Poder Legislativo e o termo "auxílio"[11] empregado na Constituição Federal de 1988 tem ensejado uma acirrada discussão doutrinária.

Para Bento José Bugarin (2001, p. 226), o Tribunal se situa no Poder Legislativo, sem estar subordinado às Casas do Congresso, enquanto José Cretella Júnior (1986, p.1) e Alfredo Buzaid (1967, p. 55) entendem que ele é um preposto do Legislativo, encarregado da fiscalização orçamentária.

---

[9] Constituição Federal de 1988: Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

[10] 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)

[11] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Por outro lado, José de Ribamar Barreiros Soares (1996, p. 260) consigna que, ao dispor sobre a composição do Poder Legislativo, a Constituição Federal de 1988 não incluiu o Tribunal de Contas, de modo que a palavra "auxílio" traduz uma ideia de cooperação e não de subordinação, o que torna difícil sustentar a tese de ele seja um mero "órgão auxiliar" do Legislativo.

Para Odete Medauar (2008, p. 389), tendo o TCU a função de auxiliar o Poder Legislativo é impossível enquadrá-lo na estrutura desse Poder, ao passo que para Carlos Ayres Britto (2018, p. 1-2), a palavra auxílio não é utilizada no sentido de subordinação hierárquica, do mesmo modo que o Ministério Público exerce função essencial perante o Poder Judiciário.

A tripartição da soberania estatal nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, adotada pelas Constituições modernas foi proposta por Montesquieu em 1748, como condição essencial para salvaguardar as liberdades e combater a tirania. Pouco tempo depois, a Constituição norte-americana, de 1787, absorveu a teoria tripartite, com a enumeração de competências para cada um dos Poderes, ratificando a sua relevância (SÁ FILHO, 1959, p. 14-15).

Na definição de Pontes de Miranda (p. 92, 1947) e Jarbas Maranhão (1990, p. 47), o Tribunal de Contas é um instituto *sui generis* que permeia os poderes, sem pertencer a qualquer um deles.

Hely Meirelles (2013, p. 72) entende que o Tribunal de Contas é um órgão independente, posicionado no topo da pirâmide governamental, sem estar subordinado hierárquica ou funcionalmente, na mesma linha de Wladimir Scliar (2012, p. 222), que entende que o Tribunal de Contas é uma instituição do Estado Democrático de Direito não integrada em nenhum dos três Poderes.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001), o Tribunal de Contas não se subordina a qualquer Poder ou órgão, possuindo uma posição autônoma e independente como premissa fundamental ao desempenho de sua função constitucional de controle da gestão financeira do Estado Democrático de Direito.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2001, p.11) o Tribunal de Contas é órgão constitucional essencial, dado que possui função essencial ao funcionamento do governo republicano e democrático: a gestão dos recursos públicos, constituindo-se como um órgão garantidor do Estado Democrático de Direito.

Nesse ínterim, em decorrência da função específica de assegurar a boa aplicação dos recursos públicos conferida pela Constituição, classifica-se o Tribunal de Contas como órgão soberano e independente de controle externo.

4. A competência jurisdicional do Tribunal de Contas

A função é a atividade típica de um órgão e as competências são os instrumentos disponíveis para realização da sua função (BRITTO, 2018, p. 2). Como preceituado no tópico anterior, a função do Tribunal de Contas é exercer o controle externo. Assim, para efetivá-la, o art. 71 da CF/88 elenca as suas competências, aplicáveis aos congêneres estaduais, distrital e municipais, por disposição expressa do art. 75, CF/88.

Dado que a Constituição de 1988 alargou os poderes do Tribunal de Contas da União, é possível agrupar suas as competências em: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria. (COSTA, 2022, p. 161)

Para os fins deste trabalho, passa-se a analisar a competência jurisdicional, prevista no art. 71, II da Carta Magna.

A priori, é preciso examinar o conceito de jurisdição. Na concepção do jurista italiano Giuseppe Chiovenda (1998, p. 7):

> Pode-se definir a jurisdição como a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio da substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.

Para o Ministro Castro Nunes (1943, p. 3), a jurisdição é um conceito do direito público que domina quase totalmente o Estado moderno. Salienta que não há relevância no órgão que a exerça: se o corpo político, a exemplo do julgamento do impeachment, ou na instância administrativa, que possui conclusividade distinta a depender do direito positivo do país.

Em síntese, a jurisdição é expressão da soberania estatal e consiste em declarar o direito aplicável a um caso concreto, com a finalidade precípua de proteger a ordem jurídica. (MELLO JR, 2000, p. 89). Assim, segundo Moacyr Amaral Santos (1962, p. 101), a atividade jurisdicional apenas poderá ser exercida por órgãos legitimamente nela investidos.

Importante pontuar que não pressupõe conflito entre partes antagônicas, mas sim conflito jurídico de interesses. Este conflito, por sua vez, se dá frente ao descumprimento de normas do ordenamento, de um ato ilícito. Assim, o exercício da jurisdição tem por escopo garantir a eficácia do direito frente a um caso concreto. (SILVA, 2013, p. 88).

A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu art. 71, II, que compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e

valores públicos. Além disso, o art. 73 da Lei Maior preconiza que o Tribunal de Contas da União possui jurisdição em todo território nacional. No entanto, apesar das expressas disposições constitucionais, parte da doutrina diverge acerca da competência jurisdicional da Corte de Contas.

Neste momento, destaca-se o posicionamento de doutrinadores que refutam a função jurisdicional do Tribunal de Contas. Na compreensão de José Cretella Júnior (1987, p. 184), o Tribunal de Contas não realiza função jurisdicional, visto que entende ser privativa do Poder Judiciário. Portanto, o autor critica a nomenclatura "tribunal" e o emprego, no texto constitucional, dos termos "julgar", "julgamento" e "jurisdição".

No mesmo sentido, Carlos Ayres Britto (2018, p. 3) consigna que, embora as decisões do Tribunal de Contas tenham características jurisdicionais - julgamento é objetivo e são definitivas - o órgão de controle não poderia exercer poder jurisdicional, uma vez que este é monopólio do Poder Judiciário. Outrossim, para Odete Medauar (2008, p. 389), os vocábulos "tribunal" e "julgar contas" não traduzem a natureza jurisdicional das funções da Casa de Contas.

Por outro lado, como bem esclarece José Matos de Vasconcelos (1947, p. 370), não existem palavras ociosas na Constituição. A atribuição do Poder Judiciário de reparar lesões sofridas pelo titular de direito, não é um impeditivo para que o Tribunal de Contas decida os assuntos de sua competência constitucional.

Nessa toada, elucida Francisco Pontes de Miranda (1947, p. 93):

> Tanto quanto ao Tribunal de Contas de 1934 ao Tribunal de Contas de 1937 reconhecêramos função judiciária. Esse elemento de classificação, que defendemos, foi reafirmado pela Constituição de 1946. A nova Constituição tem o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo. Mas, a função de julgar ficou-lhe. No plano material é corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso nacional.

É importante pontuar a atualidade do posicionamento Pontiano, uma vez que o Constituinte de 1988 (art. 71, I e II), repetindo a Carta de 1946 (art. 77, II e III), não apenas manteve, mas ampliou a função de julgar do Tribunal de Contas.

Outrossim, imperioso abordar a compreensão de Temistocles Brandão Cavalcanti (1946, p. 19) de que com a mesma precisão que a Lei Maior atribui "legislar" ao Legislativo, "promulgar, decretar e sancionar" ao Executivo, atribui ao Tribunal de Contas e ao Poder Judiciário a função de "julgar".

Do mesmo modo, para Manuel Ribeiro (1962, p. 50), ao definir que compete ao Tribunal de Contas julgar as contas, o sentido empregado pela Constituição Federal de 1988 não poderia ser outro senão o de exercer a jurisdição, isto é, examinar se há conformidade com a lei.

É importante ressaltar que, embora o Judiciário possua função específica de julgar, não detém toda a função jurisdicional do Estado (NUNES, 1943, p. 4). Isto porque, conforme leciona Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1974, p. 29), apesar de existirem, convencionalmente, três os Poderes do Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - não há correspondência rígida entre os poderes funcionais e os Poderes orgânicos de mesma etimologia. É dizer: a distribuição é didática, mas não rigorosa.

Na mesma linha, Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 60) entende que o poder jurisdicional não é privativo do Poder Judiciário, uma vez que a Constituição Federal atribui a outros Poderes a prerrogativa de dizer o direito, ainda que sem definitividade. Do mesmo modo, a atividade Judiciário não se esgota na função jurisdicional, dado que realiza outras funções atipicamente.

Sob esta lógica, sem embargo do sistema de separação de poderes tentar estabelecer a função típica do Judiciário de julgar, do Legislativo de legislar e do Executivo de administrar, das funções típicas, o Congresso também desempenha função jurisdicional, assim como ao Judiciário e Executivo competem funções legislativas. (RIBEIRO, 1962, p. 53).

Outro argumento utilizado pela parcela doutrinária que nega a função jurisdicional ao Tribunal de Contas[12], é que o Brasil adota o sistema da jurisdição una e, portanto, a lei não poderá excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Porém, conforme elucida J. J. Gomes Canotilho (1993, p. 386) e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2015, p. 105), a garantia constitucional da via judiciária é direcionada ao legislador. Diante disto, qualquer norma infraconstitucional que tentasse privar a submissão de demandas ao Judiciário seria inconstitucional. Contudo, nada impede que a própria Constituição, em alguns casos, destine o exercício da jurisdição a órgão não judicial.

Este é exatamente o entendimento de Daniel Amorim Assumpção Neves (2017, p. 60) que cita o processo de impeachment do Presidente da República, julgado pelo Poder Legislativo (art. 41, §1º, II, da CF/88) e os processos administrativos, julgados pelo Poder Executivo (art. 49, IV e 52, I, da CF/88), como exemplos de atividade jurisdicional fora do Judiciário.

[12] Por todos, ler "Natureza das decisões do Tribunal de Contas" de José Cretella Jr. (1987, p. 185)

Indo além, é proveitoso ressaltar: o julgamento pelo Congresso Nacional das contas anuais do Presidente da República (art. 45, IX, CF/1988); (ii) o julgamento pelo Senado Federal dos crimes de responsabilidade de Estado e Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, I, CF/1988); (iii) o julgamento pelo Senado Federal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal (art. 52, II, CF/1988).

Sem embargo das aludidas hipóteses constitucionais de exercício da jurisdição por órgão não integrante do Judiciário, a mais importante para o presente trabalho é a prevista no art. 71, II da Constituição Federal: o Tribunal de Contas julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

É relevante destacar que os julgamentos do Tribunal de Contas da União observam o princípio do devido processo legal, alicerce do direito processual. A partir do exame do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, observa-se que o "Título V - Processos em geral" dispõe sobre os procedimentos da tramitação de processos de controle externo, quais sejam: partes; ingresso de interessados; etapas do processo; apresentação de alegações, defesa, razões de justificativa e documentos novos; provas; pedido de vista e cópia dos autos; sustentação oral; arquivamentos; nulidades; comunicações; certidões, prestações de informações e prazos, em consonância com o devido processo legal.

Além disto, a súmula nº 103 do TCU consagra que, se ausentes normas regimentais específicas, aplicam-se - análogica e subsidiariamente - no que couber, as disposições do Código de Processo Civil.

Em síntese, como afirma José Castro Nunes (1943, p. 26), não há necessidade de integrar o judiciário para proferir decisões jurisdicionais e a jurisdição de contas é um resultado da descentralização e especialização. (JAPPUR, 1997, p. 26). Ante o exposto, com arrimo na melhor doutrina é que se defende, neste trabalho, a função jurisdicional conferida ao Tribunal de Contas no art. 71, II, da Constituição Federal de 1988.

No que se refere aos efeitos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, é útil aludir ao entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (1995) de que o julgamento de contas é soberano, privativo e definitivo e, esgotados os recursos internos, não está sujeito à

revisibilidade judicial. Também para José Jappur (1977, p. 357-359), a competência do Tribunal de Contas de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos é definitiva e irrecorrível. Para Francisco Pontes de Miranda (1987, p. 251), o rejulgamento do que já foi decidido pelo Tribunal de Contas caracterizaria absurdo *bis in idem.*

Sob outro prisma, para Marçal Justen Filho (2006, p. 763-764) a natureza da atividade realizada e a organização estrutural do Tribunal de Contas em muito se aproxima ao Poder Judiciário. Ademais, a subordinação dos membros da Corte de Contas à regime jurídico equivalente ao da magistratura denota também a complexidade da sua atuação. Assim, na cognição do autor, a opção constitucional de não integrar o Tribunal de Contas na estrutura do Poder Judiciário possui o evidente desiderato de manter os seus atos passíveis de controle judicial.

Sob o mesmo viés, Hely Lopes Meirelles (1973, p.1) diferencia o "controle jurisdicional" e "controle judicial", explicando que o primeiro pode ser realizado por qualquer órgão, uma vez que a jurisdição consiste na aplicação e interpretação das leis, prerrogativa não exclusiva de qualquer dos Poderes. Não obstante, o controle judicial é monopólio do Poder Judiciário e consiste na prerrogativa de dizer o direito com força de coisa julgada, em caráter definitivo.

Pertinente, neste momento, expor que a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[13], atribui a coisa julgada apenas às decisões judiciais transitadas em julgado. Entretanto, de nenhum modo a disposição retira o caráter jurisdicional das decisões do Tribunal de Contas, visto que, conforme entende Fredie Didier Jr (2020, p. 207), por ser condição posterior à decisão, a coisa julgada não pode ser elemento de existência da "jurisdicionalidade". Assim, embora a jurisdição tenha aptidão para definitividade, pode o legislador, em algumas hipóteses, retirá-la de determinadas decisões. (DIDIER, 2020, p. 207).

O conceito é bastante útil à defesa da jurisdição de contas, uma vez que, embora a Corte de Contas julgue as contas sem a participação de qualquer dos Poderes da República, a cláusula de inafastabilidade da jurisdição, prevista no art. 5º, XXXV, CF/88, assegura que as suas decisões estão submetidas à reanálise do Poder Judiciário, se presentes lesão ou ameaça à direito. (ALVES, BARCELOS, GOMES, et al).

5. Conclusão

[13] Art. 6º (..) § 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

O trabalho teve por finalidade investigar, com maior enfoque, a competência jurisdicional da Corte de Contas. Não obstante a Constituição Federal de 1988 tenha expressamente outorgado ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas daqueles que empregam verbas públicas, com exceção das contas do Chefe do Poder Executivo de cada ente federativo, parte da doutrina refuta o reconhecimento da jurisdição de contas.

Para enfrentar a temática, o artigo buscou fixar noções gerais sobre o papel do Tribunal de Contas na ordem democrática, sua relevante função republicana de realizar controle externo de gastos públicos e as amplas competências que a atual Carta Magna concede ao órgão. O trabalho examinou a definição de "jurisdição" e a distribuição da competência na Constituição Federal de 1988.

Com efeito, o que se concluiu com o presente estudo foi que, nada obstante a função jurisdicional seja típica do Judiciário, único Poder capaz de julgar com definitividade, não lhe é exclusiva. Isso porque a Constituição Federal de 1988 concede a outros órgãos a competência para julgar, sem prejuízo da reanálise judicial sobre a matéria nas hipóteses em que presentes lesão ou ameaça a direito.

6. Referências

1. BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, v. 1, n. 9, p. 1-11, 2001. Disponível: <http://rodrigouchoa.atspace.com/dialogo-juridico-2001-12-09-carlos-ayres-britto.pdf>. Acesso em: 15.mar. 2023.

2. BRITTO, Cristina. Uma breve história de controle: na visão de um tribunal centenário. Salvador: P55 Edições, 2015. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/livro_de_ouro/files/assets/basic-html/index.html#1>. Acesso em: 15 mar. 2023.

3. BUZAID, A. O Tribunal de Contas do Brasil. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, [S. l.], v. 62, n. 2, p. 37-62, 1966. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66514>. Acesso em: 01 jun. 2023

4. CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. Abordagem constitucional dos tribunais de contas: uma análise acerca da evolução de suas competências para alcance da avaliação qualitativa. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 18, n. 1, p. 342-376, 2020.

Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7671527>. Acesso em: 03. mai. 2023.

5. CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. Constituição federal brazileira: commentarios. Site da biblioteca do STF, 102, Disponível em: <http://bibliotecadigital.stf.jus.br/xmlui/handle/123456789/4173>. Acesso em 01. jun. 2023

6. CHIOVENDA, Giuseppe. Instituições de Direito Processual Civil. Volume II.1 ed.

7. Campinas: Bookseller, 1998. COSTA, Fernanda Pereira. O controle externo da Administração Pública no Brasil. Revista MPC-PR. v. 8, n. 15, 2022. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/86>. Acesso em: 30. mai. 2023.

8. CRETELLA JÚNIOR, J. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 166, p. 1–16, 1986. DOI: 10.12660/rda.v166.1986.45315. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45315>. Acesso em: 03. jun. 2023.

9. DIDIER JR, Fredie. Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. 22. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2020, v.1 GUERRA, Evandro Martins. Controle externo da Administração pública. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

10. JAPPUR, José. Jurisdição do Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, v. 129, p. 356-365, 1977.Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/42556/41274/0>. Acesso em: 25. mai. 2023.

11. LIMA, Diogo Uehbe. Competências cautelares do Tribunal de Contas da União. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

12. MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas: natureza jurídica e posição entre os poderes. Revista de informação legislativa, v. 27, n. 106, p. 99-102, abr./jun. 1990. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/175776>. Acesso em: 30. mar. 2023.

13. MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988: seus primórdios, normas e atribuições. Revista de informação legislativa, v. 30, n. 119, p. 255-268, jul./set. 1993. Disponível: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176182>. Acesso em: 30 mar. 2023.

14. MARINONI, Luiz Guilherme. Processo constitucional e democracia. São Paulo: Ed. Thomson Reuters Brasil, 2017.

15. MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

16. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

17. MILESKI, Hélio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In FREITAS, Ney José (Org.) Tribunal de Contas: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselhei João Féder. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

18. MIRANDA, Francisco Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. v. 2. Rio de Janeiro: Cahen Editor, 1947.

19. MOREIRA NETO, D. de F. Algumas notas sobre órgãos constitucionalmente autônomos (Um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil). Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 223, p. 01–24, 2001. DOI: 10.12660/rda.v223.2001.48309. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48309>. Acesso em: 01 jun. 2023.

20. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de direito processual civil. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

21. NUNES, José de Castro. Teoria e prática do Poder Judiciário. Editora Forense. Rio de Janeiro: 1943.

22. PELICIOLI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 43, 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92742>. Acesso em: 03. jun. 2023 RIBEIRO, Manuel. Atividade jurisdicional do Tribunal de Contas. Revista de Direito Administrativo, v. 68, p. 50-59, 1962. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/22987/21746>. Acesso em: 03. jun. 2023.

23. SÁ FILHO, Francisco. Relação entre os Poderes do Estado. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959. Santos, Jair Lima. "O TCU e os controles estatal e social da administração pública." Revista do TCU 94 (2002): 13-47. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/767/>. Acesso em: 02. jun. 2023.

24. SANTOS, Moacyr Amaral. Primeiras linhas do direito processual civil. 3. ed. v. 1. São Paulo: Max Limonad. 1962.

25. SARLET, Ingo Wolfgang;

26. MARINONI, Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. Curso de direito constitucional. 8, ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

27. SCLIAR, WREMYR. Wremyr Scliar. Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 49, 2012, p. 205-226. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/194/ril_v49_n194_p205.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

28. SCLIAR, WREMYR. Wremyr Scliar. Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v. 49, 2012, p. 205-226. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/49/194/ril_v49_n194_p205.pdf>. Acesso em: 12 out. 2022.

29. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 8.ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1992.