
O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na visão do Tribunal de Justiça

Fabiane Meirelles Felício*

Fernando Frederico de Almeida Júnior**

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho contempla um estudo sobre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na visão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Tal instituto, embora pouco estudado, possui grande relevância no mundo jurídico, uma vez que ao Tribunal Contas compete constitucionalmente, em linhas gerais, a fiscalização da aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos, e assim tendo como o seu destinatário final diretamente a sociedade.

Justifica-se a escolha do presente tema pela constatação de que, há algum tempo, tem aumentado, consideravelmente, o número de ações judiciais – ajuizadas desde o Supremo Tribunal Federal até as instâncias inferiores da Justiça, como é o caso do Tribunal de Justiça do Estado de

*Graduanda do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas de Bauru - FIB.

**Pós-doutor em Direito pela Università degli Studi di Messina (Itália). Pós-doutor em Direito pela Universidade de Coimbra (Portugal). Doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos. Mestre em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Professor e advogado.

São Paulo – cujas causas de pedir visam à desconstituição dos julgados emanados da Corte de Contas.

Buscando atingir o objetivo, o trabalho foi estruturado em dois capítulos, acrescidos deste introdutório.

O primeiro capítulo tratou de explicar o próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, abordando seus aspectos mais importantes, tais como sua competência, jurisdição e atribuições, como também a sua composição e organização interna, bem como, analisou as prerrogativas e vedações dos conselheiros do referido Tribunal de Contas, por fim expôs os seus procedimentos e as suas decisões no ordenamento jurídico.

Já o segundo capítulo foi dedicado a pesquisas de jurisprudências do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, visando a demonstrar a postura do Judiciário em relação aos aspectos gerais do Tribunal de Contas, especialmente no que concerne os atos decisórios.

Para o alcance dos objetivos do presente artigo, a pesquisa foi feita com o apoio da literatura especializada no assunto, bem como a utilização de recentes julgados, extraídos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para demonstrar o posicionamento jurisprudencial acerca do tema em estudo, conforme supracitado. Foi utilizado também a pesquisa de artigos online, com o intuito de enriquecer ainda mais o estudo do tema em análise.

Assim, pretende-se responder, ao final, a seguinte pergunta: como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é visto pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo?

2 O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Constituição Federal, no seu art. 75, parágrafo único, estabeleceu que as Constituições Estaduais deveriam dispor sobre as Cortes de Contas Estaduais, e quanto aos municípios, a fiscalização seria exercida pelos Tribunais de Contas dos Estados ou Municipais, vedada a criação deste último de novos Tribunais, conforme o art. 31 §1º e 4º da CF. (MATEUS, 2012, p. 11)

Isso significa dizer que a Constituição Federal determinou competência dos tribunais Estaduais para análise da matéria estadual e quanto a municipal, notificou a competência das cortes municipais já existentes, mas proibiu a sua criação de novos órgãos da espécie. (MATEUS, 2012, p. 11)

Desta forma, além do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais, distribuídos em cada um dos 26 (vinte e seis) Estados da Federação e no

Distrito Federal, há também os Tribunais de Contas dos Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, além dos Tribunais de Contas Municipais da Bahia, Goiás, Ceará e Pará, cuja a competência e exclusividade desses Tribunais. (MATEUS, 2012, p. 11)

No mais, como a presente dissertação possui a finalidade de explicar sobre o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo na Visão do Tribunal de Justiça, este será o objeto de estudo dos próximos capítulos deste trabalho.

2.1 COMPETÊNCIA, JURISDIÇÃO E ATRIBUIÇÕES

A constituição do Estado de São Paulo, bem como a Lei Orgânica (Lei Complementar nº 709/93) do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, são os instrumentos que fixam a organização, competência, jurisdição, atribuições e funções inerentes ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e seus funcionários, com o objetivo de cumprir a função pública e institucional para o qual foi criado. Em razão da dinâmica dos trabalhos que são afetos a este Tribunal, foi criada a Lei Complementar nº 979/05 que dispõe sobre a criação de cargos de Auditor do Tribunal de Contas e a Lei nº 1.110/10 que criou o Ministério Público no âmbito desta Casa. (PAGGIO, 2014)

As competências dos Tribunais de Contas encontram-se previstas nos arts. 33 e 34 da Constituição Estadual e, ainda, em diversas leis esparsas, tais como, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93), Lei dos Crimes Fiscais (Lei Federal nº 10.028/2000) e, especificamente, na Leis Orgânicas dos Tribunais de Contas do Estado de São Paulo, Lei Complementar Estadual nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

Assim sendo, compete ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, emitindo um parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento, também emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório, avaliar a execução das metas

previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades da administração pública, fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos de respectivo ato constitutivo, bem como da aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, prestar as informações solicitadas pela Assembleia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas, aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembleia Legislativa, representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados e comunicar à Assembleia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos. (PAGGIO, 2014)

Ademais, os parágrafos do referido artigo 33 da Constituição do Estado de São Paulo assim completam:

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembleia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis;

§ 2º Se a Assembleia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º O Tribunal encaminhará à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Em linhas gerais, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo compete atuar na fiscalização contábil, financeira orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de São Paulo e de seus Municípios, exceto o da Capital, bem como na das respectivas entidades de administração direta ou indireta e na das fundações por eles instituídas ou mantidas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas (PAGGIO, 2014).

Outrossim, o Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência, assim sendo os administradores e

demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, além das pessoas físicas ou jurídicas, que, mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público (PAGGIO, 2014).

Além disso, a jurisdição do Tribunal de contas abrange os fiadores, herdeiros e sucessores dos responsáveis pelo dinheiro público, pelos quais responderão somente até o limite do valor do patrimônio transferido. O art. 15 da Lei Complementar nº 709/93 do TCE/SP, estabelece um rol de pessoas que estão sujeitas à jurisdição do Tribunal de contas, assim sendo:

- I os ordenadores de despesa, administradores, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos;
- II qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou de direito privado que houver arrecadado ou recebido depósito, auxílio, subvenção, e contribuição do Estado ou Município, ou tenha sob sua guarda e administração bens ou valores públicos;
- III o servidor público civil ou militar que der causa a perda, extravio ou dano de bens e valores públicos, ou pelos quais este responda;
- IV qualquer pessoa ou entidade mantida, ainda que parcialmente, pelos cofres públicos;
- V os responsáveis por entidades jurídicas de direito privado que recebam contribuições para fiscais e prestem serviço de interesse público ou social;
- VI quem receber benefício dos Poderes Públicos por antecipação ou adiantamento; e
- VII todos quantos, por disposição legal, lhe devam prestar contas, incluídos os diretores de empresas, sociedades de economia mista ou fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e responsáveis por fundos especiais de despesa. (art. 15 da LC 709/93)

Já as atribuições da Corte de Contas do Estado de São Paulo estão definidas no art. 03 Lei Complementar 709/93 do Tribunal de Contas do Estão de São Paulo, pelos quais transcrevemos:

Art. 3º São Atribuições do Tribunal de Contas:

- I eleger o Presidente, o Vice-Presidente e o Corregedor;
- II elaborar seu Regimento Interno e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma estabelecida em lei;
- III propor à Assembleia Legislativa a criação ou a extinção de cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos;
- IV conceder os direitos previstos pela Constituição e pela lei, aos seus membros e ao pessoal de sua Secretaria;
- V decidir sobre a exoneração e a demissão do pessoal de sua Secretaria;
- VI aprovar sua proposta orçamentária, bem como as referentes a créditos adicionais;
- VII elaborar a programação financeira de suas dotações orçamentárias para inclusão

na programação geral da despesa;

VIII enviar à Assembleia Legislativa relatório circunstanciado da apreciação que fez de suas próprias contas; e

IX encaminhar à Assembleia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades. (art. 03 da LC 709/93)

Afigura, também, no rol de atribuições do Tribunal, o acompanhamento de processos de concessões de serviços públicos e de obras públicas, e de permissões de serviços públicos, notadamente as concessões de potenciais hidrelétricos, linhas de transmissão, exploração de portos, de rodovias, de ferrovias, de terminais de contêineres, bem como a fiscalização sobre as licitações e contratos administrativos. (PAGGIO, 2014)

Assim, percebe-se ante os argumentos expostos, que o Tribunal de Contas possui autonomia funcional e administrativa para executar com mais eficiência os seus atos administrativos, com respaldo na constituição federal e leis complementares.

2.2 COMPOSIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, é composto por sete Conselheiros que serão escolhidos entre um terço pelo Governador do Estado com aprovação pela Assembleia Legislativa, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo critérios de antiguidade e merecimento, e dois terços pela Assembleia Legislativa. Essas são as regras do art. 31, §2º da Constituição do Estado de São Paulo e do § 2º, do art. 73, da CRFB/88.

Deste modo, atuará junto ao Tribunal os auditores de contas, tendo em vista a obrigatoriedade da existência deste cargo conforme a lei complementar 979/2005. Os auditores do Tribunal de Contas, além de suas competências específicas, serão os únicos a substituírem os conselheiros em suas ausências, impedimentos por motivo de férias, licenças ou afastamento legal, bem assim compete presidir a instrução de processos municipais sujeitos a julgamento singular determinando todas as providências e diligências e proferir os despachos interlocutórios necessários àquele fim, desde que não contrarie com as instruções do Tribunal, suas ordens de serviço, sua Súmula, julgados e a jurisprudência predominante, e quando em substituição, o auditor terá as mesmas garantias e impedimentos do titular (Conselheiro) e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de Juiz Estadual de Direito de última instância. (REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP, art. 57)

Além disso, também irá compor o quadro funcional do Tribunal de Contas o Ministério Público instituído na conformidade da Lei Complementar nº 1.110, de 14

de maio de 2010, regendo-se pelas disposições previstas no art. 130 da Constituição Federal, no que couber pela Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo) e pelo ato normativo interno, aprovado pelo Tribunal Pleno, que adotar para disciplinar a forma de sua atuação e de seus membros.

Assim, compete ao órgão ministerial:

I - promover, neste específico âmbito de jurisdição, a defesa da ordem pública, requerendo, perante o Tribunal, a defesa da ordem jurídica, objetivando assegurar a concreta observância, pela Administração Pública, dos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência; II - ter vista de todos os processos em que seja exercida jurisdição, antes de proferida a decisão, para requerer as medidas de interesse da justiça, da administração e do erário, e opinar a respeito da matéria; III - comparecer a todas as Sessões de julgamento, deduzindo, quando entender necessário, sustentação oral; IV - providenciar, quando for o caso, junto à Procuradoria Geral do Estado ou ao órgão de representação judicial dos Municípios, ou ainda junto a entidades jurisdicionadas ao Tribunal, a cobrança judicial e o arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, remetendo aos referidos órgãos e entidades a documentação e as instruções necessárias; V - interpor as ações e os recursos previstos em lei; VI - exercer outras atribuições previstas neste Regimento Interno. (REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP, art. 69)

Também, atuará a junto ao Tribunal de Contas, a Procuradoria da Fazenda do Estado, regendo-se pelas normas da Procuradoria Geral do Estado (p.u do art. 1º do REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP).

Além disso, a estrutura organizacional do Tribunal de Contas, far-se-á da seguinte forma:

I – órgãos deliberativos:

- a) Tribunal Pleno;
- b) Primeira Câmara e Segunda Câmara;
- c) Julgador Singular.

II – órgãos de administração superior:

- a) Presidência;
- b) Vice-Presidência;
- c) Corregedoria.

III – órgão especial:

- a) corpo de Auditores do Tribunal de Contas.

IV – órgãos de direção, supervisão e controle:

- a) Secretaria-Diretoria Geral;
- b) Departamento Geral de Administração;

c) Departamento de Tecnologia da Informação.

V – órgão auxiliar:

a) Gabinete Técnico da Presidência. (REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP art. 01)

Logo, verifica-se que além dos sete Conselheiros, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo também é composto pelos auditores, membros do Ministério Público e da Procuradoria da Fazenda Pública.

2.3 OS CONSELHEIROS: PRERROGATIVAS E VEDAÇÕES

Os conselheiros deste Tribunal serão nomeados dentre brasileiros com idade superior de trinta e cinco e inferior a sessenta e cinco anos de idade, devem possuir idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional, e terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, subsídios e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado, e somente poderão se aposentar com as vantagens do cargo quando tiver exercido efetivamente por mais de 05 (cinco) anos, também farão declaração pública de bens, no ato da posse e no término do exercício do cargo. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, art. 31)

Os Conselheiros, em suas ausências, impedimentos, férias ou outros afastamentos legais, será substituído, mediante convocação do Presidente, pelos integrantes da lista de Substitutos de Conselheiro, aprovados pela Assembleia Legislativa, e quando no efetivo exercício da substituição, os substitutos terão as mesmas garantias e impedimentos do titular. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, art. 31, §4º e §5º)

Todavia, não poderá exercer, concomitantemente, o cargo de Conselheiro, substituto de Conselheiro ou integrar a lista de substitutos de Conselheiro, parente consanguíneo ou afim, na linha ascendente ou descendente e na linha colateral, até o segundo grau, verificado o impedimento a nomeação se tornará sem efeito. (REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP, art. 17)

O Tribunal de Contas, de dois em dois anos, encaminhará à Assembleia Legislativa, no decorrer da segunda quinzena de março, lista de substitutos de conselheiro que conterà quatorze nomes, sendo sete indicados pela Assembleia Legislativa e os outros sete pelo Tribunal de Contas, desde que acompanhada dos respectivos *curriculum vitae*, que atendam os requisitos do disposto §1º no art. 31 da Constituição do Estado. Sendo rejeitados, total ou parcialmente, os nomes da

lista, o Tribunal de Contas e a Assembleia Legislativa, dentro de 15 (quinze) dias, renovatório na primeira hipótese, e procederão, na segunda, à indicação de outros tantos quantos sejam necessários para completá-la. (REGIMENTO INTERNO DO TCE/SP, art. 22)

2.4 PROCEDIMENTOS E DECISÕES

A função do Tribunal de Contas é exercida, basicamente, com a emissão de parecer prévio e julgamento de contas. O parecer prévio é um documento técnico, instrumento de apreciação das contas que dará suporte para o julgamento dessas contas pelo Poder Legislativo. É uma peça opinativa na qual o Tribunal aprova, aprova com ressalvas ou rejeita as contas dos chefes do executivo. Diferente do julgamento, no qual o Tribunal emite um juízo técnico de valoração que não é submetido à aprovação de nenhum Poder. Segundo menciona Luciano Ferraz:

(...) mister apontar que o Tribunal de Contas desempenha sua função de exame mediante parecer prévio e julgamento de contas. O primeiro consiste na avaliação das contas globais e anuais dos chefes do Poder Executivo; o segundo consiste na análise dos atos de captação de receitas e ordenamento de despesas, ou seja, atos com repercussão imediata no erário respectivo. (*apud* ROSENFELD, 2012)

Ainda sobre o parecer prévio, efetivamente, incumbe ao Congresso Nacional decidir sobre as contas do Presidente da República (CF/88, arts. 49, inciso IX, 70 e 71), que lhe devem ser anualmente prestadas. As Assembleias Legislativas decidem sobre as contas anualmente prestadas pelos Governadores dos Estados respectivos, e a Câmara Legislativa do Distrito Federal resolve sobre as contas de seu Governador (CF/88, arts. 25, 32 e 75). E por fim, as Câmaras de Vereadores resolvem sobre as contas anualmente prestadas pelos respectivos Prefeitos Municipais (CF/88, art. 31). (DECOMAIN, 2005, p. 101)

Assim, nesse procedimento de análise das contas anuais apresentadas pelo Poder Executivo é que o Poder Legislativo da União, dos Estados, e do Distrito Federal e dos Municípios recebe o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme supramencionado.

Importante mencionar o ensinamento de Paolo Biscaretti Di Ruffia:

Mas o simples *controle sobre a formação do orçamento* não ofereceria aos cidadãos garantias suficientes e as Câmaras são, portanto, convocadas também para vigiar a *execução prática do orçamento aprovado*. Todavia, como a verificação cotidiana dos atos governamentais que implicam uma despesa não poderia ser materialmente realizada apenas pelas assembleias parlamentares, as várias ordenações constitucionais costumam confiar esta missão a corpos especiais de funcionários dotados de

particulares garantias de inamovibilidade (na Itália, especificamente, aos Conselheiros de *Tribunal de Contas*: art. 100 da Const.), que exercem essas atribuições, mantendo-se em estreito contato com as mesmas Câmaras. (*apud* DECOMAIN, 2005, p. 104)

No tocante ao seu conteúdo, vale transcrever o pronunciamento de Flávio da Cruz, Adauto Viccari Júnior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa:

O parecer prévio circunstanciado do Tribunal de Contas, baseado em relatórios de análise das contas e de auditorias realizadas *in loco*, consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira, havida no exercício, e conclui pela aprovação ou rejeição, indicando, se for o caso, os atos impugnados, norteados, dessa forma, *a decisão do Poder Legislativo*. Além dos procedimentos de análise dos demonstrativos contábeis e das informações enviadas mensal e anualmente ao Tribunal de Contas e dos relatórios das auditorias ordinárias, para fins de emissão do parecer são consideradas também as auditorias especiais decorrentes de denúncias que, observadas certas regras, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode enviar ao Tribunal de Contas. (*apud* DECOMAIN, 2005, p. 110)

Desta forma, é de clareza solar que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não vincula o Poder Legislativo, pois este tem, efetivamente, autonomia para decidir na conformidade ou não do pronunciamento precedente do Tribunal, embora em relação as contas dos Prefeitos Municipais o parecer prévio somente possa ser desconsiderado, se em sentido inverso a ele se manifestarem pelo menos 2/3 (dois terços) dos Vereadores, conforme o disposto no art.31, §2º, da CRFB/88. (DECOMAIN, 2005, p. 108)

Outrossim, com relação ao julgamento das contas dos demais responsáveis por dinheiros e valores públicos, importante ressaltar a observação de Edimur Ferreira de Faria:

As contas públicas são divididas em duas grandes categorias para efeito de fiscalização e controle do Tribunal de Contas: contas anuais, apresentadas pelo Chefe do Executivo, e contas prestadas pessoalmente pelos responsáveis pela aplicação de dinheiro público. A primeira categoria está prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal, e a segunda no inciso II do mesmo artigo¹²⁰. Em relação às contas dos Chefes dos Poderes Executivos, já se viu que aos Tribunais de Contas incumbe ofertar parecer prévio, que deve servir de parâmetro técnico-contábil, financeiro e jurídico para a decisão sobre referidas contas, a qual incumbe ao Poder Legislativo correspondente. (*apud* DECOMAIN, 2005, p.114)

Deste modo, conforme já demonstrado que aos Tribunais de Contas incumbe ofertar parecer prévio, ante as contas dos chefes do executivo, servindo este de parâmetro técnico-contábil, financeiro e jurídico para as decisões do Poder Legislativo, no que se refere às contas de todos os demais responsáveis pela gestão de dinheiro, bens ou quaisquer valores públicos, a função do Tribunal de Contas

é distinta, pois este não se limita a ofertar um parecer prévio, destinado a instruir sua apreciação por outro órgão, nesses casos, a decisão sobre a regularidade ou irregularidade das contas, e portanto, sobre sua aprovação ou rejeição, é dos próprios Tribunais de Contas, assim, nesse sentido, de decidir sobre constitucionalidade e legalidade do dinheiro público, é que deve ser entendida a expressão “julgar” as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens da Administração Pública, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, contida no inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. (DECOMAIN, 2005, p. 115).

Assim, mais uma vez Edimur Ferreira de Faria observa:

Quanto à competência do Tribunal de Contas, há fundamental diferença entre as duas categorias de contas. Na primeira, já comentada [as contas anuais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo], o Tribunal recebe as contas por intermédio do Congresso Nacional e não as julga. Apenas as aprecia e emite parecer prévio, que pode ser ou não acatado pelo Congresso. As contas que se enquadram na categoria, agora em exame, de que trata o inciso II do art. 71 da Lei Maior, são encaminhadas diretamente à Corte de Contas – não passam pelo Congresso Nacional. Estas não são apenas apreciadas pelo Tribunal, mas julgadas. (*apud* DECOMAIN, 2005, p.115)

Nesse sentido, primeiramente cumpre ressaltar então que o parágrafo único do art. 70 da CRFB/88 afirma que “prestará contas 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, assuma obrigações de natureza pecuniária”. Embora a regra faça referência à União, aplica-se a Estados, Distrito Federal e Municípios com igual abrangência, por força do que expressamente ordenado pelo artigo 75 da Constituição. (DECOMAIN, 2005, p.116)

O alcance deste dispositivo é extremamente amplo, pois de acordo com ele, todo aquele que receba, gaste ou apenas guarde recursos públicos, deve prestar contas desses recursos. A natureza pública ou privada do destinatário desses recursos é irrelevante. Mesmo entidades privadas que recebam recursos provenientes do erário, devem deles prestar contas perante os Tribunais ou Conselhos de Contas. (DECOMAIN, 2005, p.116)

Desta forma, as contas a serem prestadas por todo e qualquer gestor de recursos públicos, serão apreciadas diretamente pelo Tribunal de Contas, e seu pronunciamento, não terá a natureza de parecer e, portanto, de opinião, mas sim de decisão, como se assim fosse um julgamento, mesmo que sem caráter jurisdicional. (DECOMAIN, 2005, p.116)

Por administradores ou responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração devem compreender então também todos os administradores de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, instituídas ou mantidas pelo poder público, ainda quando revistam caráter de fundações de Direito Privado. A gestão financeira dos dirigentes de tais organismos da Administração Pública indireta é apreciada pelos Tribunais de Contas, a quem cabe decidir a seu respeito, aprovando-as ou rejeitando-as. (DECOMAIN, 2005, p.117)

Esta conclusão encontra-se autorizada particularmente pela dicção do inciso II, do art. 02, do Regimento Interno do TCE/SP. Naquele dispositivo efetivamente se afirma ser incumbência do Tribunal de Contas do Estado, julgar 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”. (DECOMAIN, 2005, p.117).

Outrossim, cabe também aos Tribunais de Contas decidir diretamente acerca das contas do Ministério Público, conforme o § 2º, do art. 4º, da Lei nº 8.625/93, conhecida como Lei Orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais, afirma que:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Ministério Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de dotações e recursos próprios e renúncia de receitas, será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelo sistema de controle interno estabelecido na Lei Orgânica. (*apud* DECOMAIN, 2005, p. 125)

Ademais, o parágrafo único, do art. 3º, daquela mesma lei, afirma que:

As decisões do Ministério Público fundadas em sua autonomia funcional, administrativa e financeira, obedecidas as formalidades legais, têm eficácia plena e executoriedade imediata, ressalvada a competência constitucional do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. (*apud* em DECOMAIN, 2005, p. 126)

Também todos os gestores de entidades privadas, ainda que não sejam empresas públicas ou sociedades de economia mista, que recebam recursos provenientes do Poder Público, terão a administração desses recursos examinada diretamente pelos Tribunais de Contas, não sendo, todavia toda a gestão que ficará sujeita ao crivo dos Tribunais, mas apenas aquela gestão, que tenha a aplicação dos recursos provenientes do erário público (DECOMAIN, 2005, p. 126).

Outrossim, a aplicação do inciso II, do art. 02, do Regimento Interno do TCE/SP CRFB/88, permite mais uma vez reconhecer a inteira autonomia dos Tribunais de Contas, em face do próprio Poder Legislativo. São-lhe importantes auxiliares,

mas não lhe estão, de modo algum, funcional ou hierarquicamente subordinados (DECOMAIN, 2005, p. 131).

E isso decorre do reconhecimento de que aos Tribunais de Contas incumbe julgar as contas também dos ordenadores de despesas do próprio Poder Legislativo. Não são efetivamente a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal ou Câmaras de Vereadores que decidem sobre suas próprias contas. A respeito delas, assim como sobre todas as demais contas de administradores e ordenadores responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, incumbe diretamente ao próprio Tribunal de Contas decidir (DECOMAIN, 2005, p. 131).

Assim, em virtude da autonomia administrativa dos órgãos do Poder Legislativo, os seus presidentes devem ser considerados como ordenadores primários das despesas realizadas por tais órgãos e, por isso mesmo, devem ser considerados como responsáveis pelos respectivos gastos, estando, deste modo, sujeitos a prestar contas para ser apreciado pelos Tribunais de Contas, os quais, a seu respeito, não se limitam a proferir parecer prévio. A decisão sobre a regularidade ou não das contas do próprio Poder Legislativo incumbe efetivamente aos Tribunais de Contas (DECOMAIN, 2005, p. 132).

A esse propósito deve ser lembrada as seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal, afirmando a competência do próprio Tribunal de Contas para decidir sobre as contas do Poder Legislativo (nos casos referidos, Assembleia Legislativa e Câmaras de Vereadores):

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias

do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (ADIn 849, 11.2.99, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE. ORGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO – STF)

Não cabe, portanto, aos órgãos do próprio Poder Legislativo, a última palavra sobre as contas de suas mesas diretoras. Quem decide acerca de tais contas são os próprios Tribunais de Contas, não ficando sua decisão a esse respeito sujeita à apreciação pelo Poder Legislativo (DECOMAIN, 2005, p. 134).

Outra vertente, e a parte final do inciso II, do art. 02, do Regimento Interno do TCE/SP, que dispõe, “aos Tribunais de Contas incumbe julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (DECOMAIN, 2005, p. 134).

Desta forma, entende-se que com esse preceito comete aos Tribunais de Contas a tarefa de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário (DECOMAIN, 2005, p. 134).

Não obstante, é certo que no tocante ao conjunto de suas contas, incumbe aos Tribunais de Contas proferir parecer prévio, sendo incumbência do Poder Legislativo decidir sobre tais contas. Todavia, atos existem que são praticados diretamente pelo Chefe do Poder Executivo e que importam em realização de despesa. Situações haverá em que figurarão diretamente como ordenadores da despesa, na dicção administrativo-financeira usual. Nesses casos, sendo os responsáveis pela despesa e evidenciados o extravio, perda ou outras irregularidades no que tange ao dinheiro público, terá cabimento não apenas a decisão optativa do Tribunal de Contas pela rejeição total das contas do Executivo, como também de impor, pela específica despesa irregular, penalidades ao responsável por ela, que compreenderão inclusive a determinação de que restitua a quantia perdida indevidamente pelo erário (DECOMAIN, 2005, p. 134).

Nessa seara, elucidativa a decisão do Superior Tribunal de Justiça, cuja ementa se transcreve:

Constitucional e Administrativo. Controle externo da Administração Pública. Atos praticados por Prefeito, no exercício de função administrativa e gestora de recursos públicos. Julgamento pelo Tribunal de Contas. Não sujeição ao decisor da Câmara Municipal. Competências diversas. Exegese dos arts. 31 e 71 da Constituição Federal. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo - contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial - da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercidas independem da interveniência

do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c/c 49, IX da CF/88).

As segundas - contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força do art. 19, inc. II da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso Ordinário desprovido. (STJ - RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA : RMS 11060 GO 1999/0069194-6)

Deste modo, verifica-se que também incumbe aos Tribunais de Contas a decisão e não mais de simples opinião, como acontece no parecer prévio, acerca da legalidade de atos administrativos específicos, mesmo que de autoria do próprio chefe do Executivo. (DECOMAIN, 2005, p. 134).

Portanto, conclui-se que os procedimentos e decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, são revestidos de duas formas, uma de meramente opinativa sendo esta a de expedição do parecer prévio, e a outra de julgamento técnico, que julga as contas dos administradores do dinheiro público.

3 DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO SOBRE OS PARECERES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Neste segundo capítulo será analisado os mais recentes julgados do Egregio Tribunal de Justiça de São Paulo no que tange: a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, bem como a revisão dessas decisões pelo Poder Judiciário, o Tribunal de Contas e o Poder legislativo, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas dos chefes do Poder Executivo, e a eficácia de título executivo das decisões do Tribunal de Contas.

3.1 NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de contas é uma instituição presente há anos em nosso ordenamento jurídico, tendo como principal função, em ação com o Poder Legislativo, a fiscalização

financeira e orçamentária dos gastos da Administração Pública, conforme já explanado nos capítulos anteriores. Não obstante a sua longa existência, ainda hoje os Tribunais de Contas são objetos de discussões doutrinárias e jurisprudenciais, principalmente, no que se refere à natureza jurídica de seus julgados.

Assim, o debate doutrinário e jurisprudencial acerca da natureza jurídica dos julgamentos emanados do Tribunal de Contas permeia tempos, cingindo a discussão em torno do caráter jurisdicional ou não de tais decisões. Dentro desse contexto há o surgimento de duas correntes doutrinárias, uma que defende a função jurisdicional do Tribunal de Contas e outra que afirma serem administrativas suas decisões (SCHNEIDER,2009).

O principal argumento trazido pela corrente jurisdicional baseia-se no fato que a própria Constituição traz em seu artigo 71, inciso II, a função de julgar conferindo, assim, parcela jurisdicional às decisões do Tribunal de Contas, não podendo essas serem submetidas ao Poder Judiciário (SCHNEIDER,2009).

Todavia, prepondera na jurisprudência pátria e entre a maioria dos doutrinadores a tese que confere natureza administrativa às decisões do Tribunal de Contas, tendo por fundamento a regra inserida no artigo. 5º, inciso XXXV, da Constituição. Tal dispositivo constitucional denota que o nosso ordenamento pátrio adotou o sistema da jurisdição una, também denominado monopólio da tutela jurisdicional, do qual decorre que as decisões do Tribunal de Contas, são meros atos administrativos, podendo sofrer a interferência do Poder Judiciário. Outros argumentos trazidos por tal corrente referem-se ao fato de que as decisões do Tribunal de Contas, não se revestem de imutabilidade, ou seja, não são passíveis de formar a coisa julgada e que carece ao tribunal de contas um dos principais requisitos da jurisdição, qual seja a inércia, tal que processos de prestação de contas podem ser iniciados de ofício (SCHNEIDER,2009).

Ademais, apreciação pelo Poder Judiciário de questões que foram objeto de pronunciamento pelo Tribunal de Contas coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, porquanto a via judicial é única a garantir plenamente ao cidadão um pronunciamento dotado de imparcialidade. Sendo assim, tanto em relação aos julgamentos proferidos versando acerca do direito material como do direito processual caberá a ingerência do Poder Judiciário, a fim de verificar sua legalidade com a ordem jurídica. (SCHNEIDER,2009).

Assim, considerando o Tribunal de Contas sendo um órgão administrativo e suas decisões eminentemente administrativas, sem poder coercitivo e sem o efeito da coisa julgada, o Poder Judiciário pode apreciar os atos, mas, está adstrito a

atender ao que se aplica à revisão dos atos administrativos em geral, isto é, deve limitar-se à verificação da legalidade da decisão, sem alcançar a avaliação do poder discricionário do administrador público, ficando restrito à legalidade (CASTARDO, 2007).

Nos julgamentos realizados pelo Tribunal de Contas, essencialmente, julga contas, há avaliação de mérito, determinando impedimento à revisão pelo Poder Judiciário. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou neste sentido, decidindo sobre os estreitos limites do poder de revisão das decisões emanadas das cortes de contas pelo Poder Judiciário, no julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, “salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade.” (CASTARDO, 2007).

Da mesma forma pronunciou-se o STJ: “O Tribunal de Contas da União, quando da tomada de contas dos responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta” (CASTARDO, 2007).

Em outro julgamento sobre revisão das decisões da Corte pelo controle judicial assim decidiu o STJ: “É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindi-la é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas” (CASTARDO, 2007).

Desta forma, compreende-se que pela opção do legislador, de unicidade de jurisdição, não há que se falar em coisa julgada administrativa entendendo-se como sinônimo ou com os mesmos efeitos da coisa julgada no processo judicial. Deve-se entender que a “coisa julgada administrativa” declara a preclusividade diante da própria administração, excetuado o caso de ilegalidade. Assim ensina a autora em estudo:

Com efeito, os membros do Tribunal de Contas, conforme visto, são dotados das mesmas garantias outorgadas aos membros da Magistratura. Além disso, pode-se dizer que, como órgão integrado no Poder Legislativo, a sua posição pode ser considerada imparcial em relação às relações que lhe são submetidas. Tais características – aliadas ao fato de ser controle externo – aproximam, de certo modo, as suas atribuições da função jurisdicional. Não obstante, o fato é que o legislador constituinte optou por não lhe conferir função tipicamente jurisdicional, até porque o procedimento que se desenvolve perante o Tribunal de Contas não se cerca da mesma rigidez e das mesmas garantias que o processo judicial; mesmo considerando que o princípio do contraditório e da ampla defesa é obrigatoriamente aplicado, por força do art. 5º, inciso LV, da Constituição. As suas regras procedimentais aproximam-se muito mais das estabelecidas para os procedimentos administrativos do que daquelas fixadas para os processos judiciais; o mesmo se diga com relação aos princípios da gratuidade, oficialidade, pluralidade de instâncias, informalismo, aproveitamento de

atos processuais, todos típicos dos processos administrativos. Contudo, apesar das semelhanças com a função administrativa, não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado na Administração Pública. Não teria sentido que os atos controlados tivessem a mesma força que os atos de controle. Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas, qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo. (*apud* CASTARDO, 2007)

Com efeito, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não demonstrou outro posicionamento com relação a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, classificando-as como sendo decisões meramente administrativas, sem poder coercitivo e sem o efeito da coisa julgada, podendo desta forma se submeter a apreciação do Poder Judiciário, que este por sua vez, deverá limitar-se à verificação da legalidade da decisão, sem alcançar a avaliação do poder discricionário do administrador público, ficando restrito à legalidade. A título de exemplo segue algumas decisões nesse sentido:

Ação anulatória de decisão administrativa do Tribunal de Contas do Estado. Caraguatatuba. Prefeito municipal que determinou o pagamento de vale-alimentação aos servidores da Administração direta e indireta, inclusive comissionados e agentes políticos. Decisão do TCE que considerou irregular o percebimento de tal benefício pelo Prefeito e Vice-Prefeito e determinou a devolução das quantias pagas a esse título, com os acréscimos legais. Pretensão de suspender os efeitos do julgamento e obstar a cobrança. Ajuizamento da demanda unicamente em relação à Fazenda do Estado. Extinção do feito sem julgamento do mérito, por ilegitimidade passiva. Descabimento. Estado de São Paulo que será alcançado pelos efeitos de eventual procedência da demanda. Apreciação do mérito nos termos do artigo 1013, § 3º, I, do CPC. **Controle judicial dos atos administrativos que deve se cingir à legalidade e legitimidade. Poder Judiciário que não pode substituir o Executivo nos pronunciamentos que lhe são privativos, em especial adentrar ao exame do mérito do ato administrativo. Observância do contraditório e da ampla defesa. Decisão do TCE proferida dentro dos limites de sua competência e de forma motivada. Impossibilidade de revisão do julgamento sob a ótica da eficiência e da justiça da decisão, sob pena de violação à separação de Poderes. Apelação não provida, com alteração do fundamento da sentença para improcedência da demanda. (TJ-SP - Apelação : APL 10480387620148260053 SP 1048038-76.2014.8.26.0053 – Relator: Antonio Celso Aguilar Cortes – Julgamento 01/08/2016, órgão julgador: 10ª Câmara de Direito Público, publicação 11/08/2016) (grifei)**

AÇÃO ANULATÓRIA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Verificação de irregularidades no pagamento de verbas rescisórias a servidores comissionados da Câmara Municipal de Matão, no ano de 2006 – Procedimento administrativo. Observância do devido processo legal – O Tribunal de Contas do Estado, órgão auxiliar do Poder Legislativo, possui atribuições para expedir parecer a respeito de gestão financeira dos Municípios, cujo procedimento conta com

previsão própria na Lei Complementar Estadual nº 709/93, tudo em consonância com a Constituição Federal e a Constituição Paulista – **Ao Poder Judiciário compete analisar unicamente os aspectos formais dos procedimentos na tomada de contas dos Municípios, não podendo ir além dessa atribuição, para substituir ou reformar a decisão do órgão técnico, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes.** Sentença de improcedência mantida. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-SP - APL: 10036187420148260347 SP 1003618-74.2014.8.26.0347, Relator: Isabel Cogan, Data de Julgamento: 22/01/2016, 12ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 23/01/2016).(grifei)

AÇÃO ORDINÁRIA NULIDADE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - APLICAÇÃO DE MULTAS E SANÇÕES. PRELIMINAR Nulidade da sentença - Decisão que desconsiderou o pedido de produção de provas - Alegação de cerceamento de defesa Não ocorrência Desnecessária dilação probatória Preliminar rejeitada. MÉRITO – procedimento administrativo sem vícios – **Decisão final bem fundamentada – Respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade – inexistência de qualquer ilegalidade ou arbitrariedade Poder Judiciário que não pode rever o mérito da decisão administrativa. Procedentes deste E. Tribunal** – Demanda improcedente. Recurso não provido. (TJ-SP - APL: 00015971020138260176 SP 0001597-10.2013.8.26.0176, Relator: Spoladore Dominguez, Data de Julgamento: 18/03/2015, 13ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 19/03/2015) (grifei)

RELATOR JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM 2º GRAU JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. A controvérsia gravita em torno da higidez do procedimento administrativo conduzido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo para investigar irregularidades em contrato administrativo, que resultou na imposição de multa ao agente político responsável pela contratação realizada pela Universidade de São Paulo USP. **Controle jurisdicional do processo administrativo considera apenas as circunstâncias excepcionais que envolvem a higidez do processo administrativo, sem avançar no mérito do ato administrativo, o que esvazia a alegação atinente à ingerência entre poderes.** O ponto culminante para determinar a nulidade do procedimento administrativo envolve a repercussão experimentada pelo apelado diante do conteúdo e dispositivo da decisão do Tribunal de Contas. O apelado foi o único a experimentar a repercussão do dispositivo da decisão do Tribunal de Contas. Imposição da penalidade da multa. Necessidade da notificação pessoal do apelado para acompanhar o processo administrativo. Falta do ato de comunicação. A defesa da pessoa jurídica interna de direito público não se confunde com a defesa do agente político, a quem não foi franqueada a possibilidade de apresentar defesa. Sentença de procedência mantida. Precedentes. (TJ-SP – APL 0030398-14.2013.8.26.0053, Relator: José Maria Câmara Junior, Data do Julgamento: 18/11/2015) (grifei)

Importa salientar que o relator José Maria Câmara Junior da decisão supracitada, também reforçou a ideia de que o Poder Judiciário muito embora possa exercer o controle jurisdicional dos atos administrativos, este não pode adentrar no mérito da decisão, tão somente nos aspectos de legalidade, assim sendo:

APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL. A controvérsia gravita em torno da higidez do procedimento administrativo conduzido pelo Tribunal de Contas do

Estado de São Paulo para investigar irregularidades em contrato administrativo, que resultou na imposição de multa ao agente político responsável pela contratação. O controle é perfeitamente possível porquanto “é princípio assente em nosso Direito em com expresse respaldo na Lei Magna que nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser subtraída à apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV). Nem mesmo a lei poderá excepcionar este preceito, pois, a tanto, o dispositivo mencionado opõe insuperável embargo. Interpreta-se que a extensão do controle jurisdicional sobre os atos administrativos estará circunscrita à análise de sua legitimidade, limitando-se a dizer o direito no caso concreto, sem, contudo, invadir a seara administrativa. **Nesse cenário, se o controle jurisdicional do processo administrativo considera apenas as circunstâncias excepcionais que envolvem a higidez do processo administrativo, sem avançar no mérito do ato administrativo, não há falar na hipótese de ingerência entre poderes.** (Apelação n. 0030398-14.2013.8.26.0053 Comarca: São Paulo. Apelante: Fazenda do Estado de São Paulo X Apelado: Sérgio Muniz Oliva Filho) (grifei)

Nesta seara, o que se observa e que ao Poder Judiciário é permitido analisar todos os aspectos de legalidade e legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. Assim é o que se extrai da decisão proferida pelo TJ/SP onde o mesmo relata não ser possível o reexame das contas proferidas pelo Tribunal de Contas, sob pena de violação ao princípio de separação dos poderes, pois a natureza jurídica da decisão do Tribunal de Contas é administrativa, assim sendo:

APELAÇÃO CÍVEL. ANULATÓRIA. Pretensão dos autores de decretação de nulidade de julgamento exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o qual emitiu juízo de ilegalidade sobre os valores indevidamente percebidos por eles, secretários municipais, à época, entre os meses de julho a dezembro de 2002, seja modificado para que sua exigibilidade seja suspensa pelo Município de Suzano. Inadmissibilidade. Observância ao contraditório e ampla defesa. Ausência de ilegalidade e ilegitimidade do ato administrativo. Regularidade formal dos processos. **Poder Judiciário que não pode se substituir ao Tribunal de Contas para reexaminar aquelas contas, sob pena de violação do princípio de separação dos poderes. Impossibilidade de reapreciar o mérito da decisão do TCE/SP.** Precedentes. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Fixação em R\$ 8.000,00 para cada um dos autores. Exasperação injustificada. Redução para R\$ 8.000,00 a ser dividido para todos os autores, verificada a existência de litisconsórcio. Observância das regras do artigo 20, do CPC. Recurso provido em parte, apenas para alterar o valor dos honorários advocatícios arbitrados na sentença (AC nº 0028337-25.2009.8.26.0053; 3ª Câmara de Direito Público; rel. RONALDO ANDRADE, j. 15/09/2015) (grifei)

O mérito administrativo, relacionando-se com conveniências do Governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito. Não há confundir, entretanto, o mérito administrativo do ato, inenfoque

revisão judicial, com o exame de seus motivos determinantes, sempre passíveis de verificação em juízo. Exemplificando: o Judiciário não poderá dizer da conveniência, oportunidade e justiça da aplicação de uma penalidade administrativa, mas poderá e deverá sempre examinar seu cabimento e a regularidade formal de sua imposição (MEIRELLES, 2006).

Nesse sentido, já decidiu o TJ/SP, com inteira razão: 'Para que o Judiciário bem possa verificar se houve exata aplicação da lei, força é que examine o mérito da sindicância ou processo administrativo, que encerra o fundamento legal do ato'. Idêntica é a orientação do STF, deixando julgado que a legalidade do ato administrativo, cujo controle cabe ao Poder Judiciário, compreende não só a competência para a prática do ato e de suas formalidades extrínsecas. Como também os seus requisitos substanciais, os seus motivos, os seus pressupostos de direito e de fato, desde que tais elementos sejam definidos em lei como vinculadores do ato administrativo (MEIRELLES, 2006).

Assim, verificamos que, muito embora haja discussão por parte da doutrina, a jurisprudência pacificou entendimento de que a natureza jurídica dos Tribunais de Contas é meramente administrativa, o que restou demonstrado pelos recentes julgados extraídos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

3.2 O PODER JUDICIÁRIO E A REVISÃO DO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS

De acordo com o capítulo anterior, observamos que o poder judiciário só poderá exercer o controle sobre as decisões do Tribunal de Contas sob os aspectos formais de legalidade e legitimidade, não podendo adentrar ao mérito das referidas decisões.

Assim, resta-nos analisar as hipóteses que admitem o controle do poder judiciário. Em outras palavras, nos ocuparemos agora em analisar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas que foram reexaminadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em razão de algum vício atinente a legalidade ou a legitimidade de seus atos, e o que se extrai de alguns recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

ATO ADMINISTRATIVO. Multa imposta pelo Tribunal de Contas do Estado. Pretensão de anular o procedimento administrativo e, conseqüentemente, a penalidade pecuniária imposta. Possibilidade. Processo administrativo que não teve trâmite regular, por não ter assegurado ao autor o direito ao contraditório e à ampla defesa. Necessária notificação pessoal, conforme artigo 91 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Ilegalidade do ato administrativo. Súmula vinculante nº 3 do STF. Sentença mantida. Recurso improvido. (Apelação nº 0021009-05.2013.8.26.0053,

Comarca de São Paulo, 2ª Câmara de Direito Público, Relator Cláudio Augusto Pedrassi, julgado em 16 de fevereiro de 2016)

ORDINÁRIA. Anulatória de decisão do Tribunal de Contas do Estado e da eficácia dos acórdãos proferidos nos processos TC n.ºs. 01238/026/08 e 005009/026/10. Irregularidade na contratação de funcionários na Universidade de São Paulo. Ocorrência de nulidade procedimental. Inobservância dos princípios da ampla defesa e contraditório. Ofensa ao artigo 5º, LV, CF caracterizada. Anulação, com determinação de instauração de outro procedimento com observância das garantias constitucionais. Sentença de improcedência. Recurso provido. (Apelação nº 0042717-48.2012.8.26.0053, Comarca de São Paulo, 5ª Câmara de Direito Público, Relatora Heloísa Martins Mimessi, julgado em 1 de fevereiro de 2016)

ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO, DA AMPLA DEFESA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. Multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado. Admissão ilegal de pessoal na Universidade de São Paulo USP. Inexistência de intimação pessoal. Inobservância à ampla defesa e contraditório. Multa imposta nos termos do art. 104, II, da Lei Complementar 709/93. Qualquer que seja o ato a ser praticado, no âmbito administrativo ou judicial, é imprescindível observar o devido processo legal, assegurando-se aos interessados a possibilidade do exercício do contraditório e da ampla defesa, conforme assegurado pela Constituição Federal, através do art. 5º, caput, LIV e LV. Sentença mantida. Recurso não provido. (Apelação nº 0008937-20.2012.8.26.0053, Comarca de São Paulo, 3ª Câmara de Direito Público, Relator Ronaldo de Andrade, julgado em 24 de fevereiro de 2015).

RECURSOS OFICIAL E DE APELAÇÃO MANDADO DE SEGURANÇA DIREITO ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL INATIVO PRETENSÃO À NULIDADE DA DECISÃO PROFERIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO E O RESTABELECIMENTO DO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA POR INVALIDEZ POSSIBILIDADE. 1. Matéria preliminar, relacionada com a incompetência do Juízo, ilegitimidade passiva e decadência do direito à impetração, rejeitada. 2. No mérito, a aposentadoria por invalidez pode ser revista a qualquer tempo. 3. Contudo, é nulo o cancelamento do benefício, sem a notificação do servidor inativo e prévia perícia médica. 4. Cerceamento de defesa, caracterizado. 5. Precedentes da jurisprudência do E. STF. 6. Ordem impetrada, em mandado de segurança, concedida. 7. Sentença, ratificada. 8. Recursos oficial e de apelação, apresentados pela parte impetrada, desprovidos. (TJ-SP - Inteiro Teor. APL 10225230520158260053 - Data de publicação: 12/08/2016. Relator: Francisco Bianco)

Anulatória Ato administrativo Procedimento administrativo no Tribunal de Contas do Estado sem observância do contraditório e ampla defesa. Recurso não provido. Autora que sofreu os efeitos punitivos de decisão do TCE em que deveria ter sido intimada para se manifestar. Sentença de procedência mantida (TJ-SP - Inteiro Teor. APL 400084520098260053 SP 0040008-45.2009.8.26.0053 relator: marrey uint data da publicação 12/08/2016).

APELAÇÃO CÍVEL Ação anulatória de ato administrativo Contas da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

1. Fato impeditivo à interposição de recurso Aplicação do disposto no artigo 518, § 1º, do Código de Processo Civil. Decisão fundamentada em súmula vinculante Discussão centrada, todavia, nos próprios limites de aplicabilidade da súmula Preliminar afastada.

2. Ação anulatória Decisão administrativa do TCE-SP, exarada no Processo Administrativo nº TC-1415/026/03 Julgamento de irregularidade das contas da Câmara Municipal referentes ao exercício de 2003 Condenação do Presidente da Casa à restituição dos valores pagos em excesso aos Vereadores Ausência de participação dos Edis no procedimento administrativo Ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa configurada Anulação de rigor Inteligência da Súmula Vinculante nº 03 Precedentes. Sentença parcialmente reformada Recursos dos réus desprovidos e recurso do autor provido.(Apelação Cível nº 0017422-09.2012.8.26.0053 Comarca de São Paulo Voto nº 19794 Relatora: Cristina Cotrofe. Data da publicação 13/04/2016)

Importa destacar o entendimento da relatora Cristina Cotrofe do último julgado acima exposto:

Portanto, ante a ofensa aos princípios do contraditório e da ampla defesa com relação aos Vereadores da Câmara Municipal de São Bernardo do Campo, que claramente serão atingidos pelos efeitos da decisão no processo administrativo, é de rigor anular a decisão proferida pelo TCE-SP e determinar a notificação para a apresentação de defesas, mantendo-se, neste ponto, a respeitável sentença. (Apelação Cível nº 0017422-09.2012.8.26.0053 Comarca de São Paulo Voto nº 19794 Relatora: Cristina Cotrofe. Data da publicação 13/04/2016)

Percebe-se, desta forma, que, nas hipóteses acima, as decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foram reexaminadas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, posto que em todos os casos haviam vícios de legalidade (ausência de notificação no processo administrativo), violando a ampla defesa e o contraditório, direitos esses assegurados pela Constituição Federal, através do art.5º, inciso LV, assim sendo:

Art. 5º (...)

LV - aos litigantes, em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (Lei Complementar nº709/1993) também possui dispositivo legal no mesmo sentido, *in verbis*:

Artigo 51 - Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado.

Noutro ponto, importante a ser salientado é a Súmula Vinculante nº 03 do Supremo Tribunal Federal que estabelece “nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”. Neste sentido é o entendimento de Pedro Roberto Decomain:

Sempre que no exercício de suas funções os Tribunais ou Conselhos de Contas vislumbrarem a possibilidade de que alguém possa tê-las rejeitadas, ou possa vir a ser passível da determinação de que restitua recursos ao Erário público, podendo também vir a sofrer penalidade administrativa, consoante lhes permite o inciso VIII, do art. 71, da CRFB/88, devem primeiramente facultar a manifestação do responsável pelos atos que estejam submetidos à apreciação do Tribunal ou Conselho, para que referido interessado possa, querendo, defender-se. Apenas depois de facultada a sua manifestação é que cumpre proferir o Tribunal ou Conselho o seu parecer prévio ou sua decisão acerca do assunto. A não se proceder desse modo, poderá a decisão tornar-se passível de anulação por defeito formal, em decorrência de cerceamento do direito de defesa, assegurado constitucionalmente a todo aquele que esteja diante da possibilidade de sofrer sanção, inclusive administrativa, como decorrência direta e imediata do procedimento em que se acha envolvido. (DECOMAIN, 2006, p. 145)

Conclui-se, portanto, que o princípio do contraditório e da ampla defesa, além de ser um direito assegurado na Constituição Federal (art. 5º LV), também está estabelecido na Lei complementar do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (art. 51), bem como na súmula vinculante nº 03 do STF, portanto violado este princípio na decisão proferida pelo Tribunal de Contas no processo administrativo, violado estará a legalidade do processo, possibilitando desta forma a tutela jurisdicional em face das decisões lançadas pelo referido Tribunal de Contas.

3.3 O TRIBUNAL DE CONTAS E O PODER LEGISLATIVO

A vinculação do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo a um dos Poderes da República não é um tema pacífico no âmbito jurídico. Há, na doutrina, diversos posicionamentos.

Alguns doutrinadores, juristas e professores de Direito Constitucional entendem que o art. 33 da atual Constituição do Estado de São Paulo em simetria com o art. 71 da Constituição Federal coloca o Tribunal de Contas como órgão integrante do Poder Legislativo, já que a atribuição de fiscalizar faz parte das atribuições típicas do Poder Legislativo.

Outros afirmam que o Tribunal de Contas não pertence a nenhum dos Poderes e entendem que ele é um órgão independente e autônomo, assim como o Ministério Público e que, ao auxiliar o Poder Legislativo, a ele não se subordina, sendo considerado um 4º Poder (GOMES, 2009).

Ademais, a Tese do 4º Poder também é contestada por José Mauricio Conti, pois, segundo o autor, “o sistema adotado pela Constituição prevê a tripartição de poderes cada um exercendo uma função própria e imprescindível à existência do Estado Democrático de Direito, que são o Executivo, o Legislativo e o Judiciário” (GOMES, 2009).

Reforça esta posição, os ensinamentos do Ministro Carlos Ayres Britto, segundo o qual:

“(...) começo por dizer que o Tribunal de Contas da União não é órgão do Congresso Nacional, não é órgão do Poder Legislativo. Quem assim me autoriza a falar é a Constituição Federal, com todas as letras do seu art. 44, litteris: ‘O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal’ (negrito à parte). Logo, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas da União. Da sua estrutura orgânica ou formal deixa de fazer parte a Corte Federal de Contas e o mesmo é de se dizer para a dualidade Poder Legislativo/Tribunal de Contas, no âmbito das demais pessoas estatais de base territorial e natureza federada.

2.2. Não que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério, esse, que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

3.1. Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de idéia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo ‘com o auxílio do Tribunal de Contas da União’ (art. 71), tenho como certo que está a falar de ‘auxílio’ do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

3.2. As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II. (GOMES,2009)

Não obstante as várias interpretações constitucionais, o entendimento majoritário doutrinariamente e jurisprudencial é no sentido de ser o Tribunal de Contas um órgão de extração constitucional, independente e autônomo, que auxilia a Assembleia Legislativa no exercício do controle externo, assim vejamos algumas decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo neste sentido:

APELAÇÃO CÍVEL – ANULAÇÃO DE ATO JURÍDICO – Rejeição das contas da Prefeita do Município de Engenheiro Coelho – Exercício de 2009 – **O Poder Legislativo não está subordinado ao parecer do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que atua como órgão auxiliar no exame das contas do Poder Executivo** – A Câmara Municipal pode reprovar as contas por decisão de dois terços de seus membros, nos termos do artigo 31, § 2.º, da Constituição Federal – No entanto, não foram observados os princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório – Infringência do artigo 5.º, inciso LV, da Constituição Federal – Rejeição das contas inválida, por conter vício formal insuperável – Reconhecimento do cerceamento ao direito de ampla defesa da Chefe do Executivo local – Precedentes – Anulação do Decreto Legislativo que não proporciona a automática aprovação das contas pelo Poder Legislativo, mesmo diante do parecer favorável do TCE – Primado constitucional da separação dos poderes – Processo extinto, sem resolução do mérito, por carência da ação – Afastamento da impossibilidade jurídica do pedido – Procedência do pedido inicial – Reforma da sentença – Recurso provido. (TJ-SP - Apelação APL 07007196320128260666 Data de publicação: 18/02/2016) (grifei)

Agravo de Instrumento – Processual Civil – Ação Anulatória proposta em face da Fazenda do Estado e do Município de São Bernardo do Campo - Decisão de Magistrado “a quo” que defere pedido de suspensão de exigibilidade de restituição de valor determinada pelo TCE –Recurso de Agravo de Instrumento proposto pelo Tribunal de Contas do Estado buscando a revogação da decisão – Negativa de liminar seguimento que se impõe. 1. **O Tribunal de Contas do Estado é órgão auxiliar do Poder Legislativo e não detém personalidade jurídica distinta do Estado razão pela qual lhe falta legitimidade para recorrer ou estar em Juízo para buscar a revogação da decisão judicial** – Precedentes do C. STJ – Extinção que se impõe com base no art. 267, IV, do CPC Recurso a que se nega liminar seguimento por manifesta ilegitimidade de parte. (TJ-SP - Agravo de Instrumento AI 21966766220158260000 Data de publicação: 21/10/2015) (grifei)

APELAÇÃO – ATO ADMINISTRATIVO – AÇÃO ANULATÓRIA – DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – ATOS DE ADMISSÃO DE SERVIDORES – CONTROLE DE LEGALIDADE E LEGITIMIDADE – Ato praticado na vigência do antigo CPC – Aplicação do artigo 14 do novo CPC – Pretensão de anulação de procedimento administrativo do TCE que julgou irregulares atos de admissão de agentes comunitários de saúde do Município de Birigui – Descabimento – **O Tribunal de Contas é órgão técnico que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federados**, tendo competência para apreciar a regularidade dos atos de admissão de servidores – O controle judicial sobre os atos administrativos é unicamente de legalidade e legitimidade, não podendo o Judiciário substituir a Administração nos pronunciamentos que lhe são privativos, em especial adentrar ao exame do mérito do ato administrativo – Observância das garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa – Interessados assinaram termo de ciência e notificação que, além de cientificar da obrigação legal de submeter à análise do TCE os atos de admissão, também firmaram o compromisso de acompanhar todos os atos de desenvolvimento do procedimento fiscalizatório – Publicação de todos os atos decisórios na imprensa oficial – Decisão do TCE tomada dentro dos limites de sua competência e de forma motivada – Impossibilidade de revisão do julgamento sob a ótica da eficiência e justiça da decisão, sob pena de violação à separação de poderes – Sentença de improcedência mantida – Recurso improvido. (TJ-SP - Apelação APL 10068087920148260077 - Data de publicação: 08/06/2016) (grifei)

Assim, diante das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, verifica-se que Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Poder Legislativo, não estando a ele subordinado, exercendo suas atividades administrativas de forma autônoma.

Importa ressaltar também, conforme se verifica das decisões supracitadas, que o Poder Legislativo não está obrigado a aceitar as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa. (art. 31, §1º, e art. 71 c/c o art. 75 da CF). No entanto, o Tribunal de Justiça também entende que o Poder Legislativo não pode recusar o parecer emitido pelo do Tribunal de contas por mera decisão política, assim são algumas decisões nesse sentido:

ACÇÃO ANULATÓRIA Decreto Legislativo que rejeitou as contas da Prefeitura Os atos de rejeição das contas prestadas pelo Chefe do Executivo de Sandovalina, relativas aos exercícios de 2006, 2007 e 2008, levados a efeito pela Câmara Municipal, padecem de vício insanável, pois desconsideram as conclusões do parecer favorável elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sem qualquer justificativa Além disso, no julgamento das *contas* não foi observado o devido processo legal, na medida em que a ré deixou de providenciar a instauração de Comissões Temática e Especial de Investigação, como previsto no Regimento Interno da Casa Enfim, os elementos de convicção coligidos permitem realmente entrever que o ex-Prefeito Municipal, autor da presente ação, que exercera o cargo de Chefe do Poder Executivo local, no período 2001 a 2008, não teve assegurado o direito à ampla defesa que lhe é garantido pela Constituição Federal Reexame necessário não provido. (TJ-SP 0002739-19.2012.8.26.0456. Relator(a): Paulo Dimas Mascaretti Comarca: Pirapozinho Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público Data do julgamento: 29/01/2014) (grifei)

APELAÇÃO CÍVEL - ANULAÇÃO DE ATO JURÍDICO. 1. Rejeição de contas do Prefeito do Município de Avaré - Exercício de 1998 - Inobservância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório - Infringência da disposição do artigo 5º, inciso LV, da Carta Magna - Garantia fundamental que legitima o ato administrativo - Poder Legislativo local que não está subordinado ao parecer opinativo do Tribunal de Contas do Estado, que atua como mero órgão auxiliar no exame das contas do Executivo - Câmara Municipal que pode reprovar as contas por decisão de 2/3 (dois terços) de seus membros (artigo 31, § 2º, da Constituição Federal) - Rejeição das contas, contudo, inválida, por conter vício formal insuperável - Reconhecimento do cerceamento ao direito de ampla defesa do Chefe do Executivo local - Precedentes desta C. Corte, desta C. Câmara e do E. Pretório Excelso - Anulação do Decreto Legislativo que não proporciona a automática aprovação das contas pelo Legislativo, na linha de parecer favorável do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - Primado constitucional da separação dos poderes - Procedência do pedido - Reforma da decisão singular. 2. Recurso provido. (TJ-SP APL 9091518-79.2004.8.26.0000. Relator(a): Osvaldo de Oliveira. Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público. Data do julgamento: 25/11/2009) (grifei)

Portanto, muito embora haja discussão por parte da doutrina, a jurisprudência pacificou entendimento de que os Tribunais de Contas é um órgão de extração

constitucional, independente e autônomo, que auxilia o Poder Legislativo no exercício do controle externo, não estando a ele subornado, e ao Poder Legislativo muito embora possa rejeitar o parecer técnico do Tribunal de Contas pela votação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, esta não poderá ser feita por mera decisão política sob pena de rejeição do decreto legislativo pelo Poder Judiciário.

3.4 O PARECER PRÉVIO COMO INSTRUMENTO DE FISCALIZAÇÃO

Sendo o Tribunal de Contas órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo, no que se refere a fiscalização contábil, financeira, orçamentaria, operacional e patrimonial do Estado, conforme os artigos 32 e. 33 da Constituição do Estado de São Paulo, tal órgão tem como uma das suas funções justamente emitir parecer prévio sobre a prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo..

Importante lembrar ainda que, como órgão auxiliar, não compete ao Tribunal de Contas julgar as contas prestadas pelo chefe do poder executivo, mas tão somente emitir parecer prévio para que o legislativo as julgue corretamente, observando o princípio da ampla defesa e do contraditório, sob pena de revisão do decreto legislativo pelo Poder Judiciário, conforme já estudado no presente trabalho. Ressalta-se que o parecer prévio do Tribunal de Contas não pode ser rejeitado por mera decisão política, cabendo ao Poder o que também já foi visto com a elaboração da presente pesquisa.

É esse o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da atuação do Tribunal de Contas na fiscalização do poder executivo, conforme se assevera com os julgados que seguem:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação anulatória. Decreto Legislativo que rejeitou as contas da prefeitura municipal relativas ao exercício de 2008, **contrariando parecer favorável emitido pelo Tribunal de Contas. Indeferimento de tutela de urgência afastado. Ausência de intimação do ex-prefeito para comparecer em plenário, o que configura, em análise de cognição sumária, violação aos princípios do contraditório e da ampla defesa.** Preenchidos os requisitos do art. 300, caput, do Código de Processo Civil. Precedentes desta C. 8ª Câmara de Direito Público. RECURSO PROVIDO. (TJ-SP - Agravo de Instrumento : AI 21537018820168260000 SP 2153701-88.2016.8.26.0000. data de julgamento: 09/09/2016 – relator Antonio Celso Faria) (grifei)

Ainda com relação ao acórdão acima, interessante destacar o entendimento do relator Antonio Celso Faria:

Notadamente, a prestação de contas a qual se submete o Prefeito do Município é **verdadeiro ato complexo, que se inicia com a apuração pelo Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar, e termina somente com a publicação, por decreto**

legislativo, da decisão do Plenário da Câmara, responsável por julgar pela aprovação ou rejeição das contas dos chefes do Executivo Municipal, nos termos previstos dos artigos 31, §§ 1º e 2º da Constituição Federal.

Percebe-se, assim, que prestação de contas dos chefes do poder executivo é vista pela jurisprudência como um ato complexo, visto que se inicia com o parecer prévio do Tribunal de Contas e finaliza com o julgamento pelo poder legislativo.

Outrossim analisamos alguns julgados no que concerne a anulação do decreto legislativo que rejeitou o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas e não observou o princípio do contraditório e ampla defesa, assim segue:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE IPAUÇU. Contas Públicas referentes ao Exercício de 2005, aprovadas pelo Tribunal de Contas, mas rejeitadas em votação por 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Rejeição que ensejou a edição do Decreto Legislativo nº 002/2007. Ex-Prefeito que somente tomou conhecimento da existência do referido Decreto quando requereu Certidão de Quitação Eleitoral no Cartório Eleitoral. Procedimento administrativo da Câmara que se deu sem oportunizar ao ex-prefeito o exercício do contraditório e da ampla defesa. Impossibilidade. **Ato de natureza político-administrativa que não prescinde da observância do devido processo legal. Necessidade de que fosse assegurado ao alcaide o direito de defesa quando da deliberação da Câmara Municipal sobre suas contas. Precedentes do STF e desta Colenda Corte de Justiça.** Sentença que considerou inválido o procedimento da Câmara e anulou o Decreto Legislativo que rejeitou a conta do ex-chefe do Executivo. Decisão mantida. Recursos oficial e voluntário não providos. (TJ-SP - Apelação : APL 90000013220128260252 SP 9000001-32.2012.8.26.0252 relator: DJALMA LOFRANO FILHO data de julgamento: 23/09/2015) (grifei)

Ademais, interessante destacar o fundamento do relator Djalma Lofrano Filho do acórdão acima exposto:

Ademais, não procede a alegação de que o direito de defesa do autor foi exercido no Tribunal de Contas do Estado (fls. 44 autos em apenso), pois esta Instituição emite parecer prévio sobre as contas do Executivo e atua unicamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo Municipal, cabendo a este a competência para a apreciação e julgamento das contas do ex-Prefeito. (TJ-SP - Apelação: APL 90000013220128260252 SP 9000001-32.2012.8.26.0252 relator: DJALMA LOFRANO FILHO data de julgamento: 23/09/2015)

No mesmo sentido, a jurisprudência desta Corte de Justiça:

AÇÃO DECLARATÓRIA. PREFEITA MUNICIPAL. Rejeição das contas pela Câmara de Vereadores. Cerceamento de defesa no procedimento legislativo. Oportunidade para defesa e contrariedade ao conteúdo do parecer do Tribunal de Contas. Regular procedimento no Tribunal de Contas, mas não na Câmara Municipal. Ausência de

possibilidade de oferecer defesa. Nulidade reconhecida. Recurso desprovido (AP 0000751-87.2012.8.26.0059, Rel. Des. Borelli Thomaz, 13ª Câmara de Direito Público do TJSP, j. 12.12.2013)

CÂMARA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO COELHO. Decretos legislativos que rejeitam contas de Prefeito Municipal, relativas aso exercícios de 2000, 2002, 2003 e 2004. Ato de natureza político-administrativa que não prescinde da observância das garantias da ampla defesa e da motivação. Hipótese em que foi acolhido parecer do Tribunal de Contas, desfavorável à aprovação das contas, sem prévia ouvida do Prefeito e sem declinação dos motivos. Precedentes do STF. Recurso provido, para anular os atos questionados. (AP 9246928- 91.2008.8.26.0000, Rel. Des. Aroldo Viotti, 11ª Câmara de Direito Público do TJSP, j. 11.03.2014).

Conclui-se, portanto, que o parecer prévio é um documento técnico proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apenas para auxiliar o julgamento das contas dos chefes do Poder executivo realizado pelo Poder Legislativo, no entanto o mesmo não vincula do Poder Legislativo, podendo ser rejeitado perante 2/3 dois terços de seus membros, conforme já observado na presente pesquisa. Assim, cumpre também ao Poder Legislativo observar o princípio do contraditório e ampla defesa quando for emitir o decreto legislativo referente a prestação de contas pelos chefes do Poder Executivo, mesmo quando este rejeitar ou acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sob pena de revisão pelo Poder Judiciário.

3.5 A EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas possui a competência para emitir parecer prévio na prestação de contas pelos Chefes do Poder Executivo, e além desta competência o mesmo possui a competência de julgar as contas dos administradores do erário público, conforme também já estudado no capítulo anterior.

Assim, dessas contas resulta na análise de dados técnicos, que visa à verificação, a aplicação correta dos recursos ou danos causados ao erário público em decorrência no dever de prestar contas, ou ato lesivo ilegal, ilegítimo ou antieconômico. Diz o art. 71 § 3º da Constituição Federal que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (SCHWEICH,2009).

Também a Lei Complementar nº 7 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, traz os mesmos dizeres em seu art. 87, assim sendo:

Art. 87 As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo” (LEI COMPLEMENTAR 709/93, art. 87, p. 35)

Nesse sentido, é de suma importância averiguar como o Poder Judiciário brasileiro vem apreciando os casos envolvendo as decisões que geram o título executivo pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim segue:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – Execução Fiscal – Dívida ativa inscrita relativa a ressarcimento de valores recebidos indevidamente por Secretário Municipal – Exercício de 2002 – Exceção de pré-executividade rejeitada – Pretensão à reforma da decisão – Inadmissibilidade – Questões que demandam produção de provas – Impossibilidade de discussão na via estreita da exceção de pré-executividade – Necessária dilação probatória para exame da matéria – Questão a ser discutida em sede de embargos – Decisão mantida – Recurso desprovido. (TJ-SP Agravo de Instrumento nº 2183117-38.2015.8.26.0000 – relator ROBERTO MARTINS DE SOUZA Digital Agravante: Paulo Xavier de Albuquerque Agravado: Município de Carapicuíba Comarca: Carapicuíba – Serviço de Anexo Fiscal – Data da Publicação: 08/10/2015)

Na decisão acima, o relator Roberto Martins de Souza fundamentou seu voto da seguinte maneira:

De fato, a presente execução fiscal tem por base a CDA da pág. 24, título executivo que não está alicerçado em simples parecer, mas em decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado TCE no processo TC 800347/272/02, estando plenamente revestida de título extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3º, da CF que estabelece: “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão força de título executivo”. Acrescente-se que o art. 75, ‘caput’, da Lei Maior, prevê que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como dos Tribunais de Contas dos Municípios”.

Sobre o tema:

“As decisões dos Tribunais de Contas da União de que resulte imputação de débito ou multa, têm eficácia executiva (CF 71, § 3º). Por força do art. 75 da CF, também são títulos executivos as decisões dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (Código de Processo Civil e Legislação Processual em vigor - Theotonio Negrão e outro, Ed. Saraiva, 37ª ed., pag. 699) – **(grifei)** .

De outra banda, vale dizer que seria até mesmo desnecessária inscrição do débito na dívida ativa, pois, como ensina o jurista Régis Fernandes de Oliveira:

“O Tribunal de Contas, no exercício de sua missão constitucional, decide sobre prestação de contas, fiscaliza a aplicação de recursos e fiscaliza contas de empresas públicas, autarquias, sociedades de economia mista, etc. No caso de apuração de débito ou de infração à legislação de que possa resultar imposição de sanção pecuniária, os atos que emana têm eficácia de título executivo. Discute a doutrina se é necessária a inscrição do crédito como dívida ativa para que possa ser executado. Não é o que deflui da dicção do dispositivo constitucional, nem necessita ele de qualquer norma complementar. Seu entendimento deflui diretamente da norma e é bastante claro: **se à decisão foi atribuída a eficácia de título executivo, dispensa-se a inscrição**” (Curso de Direito Financeiro, Ed. Rt. 2006, págs. 360/361) -

Aliás, este é o entendimento adotado por esta E. Corte:

“(…) as decisões dos Tribunais de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso dos bens públicos têm eficácia de título executivo extrajudicial, a teor do artigo 71, § 3º da Constituição da República, que literalmente dispõe que As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito

ou multa terão eficácia de título executivo' - (AC nº 379.870.5/8- 00 - 12a Câmara de Direito Público Rel. Des. Wanderley José Federighi, j. de 28.11.2007) - **(grifei)**

Cabe ressaltar que a tramitação de processo no TCE apresenta-se como uma ação de conhecimento, ou seja, revestida das garantias do contraditório e da ampla defesa, que foram exercidas pelo Município de Carapicuíba.

Sendo assim, notável que a decisão do TCE-SP possui eficácia de título executivo hábil a aparelhar a presente execução fiscal, quando decidiu reconhecer que os membros do Poder Executivo local (prefeito e secretários municipais) teriam recebido vencimentos indevidos da Fazenda Municipal, a qual deverá providenciar o seu ressarcimento por parte daqueles que receberam tais valores. (grifei)

Assim, verifica-se do julgado acima transcrito, que o Poder Judiciário reconhece, que quando a decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, imputar débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Nesse mesmo sentido, observamos outro julgado:

APELAÇÃO Servidor público municipal Acúmulo de três cargos públicos de médico. Inconstitucionalidade Artigo 37, inciso XV, alínea cda Constituição Federal Tomada de contas Tribunal de Contas do Estado de São Paulo TCE Verificação da irregularidade, determinando a devolução integral dos valores percebidos Acúmulo inconstitucional de cargos públicos, per si, não importa na automática obrigação de devolução dos salários percebidos A prestação do serviço público, ainda que em inconstitucional acumulação de cargos públicos, enseja a corresponde remuneração Vedação ao enriquecimento sem causa, aplicável à Fazenda Pública Sentença mantida Recurso não provido. TJ-SP Apelação nº 0000245-20.2015.8.26.0411 – Relator MARCOS PIMENTEL TAMASSIA – Data da Publicação: 10/10/2015

Ressaltar-se do julgamento supracitado, o trecho do fundamento do relator Marcos Pimentel Tamassia que também reconheceu a legalidade de decisão executiva do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

No concernente à apelante, como alhures firmado, a acumulação inconstitucional de cargos públicos, levada a efeito pelo apelado, não consubstanciou qualquer incompatibilidade de horário de jornada laboral. É, portanto, autorizado presumir que ele regularmente trabalhou e, neste particular, a apelante não ofertou qualquer alegação em sentido contrário, cingindo-se a lançar mão de expedientes defensivos limitados à irregularidade da acumulação de cargos públicos, bem como à eficácia executiva das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo TCE.

Ainda nesta linha de raciocínio, transcorremos o seguinte julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO em face de decisão que, em execução fiscal, afastou alegação de ilegitimidade ativa da Fazenda Estadual para a execução de multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado. Sanção imposta com base no art. 104, II, da Lei Complementar Estadual nº 709/93, em razão de ato praticado com violação à norma legal ou regulamentar, não se vislumbrando nenhuma relação entre essa penalidade e o Município. Alegação de legitimidade ativa do Município afastada. Decisão mantida. RECURSO DESPROVIDO. (TJ-SP AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 2081240-55.2015.8.26.0000 – Relator: ISABEL COGAN Data da Publicação:19/09/2015)

Na decisão acima, a relatora também reconheceu a decisão com eficácia de título executivo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e mais destacou a parte legítima da Fazenda do Estado em demandas judiciais que decorrem da decisão executiva do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, assim segue:

Elucidada essa questão, tem-se que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo aplicou multa ao agravante, decisão com eficácia de título executivo, nos termos do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, cuja redação é a seguinte: **“Artigo 85 - As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”** Uma vez constada a falta de pagamento da multa, é perfeitamente cabível a remessa de peças à **Procuradoria da Fazenda do Estado para a execução da dívida, o que bem respalda a legitimidade ativa “ad causam” da agravada**, conforme se depreende do art. 88 da Lei Complementar Estadual nº 709/93, com o seguinte teor (destaque acrescido): **“Artigo 88 - Quando a caução ou fiança for insuficiente para cobrir o montante do alcance, restituição ou pagamento, ou quando não a tiver prestado o responsável, extrair-se-á cópia da decisão e das peças do processo julgadas necessárias, as quais serão remetidas dentro de 15 (quinze) dias, por intermédio da Procuradoria da Fazenda do Estado, ao Procurador Geral do Estado, para cobrança judicial da dívida”.** (grifei)

Portanto, observamos ante os julgados acima transcritos, que na tomada de contas dos administradores e responsáveis pelo dinheiro e bens públicos, a constituição federal, bem como a Lei orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, confere ao Tribunal de Contas o poder de julgamento dessas contas, podendo assim gerar deliberações condenatórias, nas quais serão declarados os responsáveis, o valor de alcance e outros elementos necessários, atribuindo-se conforme analisado pelas decisões do Poder Judiciário, a eficácia de título executivo dessas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, concluímos demonstrando como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é visto pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Primeiramente com relação a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas, muito embora haja discussão no que diz respeito a classificação da natureza jurídica das decisões do Tribunal de contas do Estado de São Paulo, pois uma corrente de pensamento sustenta a função jurisdicional, enquanto outra restringe as decisões à mera manifestação de vontade administrativa. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já pacificou o entendimento, classificando-as como sendo decisão administrativa, submetendo desta forma ao controle jurisdicional no que concerne aos aspectos de legalidade e legitimidade.

E, segundo, foram demonstrados alguns casos em que a decisão do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo foi revisada pelo Poder Judiciário, pois a mesma não observou os princípios do contraditório e ampla defesa, contendo desta forma, ilegalidade na referida decisão. Terceiro foi analisado que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo, não estando a ele subordinado, e seus pareceres (como o parecer prévio emitido referente as contas do chefes do Poder Executivo) não vincula o Poder Legislativo que poderá rejeitar o mesmo conforme os termos da Constituição Federal, ressaltando que esta rejeição pelo Poder Legislativo não poderá ser por decisão política, e sem as observâncias do princípio do contraditório e ampla defesa, sob pena de revisão/anulação do Poder Judiciário.

E, por último, foi observada a eficácia de título executivo das decisões do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, quando essas imputar débito ou multa nos processos de julgamento das prestações de contas dos administradores ou responsáveis pelo dinheiro ou bens públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Lei Orgânica e Regimento Interno*, estabelecidos pela Lei complementar nº 709 de 14 de Janeiro de 1993. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/images/lei-regimento.pdf>>. Acesso em: 15 de junho de 2016.

CASTARDO, Hamilton Fernando. *Natureza jurídica do tribunal de contas no ordenamento brasileiro*. Tese (Mestrado em Direito) Universidade Metodista de Piracicaba, 2007. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>>. Acesso em 13 de agosto de 2016.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Tribunais de contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública*. Tese (Mestrado em Direito) universidade do vale do itajaí – univali. Itajaí/sc. 2005. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj0v_IIfMAhXMgZAKHYmJCZAQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Fdominiopublico.mec.gov.br%2Fdownload%2Fteste%2Farfs%2Fcp012280.pdf&usq=AFQjCNFKU13c3POmi__J6huzRwTZs27s2w>. Acesso em 03 de abril de 2016.

GOMES, EMERSON CESAR DA SILVA. *Tribunais de Contas do Brasil: Composição, Organização e Competências*. 2009. Disponível em <<http://conteudojuridico>.

com.br/artigo,tribunais-de-contas-do-brasil-composicao-organizacao-e-competencias,24213.html> Acesso em 01.09.2016.

MATEUS, Wilson Roberto. *O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas a respeito da efetivação do direito constitucional à educação*. Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/o-controle-externo-exercido-pelo-tribunal-de-contas-respeito-da-efetivacao-do-direito-constitucional>>. Acesso em 10 de junho de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

PAGGIO, Mario Junior. *Atuação do tribunal de contas do estado de São Paulo para garantir os direitos dos cidadãos*. Monografia. Escola de Contas Públicas. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2014, Disponível em: <<https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/atuacao-do-tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-para-garantir-os-direitos-dos-cidadaos>>. Acesso em 05 de junho de 2016.

SÃO PAULO (Estado). *Constituição Estadual*. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/>