

O CONTROLE JUDICIAL SOBRE O TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE COMPARATIVA DA JURISPRUDÊNCIA DO TJRN E TJSP

Carolina Souza Mariz Maia Cabral⁴⁸

Vladimir da Rocha França⁴⁹

Recebido em: 16/05/2018

Aprovado em: 15/06/2018

RESUMO

O trabalho apresenta uma análise jurisprudencial das decisões dos Tribunais de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte e de São Paulo, relacionadas ao controle das manifestações de seus Tribunais de Contas, para mensurar o grau de revisão do mérito administrativo efetuado pelo judiciário. As decisões proferidas na seara administrativa podem impor sanções a gestores públicos e entidades privadas vinculadas à Administração. Considerando a tendência das partes de levar as demandas decididas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado à revisão pelo Poder Judiciário a análise comparativa busca verificar o alcance do controle judicial sobre as decisões das Cortes de Contas. A pesquisa revelou que o TJRN decide majoritariamente no sentido da possibilidade de revisão do mérito da lide, admitindo inclusive a anulação de penalidades impostas pelo TCE. Por outro lado, a jurisprudência do TJSP reconhece a competência do judiciário para inquirir os aspectos da legalidade e legitimidade da decisão administrativa, sem alterar o mérito.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Controle judicial. Jurisprudência. Devido processo legal.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal dispõe sobre a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) em seu art. 71, sendo, essencialmente, a de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo. Nos onze incisos que compõem o dispositivo são discriminadas as formas de atuação do órgão com relação a cada pessoa fiscalizada. Quanto aos Estados e

⁴⁸ Mestranda em Direito Constitucional pela UFRN. Pós-graduada em Direito Administrativo pela FGV-SP.

⁴⁹ Doutor em Direito Administrativo pela PUC/SP. Mestre em Direito Público pela UFPE. Professor do Departamento de Direito Público da UFRN.

Municípios, o art. 75 estabelece que as mesmas regras se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos respectivos Tribunais de Contas.

O controle externo consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e de todas as entidades da Administração direta e indireta, desenvolvido por instituição alheia ao Poder Executivo. Logo, é assegurada a autonomia na atuação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) que agirá em conformidade com os aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Apesar de entregar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas funções tão relevantes, a Constituição de 1988 não exclui da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV). A doutrina e a jurisprudência denominam esta possibilidade de revisão pelo Judiciário de princípio da inafastabilidade da jurisdição.

A atividade dos Tribunais de Contas tem se destacado nos últimos anos tanto no nível federal como no estadual. Constantemente são noticiadas as decisões do TCU e suas repercussões para a Administração Federal, o que despertou a atenção para um dilema institucional: o controle das manifestações do Tribunal de Contas pelo Poder Judiciário.

Na medida em que os julgamentos do TCU e dos TCE's punem as condutas das pessoas fiscalizadas, as lides são levadas aos tribunais numa tentativa de reverter as condenações. A Lei Orgânica do TCE/RN prevê como sanções a aplicação de multa, a declaração de inidoneidade do licitante, a inabilitação para exercício de função pública e a devolução de valores, por exemplo.

O presente estudo foi motivado para verificar quais aspectos da lide decidida pelos Tribunais de Contas são controlados pelos Tribunais de Justiça. Busca-se averiguar o alcance do controle judicial sobre as decisões dos tribunais de contas, a constitucionalidade desse controle e seus respectivos limites.

2 O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O Tribunal de Contas surgiu no Brasil em 1890, arquitetado pelo então Ministro Rui Barbosa, para examinar, revisar e julgar os atos concernentes à receita e à despesa. Posteriormente teve sua instituição confirmada pela Constituição de 1891 e manteve-se presente nas Cartas até hoje.

O art. 71 da Constituição de 1988 lista as competências do Tribunal de Contas da União que deve agir como órgão auxiliar do Poder Legislativo. Caberá ao TCU apreciar as

contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, e também julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Sobre a evolução histórica das Cortes de Contas, Diogo de Figueiredo Moreira Neto considera que elas deixaram de ser órgãos do Estado para serem também órgãos da sociedade no Estado, na medida em que servem direta e indiretamente à sociedade como um canal do controle social no desempenho das suas competências que situa os Tribunais de Contas como órgãos de vanguarda dos Estados policráticos e democráticos⁵⁰.

As manifestações do Tribunal de Contas proferidas ao analisar as contas do chefe do executivo estadual e municipal são frequentemente levadas para análise do Poder Judiciário, pois há interpretação divergente sobre as consequências possíveis de seu parecer prévio.

Também faz parte da competência do TCU a fiscalização das contas nacionais das empresas supranacionais cujo capital social a União participe, bem como o controle da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União. Além disso, o TCU tem o poder de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, tendo sua decisão eficácia de título executivo.

As sanções impostas pelas decisões dos Tribunais de Contas sobre as empresas que se relacionam com o Poder Público e sobre os gestores também são levadas à apreciação do Judiciário, tendo em vista o inconformismo das partes condenadas. Com isso, há o estreitamento da relação entre a jurisdição administrativa e a judicial, cabendo a análise dos limites de cada uma.

A intervenção do Poder Judiciário sobre a Administração é aceita de forma pacífica quando necessária ao controle de legalidade dos atos administrativos. Por exemplo, para averiguar a obediência do devido processo legal no desenvolvimento do processo administrativo.

A Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal endossa tal possibilidade ao afirmar que nos processos perante o TCU asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado. Apesar dessa condição, o respeito ao contraditório e à ampla defesa é imposto na generalidade dos casos.

Com relação ao papel institucional do Tribunal de Contas e o controle dos atos administrativos, Miguel Seabra Fagundes considera que a Corte de Contas decide

⁵⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 155.

conclusivamente sobre a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores, carecendo o Poder Judiciário de jurisdição para tal exame. Caso contrário, o pronunciamento do Tribunal de Contas resultaria em mero e inútil formalismo⁵¹.

Contudo, há circunstâncias que podem justificar a revisão de certos aspectos dos julgamentos das contas dos administradores, como será demonstrado a seguir, preservando-se a função institucional de cada órgão.

O desenvolvimento do aspecto gerencial da Administração Pública impôs a atuação mais intensa do Tribunal de Contas para garantir o controle de resultados. O consequente aumento das demandas no âmbito do Tribunal de Contas elevou seu destaque institucional no cenário político ao mesmo tempo em que o expôs mais ao controle pelo Judiciário.

O contexto de intensificação da atuação da Corte de Contas como órgão controlador da Administração Pública se assemelha à racionalização do governo defendida por Dalmo de Abreu Dallari como uma das tendências dos atuais regimes em que os elementos técnicos e altamente especializados são utilizados como auxiliares do governo. Isto é, a partir do emprego de recursos modernos de comunicação e organização a Administração se torna apta a decidir com mais acerto e agir com maior eficácia⁵².

Nesse sentido, o exercício das competências dos Tribunais de Contas depende de conhecimentos especializados e de estrutura informacional ágil que facilitem o processamento de dados para que sejam fornecidos os fundamentos propiciadores da referida racionalização do governo.

Quanto ao alcance da atuação do Judiciário é reconhecida a existência de posicionamento favorável ao controle restrito, mas acolhe-se a tese que prevalece no ordenamento pátrio do controle amplo, a qual permite o controle judicial além da competência e forma do ato administrativo, adentrando nos motivos e fins, como integrantes da legalidade e não da discricionariedade e mérito, conforme disciplina Odete Medauar⁵³.

Portanto, admite-se a constitucionalidade do controle dos atos do Tribunal de Contas pelos Tribunais de Justiça, e, por isso, propõe-se a análise de como tem se desenvolvido esse processo de verificação de conformidade.

3 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

⁵¹ SEABRA FAGUNDES, Miguel. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 138.

⁵² DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁵³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 447.

3.1 Exame das decisões proferidas no âmbito do TJRN

Para analisar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte concernente ao controle das manifestações provenientes do Tribunal de Contas (TCE/RN), foi realizada pesquisa por meio de consulta ao site “<http://esaj.tjrn.jus.br/cjosg/>” em 16 de maio de 2018. No campo de busca “ementa” foram inseridas as palavras-chave “tribunal de contas ou TCE”. O resultado apontou 70 processos, sendo levantados os dados dos 30 acórdãos mais recentes sobre o tema.

Percebe-se no TJRN a análise do exercício da jurisdição da Corte de Contas por meio de avaliações sobre a legalidade das ações desenvolvidas nos processos administrativos. Por exemplo, no Agravo de Instrumento nº 2015.012507-8⁵⁴, foi reconhecido o regular exercício da competência constitucional por parte do Tribunal de Contas e afastado o argumento de nulidade da decisão administrativa por cerceamento de defesa, depois de serem analisadas as especificidades fáticas do caso.

Também na Apelação nº 2016.020107-2⁵⁵ foi debatido o mérito da lide decidida anteriormente pelo TCE/RN, sendo desconstituído o seu ato decisório, pois considerou-se que cabe ao Poder Judiciário manifestar-se sobre os aspectos formais e substanciais da legalidade do ato.

O direito ao contraditório, à ampla defesa e ao devido processo legal está entre os temas mais frequentes nas decisões analisadas. Os administrados recorrem ao Judiciário por considerar que não foram observados os citados princípios constitucionais em seus processos administrativos. Na Apelação nº 2012.015965-4⁵⁶ o recorrente apontou a violação de seu direito ao contraditório e à ampla defesa pelo TCE/RN. Ao analisar o caso, o TJRN identificou desídia do sujeito no processo administrativo, que deixou de juntar documentos, de modo que seu direito constitucional estava protegido.

Já no Mandado de Segurança nº 2016.018646-4⁵⁷ foi reconhecida a falha na intimação do interessado, o que ensejou a cassação dos efeitos do acordão do TCE/RN, sem prejuízo da

⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2015.012507-8. Relatora: Desembargadora Judite Nunes. DJe, 23/08/2016.

⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2016.020107-2. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 30/05/2017.

⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2012.015965-4. Relator: Desembargador Saraiva Sobrinho. DJe, 07/06/2013.

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2016.018646-4. Relator: Desembargador Glauber Rêgo. DJe, 22/11/2017.

reanálise do feito pelo Tribunal de Contas, desde que asseguradas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa numa próxima oportunidade.

Também no Mandado de Segurança nº 2013.000076-3⁵⁸ foi identificado o desrespeito ao contraditório e à ampla defesa do sujeito, o que provocou a anulação da decisão do TCE/RN pelo TJRN. Neste caso a servidora pública não foi notificada no processo administrativo sobre a decisão denegatória de registro de ato de nomeação em cargo público. Logo, com fundamento na Súmula Vinculante nº 3, foi concedida a segurança com a consequente decretação de nulidade da decisão do TCE/RN, de modo a ser oportunizado o exercício das garantias constitucionais (CF, art. 5º, LIV e LV).

No mesmo sentido foi a decisão no Mandado de Segurança nº 2014.010263-7⁵⁹ que declarou a nulidade da decisão do TCE/RN diante da ausência do contraditório, da ampla defesa e devido processo legal. Neste caso a Corte de Contas resolveu unilateralmente sobre a legalidade da aposentadoria do administrado. Apesar de ser ato de natureza complexa que somente se aperfeiçoa com o registro perante o Tribunal de Contas, tal fato não afasta a obrigatoriedade do contraditório.

Já no acórdão da Apelação nº 2014.006475-3⁶⁰ a fundamentação se assemelha à adotada pelo TJSP ao afirmar que o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos dos Tribunais de Contas deve se limitar ao exame de aspectos formais e ao controle de legalidade dos procedimentos e decisões.

Também modificando o teor da decisão proferida pelo TCE/RN, no Mandado de Segurança nº 2013.018837-3⁶¹ foi revertida a ordem administrativa de bloqueio de conta corrente, uma vez que o ato teria natureza jurisdicional. Com isso, foi afastada a possibilidade de o Tribunal de Contas decretar a indisponibilidade de bens, devendo somente promover a representação aos órgãos competentes, a fim de que estes requeiram a medida ao juízo competente.

Na Apelação nº 2015.001856-0⁶² o TJRN decidiu pela validade da intimação remetida pelo Tribunal de Contas do Estado a endereço que supostamente não pertencia ao réu. A

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.000076-3. Relator: Desembargador Cláudio Santos. DJe, 19/02/2014.

⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2014.010263-7. Relator: Desembargadora Maria Zeneide Bezerra. DJe, 13/01/2016.

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2014.006475-3. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 10/02/2015.

⁶¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.018837-3. Relatora: Desembargadora Ana Carolina Maranhão (Juíza convocada). DJe, 24/09/2014.

⁶² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2015.001856-0. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, j. 08/03/2016.

decisão do Poder Judiciário se ateve aos fatos objetivamente expostos, analisando-os perante a lei orgânica daquela instituição.

Quando a decisão é pertinente à remessa da lista de gestores com contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas, o Judiciário potiguar pondera ser de competência da Justiça Eleitoral formular juízo de valor sobre tal hipótese, como pode ser observado no julgamento do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 2016.000317-7/0001.00⁶³.

Ainda quanto ao tema do julgamento das contas do gestor municipal, é reconhecida a orientação jurisprudencial exarada pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 14042/RN, sendo aceita a atuação do TCE/RN apenas para emissão de parecer opinativo, sem viés vinculativo, não possuindo, portanto, competência para o julgamento das contas do gestor, conforme acórdãos prolatados nos Agravos de Instrumento nº 2016.010998-1⁶⁴, 2016.011500-1⁶⁵ e 2016.011369-8⁶⁶, entre outros, sendo suspensos os efeitos das manifestações do TCE/RN. Com base nessa orientação na Apelação nº 2010.001803-9⁶⁷ também se decidiu pela desconstituição da decisão do Tribunal de Contas.

Nos Mandados de Segurança nº 2013.016919-1⁶⁸ e nº 2013.010622-3 foi reconhecida a decadência do direito à impetração do *mandamus*. Interessante notar que o TJRN preferiu fundamentar sua decisão com tal argumento, evitando a polêmica acerca da independência da jurisdição administrativa e consequentemente evitando a análise do mérito.

Surpreendeu no Mandado de Segurança nº 2014.002618-6⁶⁹ a profundidade com que o TJRN analisou a questão da prescrição intercorrente trienal no processo administrativo. Foram comparados os textos do parágrafo único do art. 111 da LCE nº 464/2012 em face do §1º do art. 1º da Lei Federal nº 9.873/99, ponderando qual regra deveria prevalecer no caso. Por fim, resolveu que não se aplicariam quaisquer das regras, além de ter sido reconhecida a possibilidade de o TCE/RN rever suas decisões e modificar o seu entendimento acerca de determinada matéria.

⁶³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 2016.000317-7/0001.00. Relator: Desembargador Dilermando Mota. DJe, 16/03/2016.

⁶⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.010998-1. Relator: Juiz Roberto Guedes (convocado). DJe, 22/02/2018.

⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.011500-1. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 24/10/2017.

⁶⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.011369-8. Relator: Desembargador Vivaldo Pinheiro. DJe, 06/06/2017.

⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2010.001803-9. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, 05/09/2017.

⁶⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.016919-1. Relator: Juiz Eduardo Pinheiro (Convocado). DJe, 16/11/2016.

⁶⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2014.002618-6. Relator: Desembargador Amílcar Maia. DJe, 19/10/2016.

A autonomia do TCE/RN de rever suas decisões também foi reconhecida no Agravo de Instrumento nº 2015.019855-2⁷⁰, quando deliberou que não cabe o prosseguimento de execução por dívida cuja exigibilidade foi suspensa pelo próprio Tribunal de Contas (quem havia, inicialmente, imposto tal penalidade).

Por sua vez, no Agravo de Instrumento nº 2012.018968-8⁷¹ foi analisada a competência constitucional do Tribunal de Contas, sem entrar no mérito das peculiaridades do caso concreto. Assim, o Relator debateu a interpretação do STF do art. 71, incisos I e II da Constituição Federal de 1988, especificamente quanto à apreciação de contas (inciso I) e o julgamento de contas (inciso II), decidindo, por fim, qual inciso se adequaria ao caso.

Na análise jurisprudencial do TJRN foram encontrados posicionamentos contraditórios sobre o mesmo tema. No Agravo de Instrumento nº 2012.011819-1⁷² foi afastada a decisão do TCE/RN que rejeitou as contas municipais, por reconhecer a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Prefeito, com base no art. 31, CF, e na jurisprudência do STF e do TSE. Logo, ao Tribunal de Contas caberia a emissão de parecer opinativo.

Em sentido contrário, no Agravo de Instrumento nº 2013.014430-2⁷³ o TJRN decidiu pela manutenção da decisão, por não verificar a verossimilhança das alegações, deixando de apreciar a alegação de incompetência do Tribunal de Contas para o julgamento das contas do gestor, com base no art. 273 do CPC. Também no Agravo de Instrumento nº 2014.013568-1⁷⁴ foi reconhecida a polêmica sobre a interpretação dos incisos I e II do art. 71, CF, tanto no Supremo Tribunal Federal como no âmbito do TJRN, decidindo-se pela ausência de verossimilhança das alegações do autor.

Ainda sobre a emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas, na Apelação nº 2013.006991-8⁷⁵ o TJRN considerou inconstitucional e ilegal o Decreto Legislativo nº 1.078/2012, pois o TCE/RN deixou de se manifestar em parecer prévio sobre um dos pontos que ensejou o julgamento de irregularidade das contas pela Câmara Municipal. Portanto,

⁷⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2015.019855-2. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 10/05/2016.

⁷¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2012.018968-8. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 06/06/2013.

⁷² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2012.011819-1. Relator: Desembargador Cláudio Santos. DJe, 10/09/2013.

⁷³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2013.014430-2. Relator: Desembargador Amaury Moura Sobrinho. DJe, 04/04/2014.

⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2014.013568-1. Relator: Desembargador Cornélio Alves. DJe, 17/12/2015.

⁷⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2013.006991-8. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, 16/12/2014.

entendeu o TJRN ter ocorrido violação do devido processo constitucional, por ser obrigatória a emissão do parecer prévio pelo TCE/RN sobre todas as questões a serem julgadas pela Câmara.

Na Apelação nº 2010.009960-6⁷⁶ foi decidido que independente da tramitação do processo administrativo na Corte de Contas, se a conduta do gestor é posta à apreciação do Poder Judiciário, a este caberá examinar qualquer lesão ou ameaça a direito, de acordo com o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Assim, no referido caso, a análise do TCE/RN serviu apenas como reforço argumentativo para a condenação.

Portanto, as questões judicializadas com maior frequência referem-se a dois temas: a ausência do devido processo legal por desrespeito ao contraditório e à ampla defesa e a consequência jurídica do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas acerca das contas do gestor.

3.2 Exame das decisões proferidas no âmbito do TJSP

Para compreender a atuação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no controle dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas daquele Estado, especialmente quanto à aplicação de multas pela instituição, foi realizada pesquisa na jurisprudência do TJSP, por meio de consulta ao site “<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do?f=1>”, a partir de dois critérios. Primeiramente, foram usadas as palavras-chave: “‘tribunal de contas’ ou TCE e multa e NAO penal e 709/1993”. Num segundo momento a consulta foi refeita com o seguinte critério de busca: “‘tribunal de contas’ ou TCE e multa e NAO penal e motivação”. Além disso, os resultados foram restringidos ao período de 1º/01/2015 até 04/11/2015 para aproximação das datas de julgamento da jurisprudência analisada do TJRN. O resultado total apontou 45 processos (31 pelo primeiro critério e 14 posteriormente). Destes, 10 acórdãos foram desconsiderados no levantamento dos dados por ser repetido ou tratar de multa alheia ao Tribunal de Contas.

A primeira constatação é que os gestores públicos e instituições privadas exercem o direito constitucional de petição por meio de vários instrumentos processuais e levam as demandas que foram decididas pelo Tribunal de Contas para que sejam revisadas pelo Poder Judiciário. A ação de nulidade de ato administrativo é bastante usada para discutir a legalidade e os fundamentos do acórdão do Tribunal de Contas.

⁷⁶ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2010.009960-6. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 06/06/2017.

Quando alegado o desrespeito às regras do devido processo legal, privando o gestor ou a instituição de suas proteções constitucionais, também é utilizado o mandado de segurança. Por sua vez, os embargos à execução fiscal surgem para debater no Judiciário a legalidade da Certidão de Dívida Ativa constituída a partir da condenação em multa proferida pelo TCE/SP.

Por último, também é debatida a propriedade das decisões do Tribunal de Contas no âmbito das ações civis públicas por atos de improbidade supostamente praticados.

A maior parte dos acórdãos do Tribunal de Contas expostos ao controle do Judiciário envolve o gestor público e a punição por ato cometido no decorrer de sua gestão quando este já deixou de integrar a Administração Pública⁷⁷. O restante dos processos judiciais trata de punições direcionadas a instituições privadas que contrataram com o Poder Público.

Para facilitar a visualização dos problemas judicializados, é interessante dividir as decisões do TJSP em duas linhas: a) relativas ao gestor público e b) pertinentes às instituições privadas.

De início, percebemos que o Judiciário aceita a constitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 709 de 1993 (Lei Orgânica do TCE/SP), que prevê no art. 104 as hipóteses que justificarão a aplicação de multa de até 2.000 UFESP⁷⁸. Portanto, o TJSP é deferente à aplicação desta penalidade pela Corte de Contas.

Os atos controlados pelo TCE/SP que ensejam posteriormente a judicialização são, na maioria, prestações de contas e contratações irregulares. As prestações de contas dos gestores públicos são julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas por não atenderem aos ditames legais e, com isso, surgem as condenações em UFESP. Aparecem como partes nestes processos ex-prefeitos, ex-secretários municipais e também membros da Casa Legislativa.

De outro lado, as contratações públicas são atos controlados tanto sob a perspectiva da atuação do gestor público, como também pela participação da instituição privada. Os contratos são julgados irregulares, principalmente, devido ao não preenchimento dos

⁷⁷ Foi constatada a presença do gestor público em 30 processos do TJSP, do total de 35 analisados.

⁷⁸ Artigo 104 - O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito;

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

III - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de diligência do Conselheiro Relator ou do Conselheiro Julgador Singular, ou de decisão do Tribunal de Contas;

IV - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinada;

V - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas; e

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§ 1.º - Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

§ 2.º - No caso de extinção da UFESP, enquanto não for fixado por lei outro valor unitário para substituí-lo, o Tribunal de Contas estabelecerá parâmetro a ser utilizado para o cálculo da multa prevista neste artigo.

requisitos para a inexigibilidade/dispensa do procedimento licitatório, ou por desrespeitar outro dispositivo da Lei nº 8.666 de 1993.

Analisando os acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo que controlaram processos administrativos relativos aos gestores públicos, os problemas enfrentados com maior constância foram a ausência do devido processo legal e a falta de intimação pessoal no âmbito administrativo. É reconhecida a obrigatoriedade de observância dos princípios do devido processo legal, seja na seara judicial ou na administrativa. Com isso, percebendo o Judiciário que o contraditório não foi efetivamente formado ou que a parte não teve as oportunidades devidas para exercer sua defesa, são anulados os processos que correram perante o Tribunal de Contas.

Esta questão normalmente está intrinsecamente relacionada à ausência de intimação pessoal. Apesar de o art. 90 da LCE nº 709 de 1993 prever a possibilidade de intimação dos atos e decisões do Tribunal de Contas com a publicação no Diário Oficial, o dispositivo seguinte traz exceções ao caso. Nos termos do art. 91, a notificação, em processo de tomada de contas, será realizada pessoalmente quando objetivar a prestação de informações, exibição de documentos, apresentação de defesa ou para a intimação de condenação (ou alcance) de multa. Desse modo, as condenações em multas arbitradas em UFESP pelo TCE/SP são diversas vezes impugnadas perante o Judiciário, em virtude de falhas processuais no trâmite administrativo. Com razão, o Tribunal de Justiça exige que seja demonstrado que houve notificação do interessado sobre a instauração de procedimento que poderia culminar na condenação em multa.

Logo, eventuais intimações efetuadas por meio de publicação no Diário Oficial são consideradas ineficazes pelos precedentes do TJSP para cumprir o fim do disposto no art. 91 da LCE nº 709 de 1993. Vale salientar que também não supre a falta de intimação pessoal o termo de ciência e notificação firmado pela parte (gestor público) antes da instauração do processo. Considera-se que existiria nesse caso mera “ciência legal”, sem que o sujeito tenha sido de fato notificado acerca do processo administrativo.

Sendo assim, os acórdãos do TJSP anulam os processos promovidos perante o Tribunal de Contas, rescindindo a condenação em multa. Para embasar esse posicionamento, socorrem-se os magistrados da Súmula Vinculante nº 3 do Supremo Tribunal Federal, que assegura o contraditório e a ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União (aplicando-se por extensão aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais), 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. Além desse fundamento, os acórdãos trazem a previsão constitucional do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV), bem como os dispositivos já mencionados da Lei Orgânica do TCE/SP (arts. 90 e 91).

Quanto aos acórdãos judiciais que revisaram os processos administrativos do Tribunal de Contas envolvendo instituições privadas, nota-se divisão de entendimento. Diferentemente do que é visto nos processos relativos aos gestores públicos, as regras do devido processo legal não são interpretadas com uniformidade para as empresas privadas que se relacionaram com o Poder Público.

Na Apelação nº 1000205-49.2014.8.26.0510⁷⁹, o TJSP julgou no mesmo sentido dos processos em que eram partes os gestores públicos. Ou seja, a intimação da instituição privada teria que ser feita pessoalmente para garantia da ampla defesa e do contraditório, de acordo com o art. 91 da LCE nº 709 de 1993. No caso analisado, a garantia processual foi desrespeitada, o que ocasionou a aplicação da Súmula Vinculante nº 3 para anular o processo administrativo.

Em sentido oposto, na Apelação nº 0029299-09.2013.8.26.0053⁸⁰ foi afastado o entendimento da Súmula Vinculante nº 3, pois o postulado alcançaria apenas direitos subjetivos das pessoas diretamente prejudicadas pelo julgamento da Corte de Contas. Considera-se que o julgamento pela irregularidade do contrato não desfez o ato administrativo, mas se limitou ao campo da declaração, cabendo à própria Administração municipal as medidas necessárias à invalidação do contrato com a observância (apenas neste momento posterior) do direito de ampla defesa da instituição privada.

Com isso, foi empregada a regra geral do art. 90 da LCE nº 709 de 1993, que presume perfeita a intimação realizada com a publicação em Diário Oficial. Inclusive, foi pontuada a assinatura pela empresa de Termo de Ciência e de Notificação no qual se compromete a acompanhar o procedimento administrativo que seria instaurado no Tribunal de Contas, de modo que a ampla defesa estava garantida já que a parte teria a possibilidade de acompanhar o trâmite administrativo.

Seguindo linha semelhante, no Mandado de Segurança nº 2056957-65.2015.8.26.0000⁸¹ foi afastada a incidência da Súmula Vinculante nº 3, por considerar

⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1000205-49.2014.8.26.0510. Relator: Desembargador Maurício Fiorito. DJe, 10/03/2015.

⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0029299-09.2013.8.26.0053. Relator: Desembargador Oswaldo Luiz Palu. DJe, 26/11/2014.

⁸¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de Segurança nº 2056957-65.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Neves Amorim. DJe, 16/09/2015.

suficiente à garantia da ampla defesa da instituição privada a intimação por meio da publicação dos atos no Diário Oficial.

Não parece o entendimento mais adequado, ou consentâneo com o restante da jurisprudência do TJSP, desmerecer os efeitos da declaração de irregularidade da contratação para a empresa contratada pela Administração em virtude de decisão do TCE/SP. Os efeitos dos atos dos Tribunais de Contas são extensos e repercutem nas atividades das partes, de modo que é crucial o respeito ao devido processo legal pelos procedimentos administrativos.

Vale salientar que não foi possível aferir a partir da leitura dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça a razão para diferenciar o tratamento concedido às pessoas jurídicas privadas e às pessoas físicas (gestores públicos) quanto à garantia do contraditório e da ampla defesa.

No controle dos processos administrativos que envolviam o gestor público a ausência de intimação pessoal não foi suprida pela assinatura de termo de compromisso para acompanhar o procedimento administrativo via Diário Oficial. Neste ponto, questiona-se qual seria o fundamento para a distinção entre o devido processo legal garantido ao gestor público e daquele assegurado à instituição privada, e se a diversa natureza jurídica dos sujeitos seria motivo suficiente para tanto.

Ao promover o controle judicial sobre os atos do Tribunal de Contas, os precedentes do TJSP repetidamente mencionam a vedação de modificação do mérito do ato administrativo, devendo a análise permanecer no campo da legalidade, com a investigação da existência de vício formal ou material no ato. O acórdão proferido nos autos da Apelação nº 1325-72.2013.8.26.0319⁸², por exemplo, cita a limitação inerente ao controle judicial:

Nessa esteira de raciocínio, percebe-se que desprovida de fundamentação jurídica a pretensão do apelante, uma vez que não é possível rediscutir a matéria de mérito da decisão proferida pelo Tribunal de Contas. Ora, por se cuidar de decisão administrativa, compete ao Poder Judiciário inquirir sua legalidade e legitimidade, assim como indagar a respeito da nulidade ou não do ato administrativo em pauta, deixando, contudo, de enveredar sobre o mérito administrativo, que foge à sua competência.

No entanto, dada a importância e gravidade atribuídas às decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, recai a dúvida se o controle jurisdicional realmente só seria admissível para coibir as ilegalidades, sem analisar a pertinência dos fundamentos. Inevitavelmente ao refletir sobre essa modalidade de controle deve ser feita ponderação entre a autonomia do

⁸² BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1325-72.2013.8.26.0319. Relatora: Desembargadora Vera Angrisani. DJe, 28/07/2015.

Tribunal de Contas no exercício da jurisdição administrativa e a obrigatoriedade de controle não só dos atos administrativos, mas também de todo poder concedido na seara pública.

Por um lado, há o receio de que seja esvaziada a competência do Tribunal de Contas caso o Judiciário tenha a liberdade de rever os fundamentos de suas decisões, valorando os argumentos empregados para condenar órgãos públicos, gestores e instituições privadas. Talvez essa resistência surja como herança do tão criticado “ativismo judicial”, fenômeno no qual as atribuições do Poder Judiciário são distorcidas, com o chamamento para si da deliberação sobre searas diversas. Entretanto, não parece provável que o Poder Judiciário deseje tomar para si a responsabilidade de julgar o universo dos atos administrativos, uma vez que seria elevar e muito sua carga de competências.

De outro lado, são submetidos a diversos controles o Poder Judiciário, o Poder Executivo e o Poder Legislativo, bem como os entes da Administração direta e indireta. Então, não haveria motivo para excluir o Tribunal de Contas da necessidade de submeter-se a controles, entre eles, o judicial.

Assim, acreditando ser possível o controle jurisdicional das decisões proferidas pela Corte de Contas, a análise poderia ultrapassar o aspecto estrito da legalidade e da observância do procedimento, de maneira a perquirir a correção dos argumentos empregados diante dos fatos julgados, como se dá nas decisões vistas anteriormente que compõem a jurisprudência do TJRN.

Dentre os precedentes que defendiam a impossibilidade de modificação da penalidade administrativa pelo TJSP, o Agravo de Instrumento nº 2201557-19.2014.8.26.0000⁸³ considerou que a Administração é dotada de competência discricionária para fixar penalidades, não cabendo ao Poder Judiciário e nem ao TCE/SP suprir ou substituir a escolha feita pelo administrador. Logo, não só o Judiciário ficaria adstrito ao decidido pela Administração, como também o Tribunal de Contas.

Numa vertente mais arrojada alguns acórdãos do TJSP avaliaram a existência de parâmetros para a fixação das multas pelo Tribunal de Contas, em razão da declaração de irregularidade de prestações de contas, contratos ou procedimentos licitatórios. Diante da alegação das partes de que as penalidades são aplicadas sem que seja apontada a dosimetria, o

⁸³ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2201557-19.2014.8.26.0000. Relator: Leonel Costa. DJe, 25/03/2015.

Judiciário paulista já se manifestou sobre esse ponto em alguns precedentes, como na Apelação nº 7436-93.2010.8.26.0637⁸⁴:

[...] Contudo, a própria Constituição, no art. 71, inc. VIII, possibilita valorar o fato e aplicar as penalidades cabíveis conforme critério de proporcionalidade e razoabilidade, levando em conta o prejuízo causado à Administração, ou desrespeito às determinações do Tribunal de Contas. A ofensa aos princípios que regem a Administração Pública também configura prejuízo, além do próprio dano ao erário. A decisão do Tribunal Pleno analisou todas as impugnações opostas contra o edital de licitação e fundamentou sua decisão com julgados do próprio TCE e legislação pertinente; inviável, portanto, a alegação de ausência de motivação no arbitramento da multa.

Neste caso a sentença proferida em 1ª instância pelo Poder Judiciário havia reconhecido a ausência de fundamentação na aplicação da multa, anulando o ato administrativo que impunha a penalidade, por se mostrar impossível a verificação da proporcionalidade da pena pecuniária, com base na garantia constitucional do devido processo legal. No entanto, a decisão foi reformada pelo TJSP, que entendeu existir a fundamentação necessária para a imposição da penalidade.

Na mesma linha está a Apelação nº 10443-79.2009.8.26.0168, na qual o Tribunal de Justiça analisou os fundamentos empregados pelo TCE/SP em sua manifestação, apontando o embasamento fornecido para a aplicação da multa, como se vê:

Com efeito, o Tribunal de Contas logrou apontar que a falta da realização de licitação contrariou o art. 109 da Lei Orgânica do Município, o art. 2º, o inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 e o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, bem como o artigo 3 c.c. artigo 23 da Lei de Licitações. Anotou, ainda, que a falta de processamento nas aquisições dos gêneros (fls. 23/24) poderiam ser evitadas se levado em conta a previsibilidade de tais gastos, pois ocorreram durante todo o exercício e são gêneros de uso necessário ao bom funcionamento da máquina administrativa.

Apesar dos dois últimos precedentes jurisprudenciais citados acolherem a discussão quanto à existência de parâmetro para imposição de penalidade pelo Tribunal de Contas, não houve a valoração dos argumentos usados. Isto é, o TJSP não apreciou alegações de impropriedade nas fundamentações, ou equívocos na análise dos fatos. Quando a parte pretendia que o Judiciário revisasse a correção de sua conduta (já declarada irregular pelo TCE/SP), a resposta padrão era de impossibilidade de discussão do mérito administrativo, dotado de discricionariedade e autonomia.

Contudo, foi identificado um precedente do TJSP que decidiu pela ausência de motivação da multa, além de afirmar a falta de vinculação dos fundamentos do acórdão do

⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 7436-93.2010.8.26.0637. Relator: J. M. Ribeiro de Paula. DJe, 12/05/2015.

TCE/SP com a penalidade imposta na jurisdição administrativa. Na Apelação e Remessa Necessária nº 1022995-40.2014.8.26.0053⁸⁵, o tema foi tratado da seguinte forma:

Ora, nos termos da documentação acostada aos autos, denota-se que, diferentemente do alegado na decisão que embasou a aplicação da multa ao autor, este tomou as providências que lhe competiam para apuração de irregularidades, nos exatos termos do determinado pelo Tribunal de Contas. [...]

Ora, o autor não pode ser penalizado pela conclusão da sindicância, uma vez que dela não participou, cumprindo com o que lhe cabia ao determinar a sua instauração. [...]

Nesta esteira, há prova de que o autor não se manteve inerte, não podendo ser penalizado por algo a que não deu causa.

Nada há que acrescentar à escorreita fundamentação, salvo registrar que, em suma, a motivação da decisão do TCE está manifestamente dissociada de qualquer ação ou omissão atribuível ao autor.

O julgamento da apelação acima serve para demonstrar que pode sim o Judiciário se manifestar sobre a motivação apresentada pelo Tribunal de Contas no exercício de sua jurisdição administrativa, sem esvaziar a competência da instituição. Para isso, é importante que o controle do ato administrativo considere as alegações do administrado e veja a pertinência da resposta dada pela Administração (no caso, pelo TCE/SP).

Na generalidade dos casos, a jurisprudência do TJSP entende inviável a anulação de procedimento administrativo por falta de motivação na aplicação da multa, considerando suficiente o embasamento na razoabilidade e proporcionalidade da penalidade em relação à irregularidade cometida.

Porém, o entendimento exposto no julgamento da Apelação e Remessa Necessária nº 1022995-40.2014.8.26.0053 mostra a possibilidade de um novo caminho a ser seguido pela Corte Judicial, mais consentâneo com a realidade da Administração Gerencial.

A atuação do Tribunal de Contas deve estar de acordo com o devido processo legal também no aspecto da motivação, de modo que a multa aplicada tenha sua dosimetria exposta, assim como as condutas que a justificaram.

Em que pese a maior probabilidade de correção da decisão na via administrativa, por ter a Administração acesso aos órgãos técnicos necessários à apreciação das peculiaridades de cada caso, o controle efetuado pelo órgão judicial tem sua importância, tendo em vista o amplo poder atribuído ao Tribunal de Contas.

Ademais, interessante notar a partir dos acórdãos do TJSP que este órgão não altera suas manifestações conforme a espécie de ato administrativo que foi julgado pelo TCE/SP. Em outras palavras, tanto faz se o fato julgado administrativamente que ensejou a imposição

⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação e Remessa Necessária nº 1022995-40.2014.8.26.0053. Relator: Ponte Neto. DJe, 04/11/2015.

de multa se tratava de contratação irregular ou da prestação de contas de órgãos da Administração. O controle judicial não faz juízo em razão da origem do ato administrativo em discussão. Esta parece ser característica positiva da atuação do TJSP, pois causaria insegurança jurídica a constatação de variações da análise do mérito administrativo de acordo com a espécie de ato analisado.

Portanto, depois de abordados os temas mais constantes no controle judicial promovido pelo TJSP sobre os acórdãos do TCE/SP que aplicaram multa a gestores públicos ou administrados, chega-se à constatação de que apesar da maior parte dos provimentos judiciais seguirem corrente tradicional de vedação de apreciação do mérito administrativo, alguns julgadores começam a demonstrar a viabilidade de demandas que objetivam corrigir a decisão administrativa, mesmo que seja necessário alterar o juízo de mérito outrora formulado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de equilíbrio entre o controle judicial e a autonomia dos atos da Administração, como, por exemplo, as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, é variável e deve ser encontrado em cada caso concreto. Na perspectiva de Gustavo Binenbojm deve ser empregada a técnica da análise de capacidades institucionais que indicará os limites funcionais da atuação do órgão em questão que contribuirá para a atuação segura do Poder Judiciário. Sendo assim, a densidade do controle deve obediência tanto ao aspecto normativo como também ao procedimento adotado pela Corte de Contas e as competências e responsabilidades exercidas através daquele ato, compondo o critério chamado de juridico-funcionalmente adequado⁸⁶.

A partir da análise comparativa das jurisprudências do TJRN e do TJSP relativas ao controle de decisões proferidas pelo Tribunal de Contas de cada estado foram possíveis algumas conclusões sobre o tema. A matéria mais frequente em ambos os tribunais judiciários é a arguição de nulidade do procedimento administrativo em razão da ausência de intimação pessoal ou do prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.

Assim, o Judiciário é chamado a se pronunciar, principalmente, sobre questão estritamente legal, inerente a qualquer procedimento, seja ele judicial ou administrativo. O

⁸⁶ BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 240.

que difere no posicionamento do TJRN e do TJSP é a profundidade com que eles discutem as especificidades dos casos. Enquanto na jurisprudência do TJSP é notado um afastamento dos magistrados frente às peculiaridades de cada situação, o TJRN comenta as condições particulares.

Em ambos os tribunais constatou-se que os gestores públicos e instituições privadas exercem o direito constitucional de petição por meio de vários instrumentos processuais para levar as demandas à revisão do Poder Judiciário. Os instrumentos mais frequentes são o mandado de segurança e a ação anulatória de ato administrativo.

Por outro lado, o TJRN e o TJSP divergem quanto à possibilidade de revisão do mérito das decisões do Tribunal de Contas. O TJSP tem postura reiterada no sentido de não admitir a rediscussão da matéria de mérito da decisão proferida pelo Tribunal de Contas, pois ao Poder Judiciário somente compete inquirir a legalidade e legitimidade da decisão administrativa, assim como indagar a respeito da nulidade ou não do ato administrativo em pauta. O mérito administrativo, portanto, foge à sua competência.

A jurisprudência do TJRN quanto à análise do mérito da decisão administrativa apresenta grande variação, mas na maior parte dos casos consente com o pleito do administrado para apreciar a matéria anteriormente discutida na seara administrativa.

Na medida em que os Tribunais de Contas exercem suas competências e aplicam penas aos gestores públicos é natural que este órgão se submeta com maior rigor a mecanismos de controle, além de precisar seguir estritamente as garantias processuais previstas no ordenamento jurídico brasileiro. Por isso, o cenário atual não comporta decisões com fundamentações obscuras ou falhas formais, as quais prejudicam o devido processo legal dos processos administrativos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2015.012507-8. Relatora: Desembargadora Judite Nunes. DJe, 23/08/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2016.020107-2. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 30/05/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2012.015965-4. Relator: Desembargador Saraiva Sobrinho. DJe, 07/06/2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2016.018646-4. Relator: Desembargador Glauber Rêgo. DJe, 22/11/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.000076-3. Relator: Desembargador Cláudio Santos. DJe, 19/02/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2014.010263-7. Relator: Desembargadora Maria Zeneide Bezerra. DJe, 13/01/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação nº 2014.006475-3. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 10/02/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.018837-3. Relatora: Desembargadora Ana Carolina Maranhão (Juíza convocada). DJe, 24/09/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2015.001856-0. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, j. 08/03/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 2016.000317-7/0001.00. Relator: Desembargador Dilermano Mota. DJe, 16/03/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.010998-1. Relator: Juiz Roberto Guedes (convocado). DJe, 22/02/2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.011500-1. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 24/10/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2016.011369-8. Relator: Desembargador Vivaldo Pinheiro. DJe, 06/06/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2010.001803-9. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, 05/09/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2013.016919-1. Relator: Juiz Eduardo Pinheiro (Convocado). DJe, 16/11/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Mandado de Segurança nº 2014.002618-6. Relator: Desembargador Amílcar Maia. DJe, 19/10/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2015.019855-2. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 10/05/2016.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2012.018968-8. Relator: Desembargador João Rebouças. DJe, 06/06/2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2012.011819-1. Relator: Desembargador Cláudio Santos. DJe, 10/09/2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2013.014430-2. Relator: Desembargador Amaury Moura Sobrinho. DJe, 04/04/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Agravo de Instrumento nº 2014.013568-1. Relator: Desembargador Cornélio Alves. DJe, 17/12/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2013.006991-8. Relator: Desembargador Ibanez Monteiro. DJe, 16/12/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Apelação Cível nº 2010.009960-6. Relator: Desembargador Virgílio Macêdo Jr. DJe, 06/06/2017.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1000205-49.2014.8.26.0510. Relator: Desembargador Maurício Fiorito. DJe, 10/03/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 0029299-09.2013.8.26.0053. Relator: Desembargador Oswaldo Luiz Palu. DJe, 26/11/2014.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Mandado de Segurança nº 2056957-65.2015.8.26.0000. Relator: Desembargador Neves Amorim. DJe, 16/09/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 1325-72.2013.8.26.0319. Relatora: Desembargadora Vera Angrisani. DJe, 28/07/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 2201557-19.2014.8.26.0000. Relator: Leonel Costa. DJe, 25/03/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação nº 7436-93.2010.8.26.0637. Relator: J. M. Ribeiro de Paula. DJe, 12/05/2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação e Remessa Necessária nº 1022995-40.2014.8.26.0053. Relator: Ponte Neto. DJe, 04/11/2015.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do direito público. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

THE JUDICIAL CONTROL OVER THE COURT OF AUDITORS: COMPARATIVE ANALYSIS OF THE JURISPRUDENCE OF THE TJRN AND TJSP

ABSTRACT

This paper presents a jurisprudential analysis of the decisions of the Courts of Justice of the State of Rio Grande do Norte and São Paulo, concerning the control of the decisions of its Courts of Auditors, to measure the degree of review of the administrative merit made by the judiciary. Decisions uttered in administrative court may impose sanctions on public managers and private entities related to the Administration. Considering the tendency of the parties to take the demands decided by the Court of Auditors to review by the Judiciary, the comparative analysis seeks to verify the extent of judicial control over the decisions of the Court of Auditors. The research revealed that the TJRN mostly decides in an effort to enable the reviewing the

merits of the dispute, even admitting the annulment of penalties imposed by the TCE. On the other hand, the jurisprudence of the TJSP recognizes the competence of the judiciary to investigate aspects of the legality and legitimacy of the administrative decision, without changing the merits.

Keywords: Court of Auditors. Judicial control. Jurisprudence. Due process of law.