

As implicações da competência dos Juizados Especiais para anular ato administrativo do Tribunal de Contas

The implications of the competence of the Special Courts to annul the administrative act of the Court of Auditors

Lucas Araújo Meneses¹

RESUMO

O presente artigo tem como escopo a análise das implicações da anulação de ato administrativo do Tribunal de Contas em processos de controle externo pelos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Desse modo, abordar-se-á a competência dos Tribunais de Contas para julgar processo de contas e realizar o controle externo, e dos Juizados Especiais para anular o ato administrativo desses Tribunais. Para tanto, realizou-se levantamento bibliográfico, jurisprudencial e doutrinário acerca das situações em que os Juizados Especiais da Fazenda Pública possuem competência para anular ato administrativo do Tribunal de Contas, em que se ressaltam os efeitos deletérios à Administração Pública e ao interesse público das decisões dos Juizados que anularam atos administrativos, causando prejuízos ao Controle Externo. O presente estudo visa apontar as implicações de tais decisões ao Controle Externo e conclui que os Juizados Especiais da Fazenda Pública devem restringir-se a analisar tão somente a legalidade do ato.

Palavras-chave: Ato Administrativo. Competência. Juizado Especial. Controle Externo. Anulação.

ABSTRACT

The scope of this paper is to analyze the implications of the annulment of

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: lucasmnss931@gmail.com

an administrative act by the Court of Auditors in external control processes by the Special Courts of the Public Treasury. Thus, the competence of the Courts of Auditors to judge the process of accounts and carry out external control, and of the Special Courts to annul the administrative act of these Courts, will be addressed. To this end, a bibliographic, jurisprudential and doctrinal survey was carried out on the situations in which the Special Courts of the Public Treasury have jurisdiction to annul the administrative act of the Court of Auditors, which safeguards the deleterious effects to the Public Administration and the public interest of the decisions of the Courts that annulled administrative acts, causing damages to the External Control. The present study aims at pointing out the implications of such decisions for External Control and concludes that the Special Courts of the Public Treasury should restrict themselves to analyze only the legality of the act.

Keywords: Administrative Act. Competence. Special Court. External Control. Annulment.

Recebido: 05-07-2021

Aprovado: 27-08-2021

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como escopo a análise das implicações da anulação de atos administrativos do Tribunal de Contas pelos Juizados Especiais da Fazenda Pública, haja vista as dezenas de ações ordinárias protocoladas nos Juizados Especiais visando anular os acórdãos e as decisões da Corte de Contas, o que ocorreu, especialmente, por conta do pleito eleitoral em 2020. Assim, é necessário analisar as consequências ao controle externo e ao interesse público ante as irregularidades cometidas por gestores e ex-gestores na ordenação de despesas dos poderes Executivo e Legislativo, considerando-se o comprometimento do controle externo sequente da anulação dos atos administrativos.

Neste jaez, apesar da existência de divergências doutrinárias e da aplicação das normas referentes à possibilidade ou não de ajuizamento de ação nos Juizados Especiais, visando anular ato administrativo, cumpre ressaltar, desde já, o malferimento à ordem administrativa, decorrente da interferência do Poder Judiciário na esfera de competência dos Tribunais de Contas pátrios.

Para tanto, a metodologia do presente artigo far-se-á por meio da análise da jurisprudência acerca da competência dos Juizados Especiais, bem como do arcabouço doutrinário, jurisprudencial e constitucional da competência dos Tribunais de Contas e dos Juizados Especiais, no que tange à anulação e ao julgamento das contas públicas dos ordenadores de despesas, sendo tal discussão de fundamental importância, uma vez que esse fenômeno jurídico tornou-se comum à época das eleições.

Isso posto, empreende-se, preliminarmente, a importância desta pesquisa para toda a coletividade social e jurídica, visto que a temática trata da interferência do Poder Judiciário no âmbito de atuação da Corte de Contas quando do controle e da fiscalização do gerenciamento dos gastos públicos realizados por ordenadores de despesas; isto porque o exame do ato administrativo deve se restringir à legalidade do ato.

Por fim, vê-se, ainda, que a notoriedade da problemática a ser tratada não se exauriu, haja vista as divergências e os debates travados no âmbito dos Juizados Especiais e Tribunais recursais estaduais, bem como a existência de processos de anulatórias em trâmite. Desse modo, a análise das implicações da anulação de ato administrativo pelos Juizados Especiais é de extrema relevância para o controle externo e para a defesa do interesse público.

2 A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu o Estado Democrático de Direito brasileiro e fortaleceu as instituições de controle externo, a julgar pelo papel essencial desempenhado por essas instituições para a manuten-

ção da Administração Pública. Assim, a “Constituição Cidadã” ampliou o rol de competências institucionais do Tribunal de Contas da União e, consequentemente, dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais. Desse modo, a atuação dos Tribunais de Contas foi aperfeiçoada para atender ao Estado engendrado após o Regime Militar de 1964, proporcionando uma atuação mais eficiente e ativa no controle externo dos recursos públicos.

Isso posto, a Constituição Federal de 1988 refere-se ao controle externo no art. 71, ficando este a cargo do Congresso Nacional, ou seja, do Poder Legislativo, e será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Veja o estabelecido no texto constitucional:

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

Portanto, entende-se que o controle externo é instrumento do Estado Democrático de Direito, por meio do qual instituições governamentais fiscalizam outros órgãos estatais a fim de assegurar as escorreitas aplicação, gerência e captação dos recursos públicos. Sabe-se que, no Brasil, o controle externo é atribuição do Poder Legislativo, o qual complementa-se com o auxílio do Tribunal de Contas para realizar fiscalizações patrimoniais, contábeis e financeiras em todos os órgãos dos poderes Judiciário, Executivo e do próprio Legislativo.

De igual modo, o controle externo é uma forma de controle público da legalidade contábil e financeira com vistas a comprovar a regularidade dos atos realizados pela Administração, seja no emprego dos bens, valores e/ou dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento público (MEIRELLES, 2017). Por isso, o controle externo realizar-se-á em todos os órgãos e sobre qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, ou valores públicos, inclusive aquelas que não compõem a estrutura organizacional do Estado.

Além disso, cabe destacar que o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas é técnico e especializado, não vinculado à ideologia política e/ou partidária. Depreende-se, pois, que o Tribunal de Contas é o órgão do Estado que mais se assemelha ao controle fiscalizador, por conta de suas prerrogativas constitucionais e de sua independência e autonomia dos outros três poderes para realizar o controle externo.

Destarte, a Constituinte da Carta Magna de 1988 previu, de forma expressa, a existência e os atos de competências das Cortes de Contas, no Título IV – Da Organização dos Poderes, Capítulo I – Do Poder Legislativo, Seção IX – Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária, especificamente nos arts. 71 e seguintes. Observe:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - 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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - 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 e 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;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - 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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Assim, observam-se, conforme Bugarin (2010), oito categorias relacionadas às funções básicas dos Tribunais de Contas: judicante, fiscalizadora, consultiva, informativa, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Não obstante haja previsão dos atos de competência dos Tribunais de Contas Pátrios no Capítulo I, do Título IV, da Constituição Federal de 1988, o qual trata, também, do Poder Legislativo, entende-se que as Cortes de Contas são órgãos autônomos, com independência financeira e administrativa, que, quando do desempenho de parte de suas atribuições, funciona como auxiliar do Poder Legislativo para julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, atuando como órgão técnico consultivo. Com a Constituição de 1988, houve uma ampliação da competência fiscalizadora do Tribunal de Contas às esferas operacional e patrimonial.

Por outro lado, convém ressaltar a importância do dever de prestar contas, tendo este sido conceituado de forma plena pela Constituição Federal, no parágrafo único do art. 70, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. 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, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Portanto, depreende-se que qualquer pessoa física ou jurídica que faça uso, de forma ampla, de qualquer verba pública tem a obrigação de prestar contas ao Órgão de Controle, ficando a análise técnica e a realização de tal controle a cargo dos Tribunais de Contas. Nesse sentido, ensina Celso de Mello (1984, p. 136):

a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.

Pois bem, demonstrada a relevância, é necessário destacar que, além do Tribunal de Contas da União ser responsável por julgar contas que envolvam verbas oriundas da União, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Federal nº 8.443, de 16 de julho de 1992, cada ente federativo possui autonomia para elaboração de sua Constituição estadual e, consequente-

mente, para criação do órgão responsável pela realização do controle externo no âmbito estadual, desde que respeitado o Princípio da Simetria Constitucional e preservada a semelhança entre os institutos jurídicos das Constituições estaduais para com a Constituição Federal.

Por outro lado, o inciso II do art. 71 da Constituição Federal estabelece a competência referente ao julgamento administrativo das contas dos gestores, a qual não é meramente opinativa e, apesar de não possuir função jurisdicional, o Tribunal de Contas, ao exercer tal competência, segundo Ferreira (1992), é autêntica instância julgadora. Com relação à função judicante, esclarece o doutrinador Jacoby (2005) que é necessário ressaltar essa função “jurisdicional” com vistas a possibilitar a observação dos Tribunais de Contas como órgãos autônomos e independentes do Poder Legislativo.

Então, resta evidente que compete ao Tribunal de Contas julgar, em sede administrativa, privativamente, as contas dos responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos conforme estabelecido no texto constitucional. Assim, o Tribunal, em comento, realiza a análise técnica das contas com vistas a encontrar ilegalidades ou eventuais prejuízos ao Erário e, em seguida, julga as contas dos gestores, ressaltando-se a hipótese em que o gestor também exerça a função de chefe do Executivo Municipal. Nesse caso, ter-se-á somente a emissão de parecer prévio a ser encaminhado à Câmara Municipal para julgamento político.

Nesses casos, as Cortes de Contas somente possuem competência para emissão de parecer prévio referente às contas de governo ou de gestão prestadas pelo prefeito, as quais devem ser submetidas ao julgamento da Câmara de Vereadores para aprovação ou rejeição do referido parecer técnico, podendo este ser rejeitado em votação correspondente a dois terços do Legislativo Municipal (SILVA; BELLAN, 2011).

Consequentemente, o Tribunal de Contas, no exercício do controle externo em relação à atividade administrativa de um dos Poderes, pode aplicar sanções tanto ao administrador quanto ao particular submetido à

sua jurisdição ou ao responsável por bens, valores ou dinheiro público, ou por estabelecer uma relação jurídica, por sua função, com a Administração Pública, ou, ainda, por haver firmado algum contrato ou instrumento de mesmo gênero com a Administração.

Desta feita, a análise das contas prestadas por gestores públicos pelas Cortes de Contas, conforme Costa (2006), garante o gerenciamento eficaz dos recursos públicos, bem como contribui para a transparência pública ao fiscalizar os representantes do povo quanto à aplicação de recursos. Todavia, ressaltam-se as consequências ao controle externo e à Administração Pública da anulação dos atos administrativos dessas Cortes, certo que gestores que tiveram suas contas de gestão desaprovadas poderão ingressar com ações requerendo a anulação das decisões.

Outrossim, os Tribunais de Contas exercem, de igual forma, função normativa, a qual realiza-se por meio da expedição de instruções ou atos normativos que sejam de execução compulsória sob responsabilidade do administrador de bens, valores ou dinheiro público, bem como acerca da organização institucional e processual, conforme estabelecido nas leis orgânicas de cada órgão.

Portanto, conforme depreende-se da análise do art. 71 e seguintes da Constituição da República, diversas são as funções dos Tribunais de Contas; daí sua relevância e importância para o correto funcionamento da máquina pública, do equilíbrio nas gestões públicas e, sobretudo, na separação dos três poderes, viabilizando a realização do chamado sistema de freios e contrapesos, e o controle externo dos órgãos da Administração.

3 O ATO ADMINISTRATIVO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Sabe-se que existem atos administrativos e fatos administrativos. Os atos são considerados como exteriorização da vontade humana e os fatos são simplesmente acontecimentos que independem de manifestação. De acordo com Mello (2014), os atos administrativos correspondem à decla-

ração do Estado ou de órgão que compõe a estrutura organizacional deste, no exercício de suas prerrogativas públicas, a qual manifesta-se mediante providências jurídicas complementares da lei com o objetivo de dar-lhe cumprimento e sujeitam-se a controle da legalidade por órgão jurisdicional.

Sob esse viés, cumpre destacar a diferença existente entre os atos administrativos e as leis, certo que os atos administrativos possuem caráter concreto, ou seja, acarretam efeitos concretos, enquanto as leis, por regra, possuem caráter geral e abstrato (DI PIETRO, 2015).

Logo, a atuação dos Tribunais de Contas norteia-se pelo Princípio da Legalidade, de modo que qualquer atividade administrativa deve ser autorizada mediante previsão normativa, a qual indica o sentido da finalidade pública a ser alcançada; no presente caso, o controle externo. Por isso, os atos administrativos atacados gozam de presunção de legitimidade e veracidade.

Nesse sentido, a doutrinadora Di Pietro (2015) define o ato administrativo como uma declaração do Estado ou de representante deste, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeito ao controle de legalidade pelo Poder Judiciário.

Ainda, para melhor conceituação de ato administrativo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1974, p. 413-414) esclarece:

Então se pode defini-lo (ato administrativo), no sentido material, ou objetivo, como manifestação da vontade do Estado, enquanto poder público, individual, concreta, pessoal, na consecução de seu fim de criação da utilidade pública, de modo direto e imediato, para produzir efeitos de direito. Já no sentido orgânico-formal ou subjetivo, se pode conceituá-lo como ato emanado de órgãos encarregados da Administração Pública, compreendendo os integrantes do Poder Executivo, ou mesmo dos outros poderes, desde que tenham a mesma estrutura orgânico-formal daquele como sejam a Secretaria do Legislativo e do Judiciário.

Enquanto para Carvalho Filho (2008) o ato administrativo é a exteriorização da vontade dos agentes da Administração Pública, os quais, sob regime

de direito público, objetivam a produção de efeitos jurídicos com o fim de atender ao interesse público. Assim, os atos administrativos são protagonistas do Direito administrativo e, conseqüentemente, da atuação dos Tribunais de Contas, o qual exercê-lo-á por meio da fiscalização dos capitais públicos.

Outrossim, Celso de Mello (2014) reafirma a presunção de legitimidade dos atos administrativos, como a qualidade, que reveste tais atos, de se presumirem verdadeiros e conformes ao Direito até prova do contrário. Nesse mesmo sentido, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme se vê do julgamento do Recurso Especial 926.039, de relatoria do ministro Luiz Fux:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REQUERIMENTO. PROVA PERICIAL. PRINCÍPIO DA PERSUASÃO RACIONAL OU DA LIVRE CONVICÇÃO MOTIVADA. SÚMULA 07/STJ. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. ATO ADMINISTRATIVO. PRESUNÇÃO DE LEGITIMIDADE. 1. O princípio da persuasão racional ou da livre convicção motivada do juiz, a teor do que dispõe o art. 131 do Código de Processo Civil, revela que ao magistrado cabe apreciar livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos. 2. Restando assentado pelo acórdão recorrido a desnecessidade da produção de prova requerida pelo recorrente, afigura-se incontestável que o conhecimento do apelo extremo por meio das razões expostas no recurso especial ensejaria o reexame fático-probatório da questão versada nos autos, o que é obstado na via especial, em face da incidência do verbete sumular n.º 07 deste Superior Tribunal de Justiça. (Precedente: AgRg no REsp 873.421/SP, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJ 27.11.2006) 3. O Juiz é o destinatário da prova e a ele cabe selecionar aquelas necessárias à formação de seu convencimento. Assim, a apuração da suficiência dos elementos probatórios que justificaram o julgamento antecipado da lide demandaria reexame de provas, circunstância que atrai a incidência da Súmula 7/STJ. Precedentes: REsp 431058/MA DJ 23.10.2006; REsp 431100/SP DJ 19.12.2002. 4. O reexame do contexto fático-probatório deduzido nos autos é vedado às Cortes Superiores posto não atuarem como terceira instância revisora ou tribunal de apelação reiterada, a teor do verbete da Súmula 07 deste STJ (a pretensão de simples reexame de pro-

va não enseja recurso especial). Precedentes: AgRg no REsp 726.384-MG, DJ de 03 de outubro de 2005; REsp 645.157-RO, DJ de 14 de novembro de 2005; AgRg no Ag 538.708-RS, DJ de 28 de fevereiro de 2005. 5. In casu, o Tribunal local inferiu que: Incensurável é a decisão do julgador da causa, quando, ponderadamente, avalia como prudência desnecessidade de produção de outras provas para formação de sua convicção, no que está em consonância com o entendimento do STJ (...) fls. 575. 6. A ofensa ao art. 535 do CPC resta incólume, se o Tribunal de origem pronuncia-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Ademais, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 7. Os atos administrativos possuem presunção de legitimidade relativa, razão pela qual caberia ao administrador se insurgir por meio adequado contra possíveis abusos e ilegalidades acerca do alvará cassado. Nesse sentido balizada doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que: (...) Presunção de legitimidade - é a qualidade, que reveste tais atos, de se presumirem verdadeiros e conformes ao Direito, até prova em contrário. Isto é: milita em favor deles uma presunção juris tantum de legitimidade; salvo expressa disposição legal, dita presunção só existe até serem questionados em juízo. Esta, sim. É uma característica comum aos atos administrativos em geral; as subsequentemente referidas não se aplicam aos atos ampliativos da esfera jurídica dos administrados. (Curso de Direito Administrativo, 22ª edição, Malheiros, 2006, p. 401). Grifo nosso. 8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(STJ - REsp: 926039 PR 2006/0062780-1, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 05/02/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 19/02/2009)

Desse modo, resta evidenciada a importância do ato administrativo dos Tribunais de Contas como instrumento que serve ao controle externo. Todavia, o ato administrativo pode ser considerado inválido quando não são atendidos os requisitos constitucionais ou legais, isto é, quando há vício de legalidade; assim, o ato administrativo é passível de anulação.

Nesse sentido, os atos administrativos podem ser vinculados aos discricionários. O ato administrativo vincula-se quando não há margem de liberdade para o administrador, ou seja, o ato vinculado manifesta-se condicionado à estrita legalidade. Portanto, a competência da Administração para o exercício dos atos administrativos deve estar determinada estritamente pela lei, definindo o modo de agir e os motivos pelos quais se pode agir.

No entanto, em razão das infinitas possibilidades, o legislador não consegue prever e identificar todas as situações de forma a encaixá-las em condutas únicas. Destarte, verifica-se a importância do ato discricionário, o qual possibilita ao Tribunal de Contas o exercício do controle externo com maior liberdade segundo critérios de conveniência e oportunidade, observando-se, evidentemente, a legalidade. Ou seja, ainda que sejam atos discricionários, eles não proporcionam liberdade plena e total à Corte de Contas em sua execução, certo que deve-se observar a Constituição, as leis e os princípios de Direito administrativo.

Nesse sentido, Pegoraro (2010) destaca que somente a lei confere à administração o exercício de atos discricionários. Todavia, também é possível sua utilização na omissão desta, sendo necessário asseverar que a discricionariedade se encontra limitada pelos Princípios da Razoabilidade, Lealdade, Boa-fé, Igualdade e pelo Princípio da Eficiência, o que, por si, já limita a atividade do tribunal.

Ainda nesse sentido, ensina Luiz Nunes Pegoraro (2010, p. 110) que:

Não há contradição entre mérito e legalidade. Só alguns aspectos do mérito, relacionados quase sempre com a questão da conveniência ou oportunidade, é que se tornam exorbitantes da noção de legalidade. Essa solução encontra amparo no princípio da separação dos Poderes, mas não existe nenhum ato absolutamente discricionário, pois tal fato converter-se-ia em arbitrariedade.

Nesse diapasão, a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2015, p. 176) verifica que os poderes do administrador serão:

regrados pelo sistema jurídico vigente. Não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade. No entanto, esse regramento pode atingir os vários aspectos de uma atividade determinada; neste caso se diz que o poder da Administração é vinculado, porque a lei não deixou opções; ela estabelece que, diante de determinados requisitos, a Administração deve agir de tal ou qual forma. Por isso mesmo se diz que, diante de um poder vinculado, o particular tem um direito subjetivo de exigir da autoridade a edição de determinado ato, sob pena de, não o fazendo, sujeitar-se à correção judicial.

Portanto, os atos administrativos desenvolvidos pelo Tribunal de Contas estão sujeitos à revisão pelo Judiciário; todavia, este não está autorizado a invadir o mérito do ato administrativo, bem como o Tribunal de Contas não está autorizado a invadir o mérito do ato jurídico do Poder Judiciário (GOMES JUNIOR, 2003).

Não obstante o exposto, examine-se, ainda, o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do tema no julgamento do Recurso Especial nº 129.392:

O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios, institui, ao que se vê, duas hipóteses: a primeira, inciso I, do art.71, é a do tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo: aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na Segunda Hipótese, inscrita no inc. II, do art.71, o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do legislativo. Cabe-lhe, na hipótese, inscrita no inc. II, do art. 71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (...). A hipótese que gera, na verdade, a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, “g”, da Lei Comp. Nº64, de 1990, é a do inciso II do art. 71 da Constituição. É nessa

hipótese que o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa de julgar, administrativamente, as contas dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, vale dizer, as contas dos ordenadores de despesas (DL nº 200/67 e Lei nº 4320/64). Ensina, a propósito, Régis Fernandes de Oliveira, que se trata, no caso, de julgamento administrativo e de cunho técnico, (Régis Fernandes de Oliveira Estevão Horvath e Teresa Cristina Castrucci Tambasco, Manual de Direito Financeiro, Ed. Ver. Dos Tribs.,1990, p. 106). Em tal hipótese, o Tribunal de Contas aprecia atos pessoais do administrador, vale dizer, contas realizadas pessoalmente pelo administrador. É nessa hipótese, portanto, que o Tribunal de Contas poderá verificar se o administrador praticou ato lesivo aos cofres públicos, em benefício próprio ou de terceiro. Nessa hipótese, o julgamento do Tribunal de Contas não é submetido à apreciação do Poder legislativo. Quer dizer, a decisão é definitiva. Todavia, como não detém o Tribunal de Contas função jurisdicional – suas decisões são administrativas – a decisão poderá ser questionada em Juízo, perante o Poder Judiciário (...).

De certo, as decisões dos Tribunais de Contas são atos administrativos colegiados, nos quais avaliam-se as contas prestadas pelos gestores, e, em alguns casos, aplicam-se as penalidades na esfera administrativa, como a imputação de débito e multa. Nesse sentido, em regra, a anulação do ato administrativo dotado de vício reveste-se de natureza vinculada, em virtude do poder-dever da Administração de rever seus atos, bem como do Princípio da Legalidade, o qual é norteador dos atos administrativos. No entanto, cabe sopesar os efeitos deletérios à Administração de atos administrativos quando restar comprovada a improbidade e o dano ao Erário.

Assim, há situações excepcionais em que o interesse público deverá nortear a decisão da Administração quanto à anulação. Por isso, será necessário sopesar o prejuízo a ser gerado com a sua anulação com o benefício decorrente de sua manutenção, em especial nos casos em que há grave dano ao Erário em razão de ato de improbidade administrativa praticado por gestor público. Observe o entendimento da doutrinadora Di Pietro (2009, p, 160):

Evidentemente, é preciso cautela na manutenção de atos ilegais. Essa possibilidade reconhecida pela doutrina e pela jurisprudência, pode tornar-se um incentivo à prática de atos ilegais. Se usada de forma abusiva, poderá tornar-se alvo de abuso por parte de autoridades inescrupulosas. Daí a lição incontestável de Miguel Reale (1980, p. 62), no sentido de que a manutenção do ato ilegal só é possível se alguns requisitos forem observados: a) se a ilegalidade não decorrer de dolo; b) se a manutenção do ato não afetar direitos ou interesses de terceiros; e c) se não causar danos maiores ao erário.

Nessa esteira, a doutrinadora ainda assevera que o mérito do ato administrativo deve voltar-se, também, à relação entre o custo e benefício; logo, deve-se analisar o dispêndio de recursos do próprio Tribunal de Contas na análise das contas, o dano ao Erário e os benefícios que o ato administrativo proporciona com vistas a atingir o interesse público (DI PIETRO 2020).

Portanto, verifica-se que o entendimento firmado é no sentido de que a decisão do Tribunal de Contas é definitiva tão somente na esfera administrativa quando terminados os recursos e procedimentos próprios, haja vista a impossibilidade do exercício da função jurisdicional. Logo, tais decisões estão sujeitas ao exame revisional do Poder Judiciário. Todavia, reitera-se a necessidade de o Judiciário também sopesar o custo-benefício da anulação do ato administrativo, considerando os Princípios do Interesse Público e da Segurança Jurídica quanto à estabilização das relações jurídicas e a proteção ao controle externo, podendo-se justificar a manutenção do ato pela Corte de Contas, ainda que eivado de ilegalidade que enseje a nulidade quando o prejuízo a ser gerado com a anulação representar dano maior.

4 A ANULAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO PELOS JUIZADOS ESPECIAIS

Primeiramente, importa iterar que o Princípio da Inafastabilidade da Prestação Jurisdicional assevera a busca pelo amplo acesso ao Judiciário. Isso posto, esse princípio foi resguardado constitucionalmente no art. 5º, inciso XXXV, no qual estabeleceu-se que a lei não excluirá, da apreciação do Judiciário, lesão ou ameaça a direito.

Nesse sentido, todo cidadão tem garantido o direito à jurisdição sempre que se encontrar lesado ou ameaçado de lesão em relação a seus direitos e garantias, a exemplo da elegibilidade. Desse modo, tem-se que eventuais lides poderão ser resolvidas no Poder Judiciário, almejando-se a prestação jurisdicional, vez que é somente o Judiciário que emana decisões definitivas e exerce a jurisdição.

De outra forma, as decisões em âmbito administrativo podem se tornar coisa julgada administrativa somente após preclusão que acarreta efeitos internos que não se comparam ao alcance da coisa julgada judicial. Portanto, com o exaurimento dos meios de impugnação administrativa, sua última decisão tornar-se-á irretratável no âmbito da Administração, mas pode, ainda, ser revisada pela via judicial.

Sabe-se que atos, procedimentos e decisões das Cortes de Contas têm natureza administrativa ficando, portanto, sujeitos ao exame ou ao reexame pelo bloco orgânico do Poder Judiciário, inclusive quando houver coisa julgada administrativa por meio da preclusão (MEIRELLES, 2015).

Importante ressaltar, ainda, que a Constituição Federal de 1988, conforme estabelecido claramente no art. 98, inciso I, instituiu a obrigatoriedade de a União e de os estados instituírem juizados especiais para o julgamento de causas cíveis de menor complexidade. Veja-se:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou toga-

dos e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

Portanto, a complexidade da matéria discutida nos processos de tomada de contas e prestação de contas torna incompetente o Juizado Especial para processar o feito, certo da contrariedade existente quando observada a essência célere e de rito simplificado desses juizados. Ademais, os processos apreciados pelos Juizados Especiais devem ser aptos à conciliação, meio que não é possível nos processos em que se prestam contas no Órgão de Controle.

Assim, o julgamento dos processos de prestação de contas dá-se por ato de grande complexidade, mediante análise das contas públicas por meio de diretrizes internacionais, profissional técnico em contabilidade e finanças públicas, o que, por si só, demonstra a dificuldade da demanda e a incompetência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

Nesse sentido, o enunciado 54 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais – FONAJE assentou que a menor complexidade da causa, para a fixação da competência, é aferida pelo objeto da prova, e não em face do direito material.

Desse modo, para que seja declarada a nulidade de ato administrativo oriundo do Tribunal de Contas, é necessária a análise de todo o conjunto probatório que lastreou o julgamento de mérito das contas, o que não coaduna com os Princípios da Oralidade, Impessoalidade e Celeridade, que regem os processos afetos aos Juizados Especiais.

De igual modo, ao fixar a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, assim dispôs a Lei nº 12.153/2009:

Art. 2º É de competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública processar, conciliar e julgar causas cíveis de interesse dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, até o valor de 60 (sessenta) salários mínimos.

§ 1º Não se incluem na competência do Juizado Especial da Fazenda Pública:

I – as ações de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, populares, por improbidade administrativa, execuções fiscais e as demandas sobre direitos ou interesses difusos e coletivos;

II – as causas sobre bens imóveis dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, autarquias e fundações públicas a eles vinculadas;

III – as causas que tenham como objeto a impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou sanções disciplinares aplicadas a militares.

Dessa forma, convém salientar que o mencionado dispositivo, em seu §1º, trata-se de previsão do legislador infraconstitucional, de forma objetiva, de matérias cuja complexidade tornam incompetentes os Juizados Especiais para o seu processamento. Assim, o que importa é perquirir, na hipótese, se a natureza do direito posto em discussão está ou não em sintonia com os critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

Outrossim, a edição da Lei nº 10.259/2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito federal, representa adequação ao comando constitucional, já que, ao prever a competência de julgamento desses entes, não incluiu as causas que visem à anulação ou ao cancelamento de ato administrativo federal, *in verbis*:

Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças.

§1º Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas: [...]

III – para anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal.

Ocorre que a doutrina e a jurisprudência pátrias não admitem que a valoração meritória do ato administrativo seja revisada judicialmente, inclusive, pelos Juizados Especiais, o que vem ocorrendo com frequência. Nesse sentido, as recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará têm reafirmado a competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública para anular ato administrativo do Tribunal de Contas. Veja-se:

JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE TUTELA PROVISÓRIA CONCEDIDA NA VARA DE ORIGEM. EXCLUSÃO DA AUTORA DA LISTA DE CONTAS IRREGULARES PUBLICADA E ENCAMINHADA À JUSTIÇA ELEITORAL E AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL, ATÉ QUE SOBREVENHA DECISÃO DEFINITIVA ORIUNDA DA CORTE DE CONTAS. **PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JUIZADO FAZENDÁRIO AFASTADA**. REQUISITOS DO ART. 300 DO CPC PREENCHIDOS. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. ACÓRDÃO Acorda a Terceira Turma Recursal do Ceará, por unanimidade de votos, conhecer do agravo de instrumento para negar-lhe provimento, nos termos do voto da relatora. (Local e data da assinatura digital). Mônica Lima Chaves Juíza de Direito Relatora

(TJ-CE - AI: 02602893820208069000 CE 0260289-38.2020.8.06.9000, Relator: MÔNICA LIMA CHAVES, Data de Julgamento: 13/06/2021, 3ª TURMA RECURSAL DO ESTADO DO CEARÁ, Data de Publicação: 13/06/2021)

RECURSO INOMINADO. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PREFEITO MUNICIPAL. JULGAMENTO PELO [EXTINTO] TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. PRETENSÃO AUTORA DE DESCONSTITUIÇÃO DA DECISÃO ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO DE EFICÁCIA CONDICIONADA DAS DECISÕES DO PROCESSO TCE Nº 10896/14. **PRELIMINAR RECURSAL DE INCOMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FAZENDÁRIOS**

**PARA ANULAÇÃO OU CANCELAMENTO DE ATO ADMINISTRATIVO: A) INCOMPETÊNCIA DO JEF ANTE ALEGADA COMPLEXIDADE DA CAUSA. RECONHECIMENTO NEGADO. APLICAÇÃO DO ENUNCIADO Nº 54 DO FONAJE; B) INCOMPETÊNCIA POR VEDAÇÃO LEGAL (LEI 10.259/2009). INAPLICÁVEL; C) INCOMPETÊNCIA DO JEF POR IMPOSSIBILIDADE DE SE AFERIR DIRETAMENTE O EXATO PROVEITO DA CAUSA. ALEGADA INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM OS JUIZADOS ESPECIAIS. RECONHECIMENTO NEGADO. PRELIMINAR AFASTADA IN TOTUM. ALEGATIVA DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA SENTENÇA. NULIDADE NÃO RECONHECIDA. PREJUDICIAL DE MÉRITO AFASTADA. MÉRITO - TOMADA DE CONTAS ESPECIAL COM APLICAÇÃO DE MULTAS (PROCESSO Nº 2013.PTG. TCE.10896/14). TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL (CF, ART. 70, PARÁGRAFO ÚNICO, C/C ART. 71). STF - REPERCUSÃO GERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848.826. INAPLICABILIDADE AO CASO CONCRETO. PENA DE MULTA. DISTINGUISH. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL A ENSEJAR INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. ACÓRDÃO Acorda a Terceira Turma Recursal do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer do Recurso Inominado para dar-lhe provimento, nos termos do voto da relatora. (local e data da assinatura digital). Daniela Lima da Rocha JUÍZA RELATORA
(TJ-CE - RI: 02400374520208060001 CE 0240037-45.2020.8.06.0001, Relator: DANIELA LIMA DA ROCHA, Data de Julgamento: 18/03/2021, 3ª TURMA RECURSAL DO ESTADO DO CEARÁ, Data de Publicação: 18/03/2021)
Processo: 0634468-98.2020.8.06.0000 - Agravo de Instrumento Agravante: Augusto Brito Agravado: Estado do Ceará Custos Legis: Ministério Público Estadual EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO EM FACE DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA DO JUÍZO A QUO QUE NEGOU TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA EM FAVOR DO ORA AGRAVANTE. PLEITO DE SUSPENSÃO DE EFEITOS DE ACÓRDÃOS PROFERIDOS PELO TRIBUNAL DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE ERRO IN JUDICANDO. QUES-**

TÃO DE MÉRITO DO JULGAMENTO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROBABILIDADE DO DIREITO NÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO DO EXTINTO TCM LAVRADO EM 2016. AJUIZAMENTO DE AÇÃO ANULATÓRIA EM 2020. PERICULUM IN MORA NÃO CONFIGURADO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO JEF SUSCITADA PELO AGRAVADO AFASTADA. MANUTENÇÃO DA DECISÃO DE ORIGEM. AGRAVO CONHECIDO E NÃO PROVIDO. ACÓRDÃO Acorda a Terceira Turma Recursal do Estado do Ceará, por unanimidade de votos, em conhecer do agravo de instrumento interposto, mas para negar-lhe provimento, nos termos do voto do Juiz Relator. (Local e data da assinatura digital). ANDRÉ AGUIAR MAGALHÃES Juiz de Direito Relator (TJ-CE - AI: 06344689820208060000 CE 0634468-98.2020.8.06.0000, Relator: ANDRÉ AGUIAR MAGALHÃES, Data de Julgamento: 26/05/2021, 3ª TURMA RECURSAL DO ESTADO DO CEARÁ, Data de Publicação: 26/05/2021)

Diante disso, há a possibilidade de propositura de demanda judicial com natureza anulatória ou declaratória de nulidade, em especial nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, visando anular o ato administrativo do Tribunal de Contas que rejeitou as contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente. Desse modo, a ação buscará o deferimento de tutela de urgência com vistas a suspender o processo administrativo até a decisão final do Poder Judiciário.

Nesses casos, leciona Jacoby (2002) que caberia ao Judiciário, somente, o patrulhamento das fronteiras da legalidade com impossibilidade de exame em relação à conveniência e à oportunidade do mérito administrativo. Por oportuno, é importante ressaltar que a análise do mérito administrativo nesse processo não deve ocorrer, sendo necessário o respeito às decisões administrativas no tocante à conveniência e à oportunidade. Assim, o exame do Judiciário deverá restringir-se ao exame de legalidade.

Cumpra reafirmar que o que pode ser objeto de verificação pelo Poder Judiciário é apenas a existência de alguma ilegalidade formal no ato administrativo praticado pela Corte de Contas. Nesse jaez, vejamos as lições ainda pertinentes do professor Castro Nunes (1943, p. 30), *in verbis*:

Outros aspectos da imputação pertencem por inteiro à justiça comum, que pode absolver o responsável alcançado, contanto que não reveja julgado de contas, não negue a existência material da infração financeira. A jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. A função privativa do Tribunal instituída pela Constituição para julgar as contas soa responsável por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do tribunal de Contas.

De igual modo, acompanha o doutrinador Meirelles (2015, p. 682):

Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legitimidade, para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo onde ela se encontre, e seja qual for o artifício que a encubra. O que não se permite ao Judiciário é pronunciar-se sobre o mérito administrativo, ou seja, sobre a conveniência, a oportunidade, eficiência ou justiça do ato, por que se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com a conveniência do governo ou com elementos técnicos, refoge ao âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou na sua com os princípios gerais do Direito.

Nesse sentido, cabe trazer alguns julgados proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, nos quais restou assentado que a atuação do Poder Judiciário no controle do processo administrativo restringe-se à legalidade do ato, veja-se:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DISCIPLINAR. INCURSAO NO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE. PENA APLICADA. PROPORCIONALIDADE. PARÁ-

METROS. MAGISTRADO. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM A DIGNIDADE, HONRA E DECORO DAS FUNÇÕES. SANÇÃO. ADEQUAÇÃO. 1. No controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo a fim de aferir o grau de conveniência e oportunidade. 2. É firme o entendimento de que é possível o exame da penalidade imposta, acerca da proporcionalidade e da razoabilidade na aplicação da pena, já que estaria relacionada com a própria legalidade do ato administrativo. 3. Nos termos do art. 2º da Lei n. 9.784/1999, a Administração obedecerá, entre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa e contraditório, devendo os referidos postulados ser observados inclusive na aplicação dos atos sancionatórios. 4. Especificamente em relação à proporcionalidade, alguns parâmetros devem ser adotados, sendo três as balizas a serem observadas: i) adequação - verificando-se se a medida adotada é eficaz para alcançar o resultado pretendido; ii) necessidade - devendo ser observado se o fim almejado pode ser atingido por meio menos gravoso ou oneroso; iii) proporcionalidade em sentido estrito - consubstanciada na relação custo-benefício, ponderando-se se a providência acatada não irá sacrificar bem de categoria jurídica mais elevada do que aquele que se pretende resguardar. 5. Do magistrado exige-se comportamento ético, moral, ilibado e probó tanto na vida pública como na particular, devendo agir sempre de forma compatível com a relevante função que exerce, conforme inteligência do Código de Ética da Magistratura, aprovado pelo Conselho Nacional de Justiça em agosto de 2008, que estabeleceu preceitos complementares aos deveres funcionais dos juizes que emanam da Constituição Federal, do Estatuto da Magistratura e das demais disposições legais. 6. Hipótese em que mostra-se correta a aplicação da pena de aposentadoria compulsória com proventos proporcionais à magistrada ante a prática de conduta gravíssima, incompatível com a dignidade, honra e decoro de suas funções, qual seja, a determinação de busca e apreensão de armas que estariam em poder, supostamente, de um morador do condomínio no qual ela residia, sem provocação do Ministério Público ou de autoridade policial, diligência que ela conduziu pessoalmente, e, ainda, o confisco de câmera fotográfica e a voz de prisão dada à

empregada doméstica da residência. Aplicação do art. 56, II, da LC 73/1979. 7. Recurso desprovido.

(STJ - RMS: 33671 RJ 2011/0019572-1, Relator: Ministra REGINA HELENA COSTA, Data de Julgamento: 12/02/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/03/2019)

ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. INTERMEDIÇÃO DE ATOS ILÍCITOS. “JOGO DO BICHO”. CONDUTA IRREGULAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO. EXCLUSÃO DA CORPORação. ALEGAÇÕES INERENTES AO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME PELO JUDICIÁRIO. OITIVA PESSOAL PELA AUTORIDADE. DIREITO DE PERMANECER CALADO. DEFESA EXERCIDA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. RECURSO IMPROVIDO. 1. Impetração voltada contra ato que culminou na exclusão do policial militar recorrente da Corporação, após instauração de processo administrativo no qual se apurou, de forma regular, que o recorrente teria praticado conduta incompatível com os valores castrenses, ao aceitar favores de pessoa relacionada ao “jogo do bicho”, atividade por ele exercida na qualidade de policial. 2. Descabida a análise de alegação do recorrente relativa ao próprio mérito do ato administrativo, pois, consoante firme entendimento jurisprudencial, em se tratando de controle jurisdicional do processo administrativo, a atuação do Poder Judiciário está limitada ao exame da regularidade do procedimento, sob o enfoque da observância aos respectivos princípios constitucionais, sendo necessária a efetiva demonstração de prejuízo à defesa. 3. O recorrente valeu-se do direito constitucional de permanecer calado, não podendo, assim, invocar tal situação em seu benefício sob a alegação de que lhe teria sido negada a oitiva pessoal pela autoridade competente para a aplicação da penalidade. Direito de defesa legal e regularmente exercido. 4. Ausência do alegado direito líquido e certo. Recurso ordinário improvido.

(STJ - RMS: 49057 PR 2015/0203114-2, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 18/08/2016, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/02/2017)

Com efeito, está inteiramente assentado na doutrina e na jurisprudência que as decisões dos Tribunais de Contas fazem coisa julgada administrativa e são atos administrativos colegiados em que está presente a

avaliação de mérito, não estando, assim, sujeitos à revisão judicial, executando-se a verificação de alguma ilegalidade formal. Logo, é a legalidade do ato que está sujeita à revisão judicial, sob pena de interferência direta do Judiciário em função exercida pelo Legislativo, por meio dos Tribunais de Contas na fiscalização contábil.

Ocorre que, especialmente em virtude de período eleitoral, aumenta, consideravelmente, o número de ações protocoladas nos Juizados Especiais da Fazenda Pública, visando anular ato administrativo do Tribunal de Contas em processos de prestação ou tomada de contas julgada irregular, que enseje a inelegibilidade prevista na alínea “g” do Inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64/1990. Assim, a concessão de tutela provisória de urgência determinando a imediata suspensão dos efeitos dos acórdãos proferidos pelas Cortes de Contas, independentemente das irregularidades apontadas pelo referido Órgão de Controle, por si só, mostra-se como lesiva ao interesse público. Isso porque o gestor recorre à rapidez dos Juizados Especiais para que haja a prestação jurisdicional, com pedido de tutela de urgência, em virtude da proximidade do pleito eleitoral. Logo, quando o Estado interpõe pedido de suspensão de liminar ou outro instrumento jurídico cabível, o registro de candidatura do gestor já foi deferido, estando ele apto a concorrer nas eleições futuras, prejudicando a atuação da Corte de Contas.

Além disso, a anulação do ato implica a retirada do gestor da lista de contas irregulares encaminhada à Justiça Eleitoral, bem como daquela disponibilizada à sociedade pelos sítios eletrônicos das Cortes de Contas. Ademais, ao anular o acórdão e/ou decisão da Corte de Contas, anulam-se, também, as penalidades pecuniárias, como o débito e a multa que visam satisfazer o Erário público do dano causado pelo gestor improbo.

Portanto, fica evidente a grave lesão à ordem pública, resultando em interferência do Poder Judiciário, porque, não restando demonstrado, no bojo da ação, a inobservância do Princípio da Legalidade, não caberia ao Judiciário apropriar-se de competência constitucional conferida ao órgão

de controle. Assim, a decisão judicial que anula o julgamento administrativo invade a esfera de competência própria da Corte de Contas, adentrando, indevidamente, no mérito da questão. Sobre o tema, decidiu o Superior Tribunal de Justiça da seguinte forma:

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. LEI Nº 4.348/64, ART. 4º. AGRAVO INTERNO. 1. Há lesão a ordem pública administrativa, quando a decisão atacada interfere no critério de conveniência e oportunidade do ato administrativo impugnado. 2. Estando evidente o risco de lesão a pelo menos um dos bens jurídicos tutelados pela norma de regência é de ser deferida a suspensão de liminar. 3. Agravo Interno não provido. (STJ - AgRg na SS: 1521 TO 2005/0123434-3, Relator: Ministro EDSON VIDIGAL, Data de Julgamento: 20/03/2006, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJ 10/04/2006 p. 97)

Não há dúvida, portanto, de que a anulação de ato administrativo pelo Juizado Especial causa malferimento à ordem administrativa e jurídica, na medida em que impõe à Administração, representada pela Corte de Contas, a anulação de diversos acórdãos e decisões, conferidas por meio da análise dos elementos técnicos, contábeis e jurídicos. Isso porque o Tribunal de Contas realiza, pela Unidade Técnica, a instrução do processo para apuração das irregularidades, a emissão de certificado conclusivo acerca das pechas apontadas na instrução e ainda há o pronunciamento do Ministério Público de Contas por meio de parecer.

Não obstante, a anulação do ato administrativo pelo Juizado Especial fere o Princípio da Economicidade Processual, certo que a concessão da tutela, a qual se dá de forma célere, torna nulo o trabalho fiscalizatório realizado, no qual apuram-se as irregularidades, bem como a imputação de sanções, por exemplo determinações, o pagamento de débito e/ou multa são anulados.

Além disso, convém destacar o potencial efeito multiplicador decorrente da anulação do ato administrativo do Tribunal de Contas, haja vista o manejo de inúmeras ações por gestores públicos ou ex-gestores que, na existência de decisão fundamentada pela rejeição de suas contas, busquem o

Poder Judiciário para afastar o entendimento firmado na seara administrativa, objetivando viabilizar futuras candidaturas políticas e a impunidade ante a prática de atos improbos no gerenciamento de cifras públicas.

Resta demonstrado, portanto, que não incumbe aos Juizados Especiais da Fazenda Pública o exame técnico das contas nem das penalidades aplicadas, e sim, única e exclusivamente, ao Tribunal de Contas, no exercício das competências atribuídas pela Constituição de 1988. Assim, o exame pelo Poder Judiciário deve restringir-se à legalidade de seus elementos, devendo-se, ainda, sopesar os efeitos deletérios decorrentes da suspensão com os benefícios da manutenção da decisão, sob pena de ofensa ao Princípio da Separação de Poderes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o elencado no desenvolvimento do presente artigo, resta evidente que o Judiciário, por meio dos Juizados Especiais, não tem competência para analisar o mérito do processo de tomada ou prestação de contas e anular as decisões decorrentes de apuração técnica das Cortes de Contas, exceto quando as decisões deixarem de observar o Princípio da Legalidade. Assim, cabe ao Judiciário tão somente analisar a legalidade do procedimento administrativo, não podendo intervir na discricionariedade administrativa da Corte de Contas, a qual restringe-se às suas competências constitucionais. Desse modo, o Judiciário deve se ater à mera verificação da legalidade sob pena de usurpar a competência constitucional conferida ao órgão de controle, bem como ferir o Princípio constitucional da Separação dos Poderes.

Diante disso, resta a problemática doutrinária e jurisprudencial, oriunda da análise da competência dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, para anular ato administrativo do Tribunal de Contas, haja vista os efeitos deletérios à Administração Pública e à sociedade, uma vez que, ainda se atendo tão somente à legalidade, a anulação do ato administrativo

pode prejudicar o exercício do controle externo. Assim, seria necessário sopesar o custo-benefício da anulação do ato administrativo pelo Poder Judiciário mesmo quando evidenciado vício de legalidade, como nos casos em que há gravíssimo dano ao Erário.

No mais, é sabido que a inferência do Poder Judiciário sob a órbita das prerrogativas do Tribunal de Contas local, interferindo nas deliberações e afastando as sanções decorrentes de ilícitos administrativos, contábeis e orçamentários praticados por gestores da máquina pública, na ausência de afronta a direitos constitucionais e legais, não se mostra medida adequada sob o ponto de vista da harmonia e da independência conferida aos Poderes pela Constituição Federal. Além disso, dificulta a penalização administrativa dos gestores improbos e a restituição ao Erário do dano causado por ações desonestas.

Depreende-se que a matéria versada no presente artigo é complexa e requer mais análises acerca das implicações negativas consubstanciadas por tais decisórios dos Juizados Especiais, que obstam o pleno exercício das prerrogativas de controle externo pelos Tribunais de Contas. Logo, tem-se que devem ser suspensas as decisões concedidas em sede de tutela de urgência, que usurpam competência exclusiva dos Tribunais de Contas. Deve-se, ainda, considerar o interesse público ao sopesar os benefícios e malefícios trazidos à Administração daqueles processos eivados por vício que podem ensejar sua nulidade, certo da realização do controle externo pelo Tribunal de Contas, o qual objetiva o escorreito funcionamento da máquina pública.

Portanto, é essencial reiterar a importância da competência judicante dos Tribunais de Contas no julgamento das contas de gestão e na tomada de contas de gestores de dinheiro público, não devendo, pois, prevalecerem as decisões dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, que interferem na análise do mérito desses processos, mas tão somente aquelas que examinam a legalidade do ato administrativo na certeza de que o julgamento das Cortes de Contas não é unicamente discricionário.

Desse modo, fortalecer-se-á a atuação das Cortes de Contas na proteção do Erário público contra gestores que praticam atos ilegais, em especial, no período eleitoral. Assim, é imprescindível, portanto, a realização de revisão das concessões de tutela de urgências em processos de ação de nulidade de ato administrativo quando usurparem competência exclusiva, certo que somente os Tribunais de Contas realizam a análise técnica desses processos, devendo o Juizado Especial da Fazenda Pública restringir-se ao exame de legalidade do ato administrativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em: 20 abr. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64compilado.htm. Acesso em: 4 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.259, de 12 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112153.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso de Agravo Regimental na Suspensão de Segurança nº 1.521. Relator: Min. Edson Vidigal. Brasília, 20 de março de 2006. **Diário Oficial da União**, 10 de abril de 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 926.039. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 5 de fevereiro de 2009. **Diário Oficial da União**, 19 de fevereiro de 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 33.671. Relator: Min. Regina Helena Costa. Brasília, 12 de fevereiro de 2019. **Diário Oficial da União**, 14 de março de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 49.057. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2016. **Diário Oficial da União**, 2 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Especial nº129.392. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 17 de julho de 1992. **Diário Oficial da União**, 16 de abril de 1993.

BUGARIN, P. S. **O princípio constitucional da economicidade na jurisprudência do Tribunal de Contas da União**. Belo Horizonte: Fórum. 2010. p. 92.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COSTA, L. B. D. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Forense, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. Os princípios da proteção à confiança, da segurança jurídica e da boa-fé na anulação do ato administrativo. **Fórum Administrativo Dir. Público FA**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 155-166, jun. 2009.

FERREIRA, L. P. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. v. 3. p. 413-414.

GOMES JUNIOR, L. M. **Tribunais de Contas: aspectos controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 46.

JACOBY, J. U. F. Da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 9, p. 83-108, abr./jun. 2005.

JACOBY, J. U. F. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, ano 16, 2. ed., nov. 2002.

JACOBY, J. U. F. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MATA, M. F. O. Fiscalização da Administração Pública em face da economicidade. **RT**, [s. l.], n. 710, p. 233-236, dez. 1994.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, C. A. B. Anulação de Ato Administrativo: devido processo legal e motivação. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 45, p. 20-30.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, C. A. B. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, [s. l.], ano 17, n. 72, p. 136, out./dez. 1984.

MELLO, O. A. B. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1974. v. 1, p. 413-414.

NUNES, J. D. C. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

PEGORARO, L. N. **Controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários**. Campinas: Servanda, 2010. p. 64-65, 110.

SILVA, E. R.; BELLAN, R. A. A dupla função do Tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, n. 1, 2011.