

Uma análise da extinção dos Tribunais de Contas dos Municípios à luz da Constituição Federal

An analysis of the extinction of the Courts of Accounts of the
Municipalities in the light of the Federal Constitution

Daniele Ferreira de Almeida Vieira Holanda¹

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes possuidores de autonomia administrativa e funcional e órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas. Para tanto, tem o propósito de buscar conhecer a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, finalidades, a posição estatal do órgão, a investidura e o estatuto de seus membros e as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, bem como a essência e eficácia de suas decisões. Para isso, este estudo se utilizou do método descritivo-analítico desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica de caráter exploratório, por intermédio de explicações baseadas em trabalhos publicados sob a forma de revistas, livros, artigos, leis e julgamentos de Tribunais Superiores, que trouxeram à tona o tema em análise, seja

¹ Especialista em Gestão Pública com foco em Auditoria e Controle Externo no Setor Público pela Faculdade de Tecnologia Darcy Ribeiro. Especialista em Gestão Pública, pela Faculdade Entre Rios. Graduada em Direito e Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Fortaleza (Unifor). E-mail: daninhavie2003@yahoo.com.br

de forma direta ou indireta. Conclui-se pela necessidade de uma Emenda Constitucional que esclareça de forma específica e republicana a respeito da possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas, incluindo os Tribunais de Contas dos Municípios, instituídos e mantidos pelos Estados, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

Palavras-Chave: Tribunais de Contas. Natureza Jurídica. Competências. Extinção.

ABSTRACT

The objective of this article was to analyze the particularities of the Courts of Auditors as entities that possess administrative and functional autonomy, and as organs of assistance to Legislative Branches, highlighting how important these Courts are for the balance and control of the administration of public funds. For such, we sought to know the history of the Courts of Auditors in Brazil, its legal nature, purposes, the position of the body within the State, the investiture and status of its members, the competences that were constitutionally assigned to them, as well as the nature and effectiveness of their decisions. This article used the descriptive-analytic method developed through exploratory bibliographic research, through explanations based on published studies in the form of journals, books, articles, laws and judgments of Superior Courts, which enlightened the analyzed subject, directly or indirectly. We concluded that a Constitutional Amendment is needed to clarify, in a specific and republican manner, the possibility of extinction of the Au-

dit Courts, including the Municipal Courts of Auditors, instituted and maintained by the states, to contribute to the improvement of Public Administration.

Keywords: Budget. Courts of Auditors. Juridical Nature. Competencies. Extinction.

Recebido: 19/02/2018

Aprovado: 16/04/2018

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, é pacífico o entendimento sobre a importância da criação e aperfeiçoamento dos sistemas de efetivo controle daqueles que se responsabilizam pela gestão de valores, bens e recursos públicos, motivo pelo qual a Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu, nos artigos 70 a 75, a forma de organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) como ente que atua auxiliando o Congresso Nacional no controle externo da administração pública direta e indireta a nível federal e estendendo, de forma simétrica, as mesmas características aos Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e Conselhos de Contas e Tribunais Municipais (TCM), sendo possível pequenas adequações às características locais (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a CF da República se refere às Cortes de Contas estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, podendo as contas dos seus municípios serem controladas com o auxílio do próprio TCE ou pelo Conselho ou TCM, caso exista, o qual também é órgão estadual.

Cabe ressaltar que, embora o § 4º do art. 31 da CF de 1988 proíba a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, resguardando aqueles existentes anteriormente à promulgação da Carta Magna, não há no seu texto o tratamento, de forma clara e objetiva, referente a criação ou extinção de tribunais, conselhos ou órgãos de contas estaduais, o que tem gerado diferentes posicionamentos da doutrina e jurisprudência a respeito do tema – surgindo a questão a respeito do alcance do § 1º do art. 31 da CF quanto à possibilidade de extinção, pelos estados-membros, dos TCE destinados à fiscalização orçamentária e financeira dos municípios, nos locais em que existirem (BRASIL, 1988).

Dessa forma, por se tratarem de órgãos de controle de fundamental importância – cujas competências constitucionalmente atribuídas lhes cabem de forma exclusiva, não podendo ser realizadas por outro órgão estatal com exceção do Poder Judiciário, o qual pode se manifestar apenas quando provocado e no estrito exame da legalidade –, é que foi desenvolvida uma investigação descritiva-analítica realizada por meio de pesquisa bibliográfica de natureza exploratória, com o objetivo geral de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes detentores de autonomia administrativa e funcional e como órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas. Identifica, de forma específica, o histórico e a essência jurídica desses órgãos e refletindo a respeito de sua finalidade e importância, bem como procura examinar o caráter e a eficácia de suas decisões, além de analisar, à luz da CF, a possibilidade de extinção das Cortes estaduais que fiscalizam os municípios de um Estado.

Este artigo foi desenvolvido em três momentos: no primeiro, discorre-se sobre a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, o modo de investidura de seus membros e os requisitos a serem preenchidos para a realização de suas funções no controle da gestão dos recursos públicos. No segundo, são abordadas as funções constitucionalmente atribuídas a esses órgãos, sendo também examinadas a natureza e eficácia das decisões das Cortes de Contas. Finalmente, no terceiro momento, trata-se a respeito dos TCE e TCM, verificando que as garantias e prerrogativas direcionadas ao TCU são igualmente dirigidas a essas Cortes, demonstrando que o controle externo exercido por esses órgãos é semelhante àquele exercido pelo TCU, adentrando ainda na questão cerne deste trabalho, concernente à interpretação da extensão dos artigos 31 § 1º e 75 da CF no que tange à possibilidade da extinção, pelos estados-membros, dos Conselhos ou TCE, responsáveis pelas fiscalizações financeira e orçamentária de seus respectivos municípios.

2 DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Historicamente, conforme Simões (2014, p. 55), sabe-se que as primeiras tentativas de implantação de uma Corte de Contas no Brasil ocorreram no período imperial (1822-1889) com a Constituição de 1824, quando D. Pedro I atribuiu ao ministro das Finanças a incumbência de apresentar o balanço sobre a receita e a despesa da Fazenda Nacional a um tribunal a que chamou de Tesouro Nacional, sem, no entanto, haver o conhecimento de uma instituição de fiscalização superior.

A criação do Tribunal do Tesouro Nacional, nessa fase,

sinalizava a inquietude do governo em relação ao controle financeiro do Estado, sendo esse órgão presidido pelo ministro da Fazenda. Mas somente após muitas propostas sem sucesso, durante aquele período, foi que novamente um ministro das Finanças, Rui Barbosa, logo após a instalação da República, lançou a proposta de implantação de um Tribunal de Contas, fazendo crítica ao sistema de contabilidade aplicada ao setor público da época por considerá-lo falho no seu mecanismo e insuficiente na sua execução (SILVA, M. M., 2014, p. 7).

Assim, explicam Fontes e Câmara (1985, p. 21) que foi pelo Decreto nº 966-A, de 7 de setembro de 1890, que o jurista Rui Barbosa, instituiu o Tribunal de Contas do Brasil, ficando esse órgão no lugar do já citado Tribunal do Tesouro Nacional, existente ao período do Império, sendo qualificado como órgão autônomo e independente, especializado na missão de auxiliar o Poder Legislativo.

Mileski (2011, p. 233) acrescenta que, apesar de o decreto instituidor do Tribunal de Contas nunca ter sido posto em prática nem regulamentado, ele foi de grande importância para fortalecer e solidificar a ideia de ser primordial a existência de uma instituição com poder de controlar os atos sujeitos a criação de despesa ou de interesse das finanças da República que estava sendo inserida – tendo sido com a Constituição de 1891 que a Corte de Contas foi efetivamente institucionalizada no país ao estabelecer no seu art. 89 a instituição de um Tribunal de Contas responsável pela liquidação das receitas e despesas, verificando sua legalidade, antes de sua prestação ao Congresso, devendo seus membros serem nomeados pelo presidente da República após aprovação do Senado Federal, apenas perdendo seus postos por sentença.

A partir daí, durante mais de meio século, o Tribunal de Contas não apresentaria maiores alterações, tendo lugar assegurado em todas as Constituições: na de 1934 (artigos 99 e 100), 1937 (art. 114), 1946 (art. 77), 1967 (art. 71) e 1988 (artigos 70 a 75), levando ao aperfeiçoamento da instituição, tendo como preocupação inicial o controle de legalidade dos atos de índole financeira da Administração e, em seguida, seu resultado econômico (BRASIL, 1934; 1937; 1946; 1967; 1988).

Assim sendo, conforme consta no art. 70 da CF de 1988, o TCU passou a ser o maior ente de auxílio ao Congresso Nacional no controle externo da gestão pública federal, competindo-lhe a fiscalização dos atos administrativos nos registros contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de todos os entes da administração direta e indireta, considerando sua legalidade, legitimidade e economicidade, inclusive na aplicação das subvenções e renúncia de determinadas receitas (BRASIL, 1988).

2.1 Da natureza jurídica dos Tribunais de Contas

As Cortes de Contas são órgãos administrativos autônomos, auxiliares do Legislativo no controle externo, com atribuições de caráter fiscalizatório que garantem que a administração pública direta e indireta esteja operando de acordo com os princípios estabelecidos no art. 37, *caput* da CF de 1988, que são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, controlando as atividades dos entes dessa administração pública.

Nas palavras de Moacir Marques da Silva (2014, p. 49), esse auxílio ao Poder Legislativo não pode ser confundido com subordinação, pois “o Tribunal de Contas é órgão de con-

trole externo com autonomia administrativa e financeira e não tem qualquer subordinação com outros órgãos ou Poderes da Administração”.

Nesse diapasão, Medauar (2014, p. 153) explica que a Constituição não menciona o termo “órgão auxiliar”, mas determina que o controle externo do Congresso Nacional terá que ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme está expresso no art. 71 da CF de 1988, cabendo a esse órgão exercer suas funções de forma conjunta, em apoio ao Legislativo, nunca a ele subordinado ou inserido na sua estrutura, sendo-lhe também garantido pela própria Constituição as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, não sendo cabível confundir a função da Corte de Contas, de auxílio ao Congresso Nacional, com sua natureza de autonomia e independência.

Desse modo, embora atue como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não faz parte de sua estrutura orgânica e muito menos lhe é subordinado, agindo de maneira desvinculada, devido à autonomia que lhe foi concedida pela CF.

Quanto à sua autonomia administrativa e financeira, Citadini (1995, p. 78) afirma que esses órgãos têm independência para organizar seus serviços e administrar seu orçamento, ponto crucial a ser destacado para o exercício de suas competências, o que garante seu regular funcionamento.

Nesse azo, Mileski (2011, p. 257) aponta que a Carta Magna confere a esses órgãos idênticas garantias oferecidas aos Tribunais do Poder Judiciário naquilo que for cabível, o que significa a aplicação do art. 96 da CF, com adequação às características institucionais do Tribunal de Contas, o que abrange a elaboração de regimentos internos, com disposição da competência e funcionamento dos respectivos órgãos.

2.2 Da investidura e do estatuto dos membros dos Tribunais de Contas

O art. 73 e seus parágrafos da CF de 1988 dispõem a respeito da constituição do órgão, sua jurisdição, competência de organização, garantias e prerrogativas a seus membros. Esse dispositivo decorre da autonomia que os Tribunais de Contas possuem, fator de suma importância para as tarefas que lhes são destinadas constitucionalmente (MILESKI, 2011, p. 254-255).

Na atual composição constitucional do órgão, houve um saudável progresso na forma de indicação dos membros do Tribunal de Contas, uma vez que na época da Constituição de 1967 todos os membros dos Tribunais de Contas eram escolhidos apenas pelo chefe do Poder Executivo (presidente da República) ou por ele nomeado após aprovação do Legislativo (Senado Federal).

Atualmente, na escolha desses membros há atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, de forma que três deles (1/3) são escolhidos pelo chefe do Executivo (presidente da República) e por ele nomeados – após aprovação do Legislativo (Senado Federal), sendo um escolhido diretamente pelo chefe do Executivo e dois escolhidos por ele, entre auditores e membros do Ministério Público que funciona junto ao órgão –, e seis (2/3) escolhidos pelo Congresso Nacional,² compondo assim nove ministros no Distrito Federal (DF), em Brasília, contando com quadro de pessoal e jurisdição para atuar em todo o território brasileiro, conforme determina o art. 73, *caput* da CF (BRASIL, 1988).

A Constituição determina que a escolha desses ministros incida sobre brasileiros com idade entre 35 e 65 anos, com ilibada reputação e idoneidade moral, conhecimentos notórios

² Cf. art. 73 § 2º (BRASIL, 1988).

nas áreas jurídica, contábil, econômica e financeira ou de administração pública e mais de uma década de prática da função ou atividade profissional que exige os devidos conhecimentos,³ estando garantidos aos membros do TCU “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”,⁴ que são: irredutibilidade de vencimentos, inamovibilidade e vitaliciedade.

3 DO REGIME DE COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DA NATUREZA E EFICÁCIA DAS SUAS DECISÕES

As disposições do *caput* do art. 70 da CF atribuem ao Congresso Nacional a competência para fiscalizar, em sede de controle externo e interno dos Poderes, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos entes da administração direta e indireta. O parágrafo único do mesmo dispositivo estabelece que devem prestar contas qualquer pessoa (física ou jurídica), do setor público ou privado, que seja responsável por recursos, bens e valores públicos ou pelos quais a União tenha responsabilidade (BRASIL, 1988).

Dessa forma, todas as instituições que fazem parte da administração pública, bem como aquelas entidades privadas que auferirem bens ou dinheiro público, são obrigadas a fazer prestação de contas dos recursos postos à sua disponibilidade. São elas: administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; administração indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista); fundos especiais de despesas e entes do terceiro setor que rece-

3 Cf. art. 73 § 1º (BRASIL, 1988).

4 Cf. art. 73 § 3º (BRASIL, 1988).

berem recursos públicos.

Conforme cartilha elaborada pelo TCU, estão também incluídos no rol de jurisdição do órgão em estudo aqueles que acarretarem qualquer ato ou irregularidade que cause prejuízo ao erário e ainda os encarregados por entes dotados de capacidade jurídica de direito privado e que recebam de alguma forma contribuições parafiscais, além de desempenharem serviço de interesse público ou social, assim como de todos aqueles que a lei cobra prestar contas ou cujos atos estejam submetidos à fiscalização (BRASIL, 2011).

Já o art. 71 da CF delega expressamente ao Tribunal de Contas a tarefa de executar o controle externo da administração pública como ente máximo de auxílio ao Poder Legislativo, dispondo o seguinte: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Conta da União” (BRASIL, 1988).

Desse modo, é cabível neste momento detalhar as competências impostas pela CF ao TCU que, conforme consta no art. 75, “aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”, abrangendo, assim, necessariamente, os outros Tribunais de Contas (BRASIL, 1988).

3.1 Das funções e atribuições exercidas pelos Tribunais de Contas

A primeira competência das Cortes de Contas consta no art. 71, inciso I (BRASIL, 1988) e diz respeito à emissão de prévio parecer na apreciação das contas anuais prestadas pelo Pre-

sidente da República. Quanto ao assunto, explica André Garcia Xerez Silva (2015, p. 71) que, nessa análise “da prestação de contas anual do chefe do Executivo”, o Tribunal de Contas exerce apenas o papel de auxiliar do Poder Legislativo, uma vez que cabe ao Congresso Nacional fazer o julgamento de tais contas, conforme o teor do art. 49, IX da CF. Isso ocorre porque as despesas públicas realizadas pelo Executivo dependem de prévia autorização do Legislativo a cada ano, por meio da Lei Orçamentária Anual, cabendo, assim, somente ao próprio Legislativo, que foi quem autorizou tais despesas, o ultimato quanto ao efetivo cumprimento dos dispêndios por parte do gestor do dinheiro público.

Vale salientar que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas, embora seja considerado peça importante na análise realizada pelo correspondente Poder Legislativo da unidade da federação, não gera efeito vinculante para sua decisão, ou seja, mesmo que o parecer prévio opine pela desaprovação das contas do chefe do Executivo, o Legislativo pode entender por aprovar as contas, bem como desaprová-las quando o parecer sugerir pela sua aprovação.

A competência disposta no inciso II do art. 71 prevê o julgamento das contas de gestão de todo aquele responsável pela guarda, recebimento ou dispêndio de dinheiro público, atingindo não apenas as entidades públicas, mas também as privadas que gerenciam recursos públicos (BRASIL, 1988). Tal dispositivo trata da principal atividade desenvolvida pelos Tribunais de Contas, visto que lhes cabe, em última instância administrativa, tomar a decisão quanto à regularidade ou não das prestações de contas.

Outra competência atribuída aos Tribunais de Contas está

disposta no inciso III do art. 71 e trata da apreciação, para registro, no que concerne à legalidade das admissões de pessoal, dos consentimentos de aposentadorias, pensões e reformas, tanto na administração pública direta como na indireta, incluindo-se aí as fundações criadas e mantidas pelo poder público, com exceção das nomeações para cargos comissionados (BRASIL, 1988).

Medauar (2014, p. 147) explica que essa atribuição, seja nos atos de admissão de pessoal ou em matéria de aposentadorias, pensões e reformas, representa a averiguação da regularidade dos atos e processos (concursos) administrativos. No caso de aposentadorias, pensões e reformas, esclarece André Garcia Xerez Silva (2015, p. 27) que cabe às Cortes de Contas, inclusive, corrigir o montante fixado pelo órgão de origem, caso entenda incompatível com sua legalidade.

Assim, se for apurado que o ato sujeito a registro não se coaduna com a legalidade, pode o Tribunal, além de não realizar seu registro, estabelecer prazo para que o órgão ou entidade ao qual está vinculado o servidor adote as medidas necessárias para sanar a ilegalidade, segundo atribuição do art. 71, IV da CF (BRASIL, 1988).

Conforme visto, apesar de as competências estabelecidas nos três primeiros incisos do art. 71 indicarem que a atuação do Tribunal de Contas costuma ocorrer somente após a realização da despesa pública, o inciso IV prevê ser possível uma operação prévia e de iniciativa do próprio Tribunal, por meio de inspeções e auditorias que podem ser de aspectos contábeis, financeiros, operacionais e patrimoniais.

André Garcia Xerez Silva (2015, p. 28) elucida ainda que, constatando-se alguma irregularidade no momento da inspeção, deve ser assinado prazo para que o responsável tome as

providências cabíveis para seu regulamento, com a imediata comunicação do fato ao Poder Legislativo.

O inciso V do art. 71 trata da competência para fiscalização das contas dessas empresas, desde que elas tenham parte do seu capital social vinculado à União, apreensão que poderia ser entendida em decorrência do inciso II (BRASIL, 1988).

De igual modo, o inciso VI traduz que os recursos que a União tenha repassado a estados, DF ou municípios ou que os estados tenham repassado aos municípios mediante convênio, ajuste, acordo ou instrumento congênere estará sujeito a fiscalização do Tribunal de Contas (BRASIL, 1988).

De outra parte, conforme o art. 71, VII, compete aos Tribunais de Contas, por se tratarem de órgãos auxiliares do Poder Legislativo, preservada sua autonomia, fornecer ao Poder Legislativo as informações solicitadas referente ao controle externo da Administração Pública (BRASIL, 1988).

Finalmente, os incisos VIII, IX, X e XI cuidam de como o Tribunal garante a efetiva realização de sua competência e a eficácia de suas decisões, competindo-lhe, portanto, aplicar multa em proporção ao dano eventualmente causado ao ente⁵ e determinar prazo para que a entidade ou órgão adote as medidas cabíveis para o cumprimento da lei,⁶ bem como interromper, se não atendido, a realização do ato que está sendo impugnado,⁷ além de relatar ao Poder que seja competente a respeito de irregularidade ou abuso encontrado, especificamente ao Ministério Público comum.

No que concerne à relação entre sociedade e controle externo, é facultado ao cidadão, aos sindicatos ou associações e

5 Cf. art. 71, VIII (BRASIL, 1988).

6 Cf. art. 71, IX (BRASIL, 1988).

7 Cf. art. 71, X (BRASIL, 1988).

aos partidos políticos denunciar ilegalidades ou irregularidades ao TCU e, de modo extensivo, aos demais Tribunais de Contas, conforme consta nos artigos 74, § 2º, e 75 da CF (BRASIL, 1988).

3.2 Da natureza e eficácia das decisões dos Tribunais de Contas

Conforme estudado, verificou-se que as atribuições que a Constituição reservou ao Tribunal de Contas são basicamente de fiscalização sobre a função financeira do Estado, sendo de grande valia examinar a respeito da natureza das decisões dessas Cortes, sejam elas legislativas, jurisdicionais ou administrativas (MILESKY, 2011, p. 246).

Não é cabível dizer que as atividades dos Tribunais de Contas têm caráter legislativo, pois embora as Cortes de Contas sejam órgãos de auxílio ao Poder Legislativo, não possuem função legislativa formal, já que não formulam leis propriamente ditas, como aquelas que regem as relações sociais ou entre Estado e indivíduos, sendo essa uma atividade da competência exclusiva do Legislativo. O órgão em análise colabora contribui para a elaboração das leis que são de seu interesse, como a de criação de seus cargos.

A doutrina majoritária tem compreendido que as atividades do Tribunal de Contas são de natureza administrativa pela razão de, no Brasil, vigorar o sistema de unidade de jurisdição, estando o domínio da tutela jurisdicional sob a responsabilidade do Poder Judiciário, cuja competência no ordenamento jurídico está disposta no inciso XXV do art. 5º da CF (BRASIL, 1988).

De forma efetiva, não se pode considerar que as atribuições das Cortes de Contas sejam de caráter jurisdicional, com

a mesma natureza judicial de definitividade, fazendo coisa julgada, visto que os seus provimentos podem ser revistos pelo Poder Judiciário. Desse modo, mesmo quando os Tribunais de Contas avaliam as contas dos responsáveis por valores e bens públicos, realizando atribuição constitucional exclusiva, própria e indelegável, ainda assim não há como contestar a natureza administrativa das suas funções (MILESKI, 2011, p. 249).

Contudo, face às peculiaridades das competências dos Tribunais de Contas, nas quais estão incluídas as de julgar as contas dos responsáveis ou administradores de valores e bens públicos, não é possível afirmar que essas atribuições possuem natureza meramente administrativa.

Desse modo, as Cortes de Contas exercem jurisdição administrativa, com formato judicial, em face da exigência de que suas decisões sejam cumpridas, na medida em que dizem o direito, direcionando a atividade financeira da administração pública ao interesse público, em atendimento aos princípios constitucionais da legitimidade, legalidade e economicidade, objetivando o regular e bom emprego do recurso público, devendo essa jurisdição administrativa ser seguida pelos jurisdicionados administradores, sob pena de haver a negativa do próprio sistema de controle.

Quanto aos efeitos das decisões, estas dependerão da ocorrência em questão. No caso de parecer prévio, seu efeito será apenas opinativo, apesar de apresentar exame orçamentário, financeiro, técnico e legal das contas prestadas. Na hipótese do exame dos atos de registro de admissão de pessoal, bem como da concessão de pensão ou aposentadoria, a ratificação ou não desses atos somente se dará se for declarada sua legalidade pelo Tribunal de Contas. Assim, esse exame de legalidade

pode ter como efeito o registro do ato ou, na hipótese de ilegalidade, sua anulação. Contudo, esta não será feita pelo próprio Tribunal de Contas, mas sim pela unidade gestora que contratou ou concedeu o benefício. Da anulação pode-se gerar a devolução, pelo interessado, de recursos recebidos de forma indevida, considerando sua boa-fé e a data em que a autoridade tenha tido conhecimento do posicionamento do Tribunal de Contas.

No que concerne aos julgamentos feitos às contas de gestão, os efeitos são bem mais abrangentes. Nesses, o juízo pode ocasionar imputação de débito e aplicação de multa nos casos de atos antieconômicos e executados de forma ilegal, que causem dano eventual ao erário, além de constatar e indicar possíveis condutas especificadas como criminosas ou de improbidade administrativa, devendo, nessas hipóteses, o Tribunal relatá-las ao Ministério Público comum, para que este tome as medidas necessárias.

A execução desses julgados, no entanto, não é realizada pelos Tribunais de Contas. Seus provimentos beneficiam o erário, o qual está a verificar, seja ele federal, estadual, distrital ou municipal, sendo da respectiva Fazenda a competência para realizar o lançamento da multa cominada ou do débito imputado e de efetivar a correspondente cobrança, seja pela via judicial ou extrajudicial.

Assim, as decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia de título executivo, não podendo, contudo, serem executadas por iniciativa desses órgãos, devendo a ação de cobrança ser oferecida pelo ente público que for o beneficiado da condenação que foi atribuída pelo Tribunal de Contas e por seus procuradores que atuam com o órgão jurisdicional competente.

3.3 Do controle jurisdicional nas decisões dos Tribunais de Contas

Em face do que consta no art. 5º, inciso XXXV da CF, o qual determina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988), qualquer ação de entidade pública ou pessoa privada apta a ameaçar o direito ou alguma decisão desses entes com a mesma intenção pode ser debatida em juízo pelo interessado – ainda quando possa ser ou após já ter sido objeto de preliminar discussão extrajudicial ou administrativa.

Nessa linha de raciocínio, as atribuições do Tribunal de Contas listadas nos diversos incisos do art. 71 da Constituição, enquanto deliberações ou determinações, que venham gerar ou causar lesão ou ameaça ao direito de entidade ou pessoa, poderão ser impugnadas pela via judicial.

Nesse diapasão, explica Mascarenhas (2011, p. 269) que não há divergência quanto ao possível reexame judicial dos atos dos Tribunais de Contas em casos de vício formal do processo administrativo, ou seja, nos casos de uso de provas ilícitas, violação do contraditório e da ampla defesa ou de não ser dada a oportunidade de interposição de recurso, havendo sim divergência jurídica no que concerne à anulação por ilegalidade no exame das contas (mérito) ou exagero na aplicação de sanções.

Doutrina minoritária entende que o Judiciário não pode entrar no mérito da decisão e determinar sua anulação, tendo em vista que a menção do verbo “julgar” no texto da Constituição e a especialidade contábil e técnica dos Tribunais de Contas fazem com que o órgão realize uma jurisdição espe-

cífica e determinada, cujo mérito não pode ser reexaminado pelo Poder Judiciário.

Contudo, atualmente a doutrina majoritária tem permitido a anulação, pelo Judiciário, de decisões dos Tribunais de Contas, no caso de abuso de poder ou ilegalidade, somando-se a essa ilegalidade a inconstitucionalidade por ofensa a direitos fundamentais e de reputação do gestor. Nesse mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), em consonância com a proposição da Súmula 473,⁸ também admite que atos dos Tribunais de Contas sejam anulados pelo Poder Judiciário, no caso de ilegalidade manifesta.

Também o fato de os atos dos Tribunais de Contas possuírem mérito contábil e técnico não torna inviável o exame judicial pelo motivo de que a inconstitucionalidade ou ilegalidade pode estar permanecida no mérito técnico do ato e não na forma, servindo essa especificidade técnica para esclarecer outro ponto, que é o de que o Poder Judiciário pode anular a decisão, mas não emitir juízo de valor quanto à aprovação das contas, ficando impedido de retirar ou reduzir sanções, podendo no máximo indicar a ilegalidade ou inconstitucionalidade, material ou formal, e anular o provimento, determinando ao Tribunal de Contas um novo exame, cujos motivos da decisão judicial tornam-se vinculantes para o novo julgamento.

Portanto, conclui-se que a atribuição constitucional de “julgar” destinada aos Tribunais de Contas não torna suas decisões não passíveis de apreciação e anulação judicial, uma vez que não fazem coisa julgada na acepção do inciso XXXVI do art. 5º da CF.

8 “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial” (BRASIL, 1969).

4 DA POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DOS CONSELHOS OU TRIBUNAIS DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

A CF, no seu art. 75, determina que as regras constitucionais pertinentes ao TCU “aplicam-se no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios” (BRASIL, 1988). Acrescenta ainda o texto da Carta Magna que as “Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”.

Assim sendo, os TCE e TCM existentes seguem uma disposição simétrica ao modelo criado pela União, inclusive na organização administrativa, nas competências e na natureza, sendo possível pequenas adequações às características locais.

Nesse diapasão, o art. 75 da Carta Magna estabelece que os membros dos TCE e TCM devem possuir os mesmos requisitos exigidos para os ministros do TCU, cabendo às Constituições estaduais determinarem a respeito de seus Tribunais, que devem ser constituídos por sete conselheiros, sendo escolhidos pelo chefe do Executivo do estado (governador) e pelo respectivo Poder Legislativo estadual (Assembleia Legislativa), bem como pelo chefe do Executivo do DF e seu Poder Legislativo (Câmara Legislativa).

4.1 Das atribuições dos Tribunais de Contas estaduais e municipais

As atribuições dos TCE e TCM, muito se assemelham àquelas determinadas pela CF ao TCU, com exceção especifi-

camente do julgamento das contas de governos dos prefeitos, cuja sistematização se distingue daquela prevista pela CF para o julgamento das contas de governo do presidente da República.

Conforme observado anteriormente, compete ao TCU⁹ elaborar análise e prévio parecer das contas do Governo Federal, cabendo, porém, ao Congresso Nacional a competência de realizar seu julgamento.¹⁰ No que concerne ao julgamento das contas de governo dos governadores, os TCE seguem a mesma sistematização das contas do presidente da República verificada pelo TCU.

No caso das contas de governo prestadas de forma anual pelos prefeitos, entretanto, o parecer prévio aprovado pelo TCE ou TCM, de acordo com o caso, “só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.¹¹ Os pareceres prévios expedidos pelo TCU e pelos TCE, referentes às contas do presidente da república e dos governadores, apenas se tornam efetivos se forem julgados (aprovados) pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, respectivamente. No que tange às contas de governo anuais prestadas pelos prefeitos, o parecer expedido pelo Tribunal de Contas se faz efetivo, independentemente da confirmação pela Câmara de Vereadores. Ao contrário, esta apenas desconstitui o parecer aprovado pelo Tribunal de Contas desde que se dê por decisão de 2/3 de seus membros.

Conforme determina a constituição de cada estado brasileiro, existirá um único TCE com atribuição para fiscalizar as prestações de contas do estado e dos municípios ou poderão ser instituídos dois Tribunais de Contas, um para tratar das contas estaduais e outro para exercer o mesmo cuidado no que

9 Cf. art. 71, inciso I (BRASIL, 1988).

10 Cf. art. 49, inciso IX (BRASIL, 1988).

11 Cf. art. 31, § 2º (BRASIL, 1988).

concerne às contas dos municípios.

Todavia, o § 4º, do art. 31 da Carta Magna proíbe a instituição de conselhos, órgãos ou Tribunais de Contas municipais, resguardando os já existentes anteriormente à promulgação da Constituição da República. Apenas os municípios de Rio de Janeiro e São Paulo têm seus próprios Tribunais de Contas e fazem sua fiscalização orçamentária e financeira, sendo cabível, portanto, demonstrar a diferença entre Tribunal de Contas municipal (ou de município) e Tribunal de Contas dos Municípios.

No primeiro caso, em que se observa a vedação, o município instituiria Tribunal de Contas para fazer a fiscalização da gestão municipal; no segundo caso, possibilidade autorizada pela Carta Magna, o estado institui Tribunal de Contas para fazer a fiscalização da gestão de todos os seus municípios.

Portanto, os municípios podem ter suas contas fiscalizadas pelo TCE ou TCM, quando existentes, sendo, em qualquer caso, instituídos e mantidos pelos estados.

4.2 Da possibilidade de extinção dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios

A Constituição da República de 1988 não prenuncia, de forma direta, a criação de Tribunais de Contas nos Estados. Trata do tema de forma indireta nos artigos 31 e 75 (BRASIL, 1988), quando determina que essas instituições devem dar auxílio ao controle externo da administração pública direta e indireta dos estados, uma vez que esta é da competência de suas respectivas Assembleias Legislativas, e quando estatui que suas Constituições devem dispor a respeito do Tribunal de Contas respectivo, que será composto por sete conselheiros.

Desse modo, em alguns estados, as contas municipais são controladas com a assistência do próprio TCE e, em outros, o controle é feito pelo Conselho ou TCM, que também é órgão estadual.

Com efeito, considerando que a Constituição da República se refere às Cortes de Contas Estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, surge a questão a respeito do alcance do § 1º do art. 31 da Carta Magna, que assim dispõe: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988).

Segundo a visão de Martins (1992) sobre o tema, o citado dispositivo acarretou a perpetuação dos Tribunais de Contas existentes, quer com alcance único – em relação ao município em que está situado –, quer com abrangência maior, a alcançar todos os municípios que existem no estado.

No seu entendimento, o constituinte, ao estabelecer no art. 31 § 4º o impedimento da criação de novos órgãos municipais, assegurou, definitivamente, a indissolubilidade dos Tribunais de Contas existentes, impossibilitando que o Poder Legislativo os extinguisse por lei infraconstitucional.

Com efeito, explica o jurista que, ao vedar a instituição de novas Cortes de Contas e impor o controle externo das finanças municipais pelos Tribunais que já existem, retirou o constituinte do Poder Legislativo municipal e estadual a chance de modificar os preceitos formadores da sua estrutura, entendendo que, caso fossem permitidas tais modificações, estaria consentindo na intervenção direta no próprio sistema federativo, podendo no máximo serem criados novos Tribunais nos preceitos

da lei maior (MARTINS, 1992).

Desse modo, ao vedar a instituição de novos órgãos e conservar os que já existem, foi criada, pela CF, uma conformação inalterável pelas constituições de municípios e estados, apenas consentindo modificação por emenda à Constituição, da forma como apresenta seu art. 60, que dispõe:

A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II – do Presidente da República; III – de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 1988)

Assim, os TCE estariam examinando as contas prestadas de outros entes federativos, sendo, pois, na atual Carta Magna instituições que correspondem a dois entes federativos, pertencendo aos estados, mas fiscalizando as contas de seus respectivos municípios.

No entanto, o tema é controverso, uma vez que a jurisprudência do STF não vê dessa forma a extensão da norma do art. 31, § 1º, da CF. Em decisão determinada na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 867-6/MA – relatada pelo ministro Marco Aurélio e impetrada contra a Emenda Constitucional (EC) nº 9, de 25 de março de 1993, da Constituição do Maranhão, que extinguiu o TCM daquele estado (BRASIL, 1995; MARANHÃO, 1993) –, entendeu a Corte Suprema, por votação unânime, que os estados se regem e se organizam pela Constituição e leis que a seguirem, e que a Carta Magna, no parágrafo único do art. 75, dá aos estados autonomia para dispor a respeito dos respectivos Tribunais de Contas, dentre estes os dos municípios, contanto que

o façam pelas próprias constituições estaduais, não se podendo ter como configurado no § 1º do art. 31 em análise um impedimento à extinção, por norma de caráter constitucional, de TCM.

O entendimento teve como referência a decisão determinada na ADI nº 154/RJ, relatada pelo ex-ministro Octávio Galloti, cuja visão foi de que nenhum preceito da atual CF proíbe a criação ou extinção de Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios, como órgãos que integram a estrutura orgânica dos estados-membros, de modo que a matéria está inserida inteiramente no campo de discricionariedade do legislador estadual constituinte (BRASIL, 1991).

Entende a Corte Suprema que a Carta Magna torna obrigatória a existência de uma Corte de Contas para a fiscalização financeira e orçamentária do próprio Estado, que, de forma ordinária, é também incumbida de dar auxílio no controle externo dos municípios, podendo, contudo, a fiscalização das finanças municipais ser destinada a um Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios, como órgão que integra a estrutura orgânica do próprio estado-membro.

Assim sendo, a orientação estabelecida pelo STF no julgamento da ADI nº 154/RJ foi a de que o que a Carta Magna proíbe, no § 4º do art. 31, é a instituição de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas pelos próprios municípios, estabelecidos na estrutura destes, não vedando aos estados a criação de Tribunal ou Conselho com jurisdição sobre as contas dos municípios, não havendo qualquer limitação na Constituição da República quer quanto à criação quer quanto à extinção, de Conselho, órgão ou Tribunal de Contas, pelos estados, com abrangência sobre contas municipais. Entendeu assim o STF que, ao extinguir o TCM do Maranhão pela emenda nº 9/1993,

o legislador constituinte estadual se limitou a praticar prerrogativa própria da autonomia do estado, sem qualquer afronta à Lei Maior, já que, havendo a extinção desse órgão, a fiscalização financeira e orçamentária dos municípios passou a ser realizada pelo TCE, como determina a aludida emenda, em consonância com a regra do § 1º do art. 31 da CF, que assim dispõe: “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (BRASIL, 1988).

Recentemente, em decisão determinada na ADI nº 5.763, em 26 de outubro de 2017, e relatada pelo Ministro Marco Aurélio, vencidos os ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes, o STF, forte nos precedentes anteriormente mencionados e fazendo menção ao que foi decidido na ADI nº 154/RJ, julgou improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade à Carta de República da EC nº 92, de 16 de agosto de 2017, do estado do Ceará, a qual extinguiu o TCM desse ente federativo (BRASIL, 2017; CEARÁ, 2017).

Diante do exposto, vê-se que a interpretação sistêmica dos §§ 1º e 4º, do art. 31 e do art. 71, parágrafo único da CF provoca controvérsias quanto à possibilidade de extinção de órgãos, Conselhos ou TCE, pelos estados-membros, destinados à fiscalização financeira e orçamentária dos municípios, quer tenham sido instituídos antes ou depois da Constituição da República de 1988, motivo pelo qual conclui-se pela necessidade de uma EC que esclareça de forma específica e republicana a respeito da possibilidade de extinção desses importantes órgãos de controle, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da administração pública.

5 CONCLUSÃO

Este artigo teve o objetivo de analisar as particularidades dos Tribunais de Contas como entes possuidores de autonomia administrativa e funcional e órgãos de auxílio aos Poderes Legislativos, ressaltando o quão importante são essas Cortes para o equilíbrio e controle da gestão das finanças públicas.

Para tanto, teve o propósito de buscar conhecer a história dos Tribunais de Contas no Brasil, sua natureza jurídica, suas finalidades, a posição estatal do órgão, a investidura e o estatuto dos seus membros e as competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas, bem como a natureza e eficácia das suas decisões.

Constatou-se que a Carta Magna conferiu a esses órgãos autonomia administrativa e financeira, sem vínculo com qualquer dos Poderes do Estado, estendendo ainda aos seus membros as mesmas garantias e prerrogativas oferecidas à magistratura, atribuindo-lhes competências, sobretudo, de caráter fiscalizatório, por meio da fiscalização dos atos administrativos nos seus aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais de cada ente da administração direta e indireta, inclusive quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções, bem como à renúncia de receitas.

Assim sendo, verificou-se que as análises das prestações de contas dos gestores públicos têm como corolário único uma decisão que envolve juízo de valor com relação aos atos e fatos que foram dispostos para apreciação, fazendo assim a coisa julgada não somente quanto ao seu sentido administrativo, mas também levando em conta que tais decisões devem ser cumpridas pelo órgão administrativo controlado, sob pena de este

ser responsabilizado.

Por força do que consta no art. 75 da CF, os TCE e TCM seguem como paradigma as formas de organização, composição e de fiscalização fixadas para o TCU, sendo possíveis pequenas adequações às características locais, motivo pelo qual a análise dos textos maiores desses entes federados não pode ser feita sem que haja associação analógica com o art. 75 da CF de 1988.

Desse modo, as constituições estaduais devem determinar a existência de um único TCE com atribuição para fiscalizar as prestações de contas do estado e dos municípios, ou poderão ser instituídos dois Tribunais de Contas, um para tratar das contas estaduais e outro para exercer o mesmo cuidado no que concerne às contas dos municípios.

Todavia, o § 4º do art. 31 da CF de 1988, proíbe a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais, resguardando aqueles existentes anteriormente à promulgação da Carta Magna (BRASIL, 1988), tendo apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro Tribunais de Contas próprios, que fazem a fiscalização de suas respectivas contas.

Com efeito, considerando que a Constituição da República se refere às Cortes de Contas estaduais como órgãos permanentes que dão auxílio ao Poder Legislativo no controle externo, surge a questão a respeito do alcance de seu § 1º do art. 31, que determina que o controle externo do Poder Legislativo municipal (Câmara Municipal) será realizado pela cooperação dos TCE ou do Tribunal de Contas do Município ou ainda dos Conselhos ou TCM, em lugares nos quais eles existirem, permanecendo uma questão em aberto, que exige maior aprofundamento, tanto doutrinário, quanto jurisprudencial, no que toca à possibilidade da extinção, pelos estados-membros, dos

Conselhos ou TCE, responsáveis pela fiscalização financeira e orçamentária dos seus respectivos municípios.

Conforme demonstrado durante o desenvolvimento do estudo, a doutrina e a jurisprudência pátria divergem quanto à perpetuação dos Tribunais de Contas existentes, quer com alcance único – em relação ao município em que está situado –, quer com abrangência maior, a alcançar todos os municípios que existem no estado.

Assim, parte da doutrina entende que o constituinte, ao estabelecer no art. 31, § 4º o impedimento da criação de novos órgãos municipais, assegurou, definitivamente, a indissolubilidade dos Tribunais de Contas existentes, impossibilitando que o Poder Legislativo, os extinguisse, por lei infraconstitucional – instituindo, assim, uma conformação imodificável pelas leis supremas condicionadas de municípios e estados, só sendo possível o consentimento de alteração por intermédio de EC, nos termos do art. 60 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Contudo, a jurisprudência do STF não vê dessa forma a extensão da norma do art. 31, § 1º da CF, por asseverar que os estados se regem e se organizam pela Constituição e leis que a seguirem e entender que a Carta da República, no parágrafo único do art. 75, dá aos estados autonomia para dispor a respeito de seus respectivos Tribunais de Contas, dentre estes os dos municípios, contanto que o façam pelas próprias constituições estaduais.

Assim sendo, diante do que foi prolatado neste trabalho, conclui-se pela necessidade de uma EC que contribua para o aperfeiçoamento do controle da administração pública e esclareça, de forma específica e republicana, a respeito da possibilidade de extinção dos Tribunais de Contas, incluindo os TCM,

instituídos e mantidos pelos estados e responsáveis pela fiscalização orçamentária e financeira dos respectivos municípios, tendo em vista que a Constituição de 1988 tratou da proibição de os municípios criarem outros tribunais,¹² mas não de regulamentar a respeito da extinção desses órgãos, que são essenciais ao controle externo da administração pública.

REFERÊNCIAS

_____. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 10 dez. 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/2HM3DIR>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____. **Constituição (1988)**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 154/RJ. Relator: ministro Octavio Gallotti, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 11 out. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2jqehWN>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 867-6/MA. Relator: ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 3 mar. 1995. Dispo-

12 Cf. art. 31, § 4º (BRASIL, 1988).

nível em: < <https://bit.ly/2KyNrrN> > . Acesso em: 11 ago. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Conhecendo o Tribunal**. Brasília, DF: TCU, 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.763/CE. Relator: ministro Marco Aurélio, Plenário. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 26 out. 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/2JNkw2e> > . Acesso em: 11 nov. 2017.

CEARÁ (Estado). Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, n. 157, p. 105-106, 21 ago. 2017. Disponível em: < <https://bit.ly/2JOT-9Vj> > . Acesso em: 11 nov. 2017.

CITADINI, A. R. **O controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

DAL POZZO, G. T. B. P. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FONTES, E.; CÂMARA, A. P. S. **Pequena história do Tribunal de Contas do Ceará**. Fortaleza: Imprensa Oficial, 1985.

MARANHÃO (Estado). Emenda Constitucional nº 9, de 25 de março de 1993. Extingue o Tribunal de Contas dos Municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 30 mar. 1993. Disponível em: < <https://bit.ly/2rhFdwd> > . Acesso em: 11 nov. 2017.

MARTINS, I. G. S. As cortes de contas são instituições permanentes de impossível extinção nos termos da Constituição Federal: sua competência é imodificável por legislação. In: _____. **Direito constitucional interpretado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 35-52. Disponível em: <<https://bit.ly/2FEpL-Pm>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

MASCARENHAS, M. **Tribunal de Contas e o Poder Judiciário: o sistema jurisdicional adotado no Brasil e o controle judicial sobre atos dos tribunais de contas**. São Paulo: Conceito, 2011.

MEDAUAR, O. **Controle da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, H. S. **O controle da gestão pública**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SILVA, A. G. X. **Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

SILVA, M. M. **Controle externo das contas públicas: o processo nos Tribunais de Contas do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÕES, E. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014.