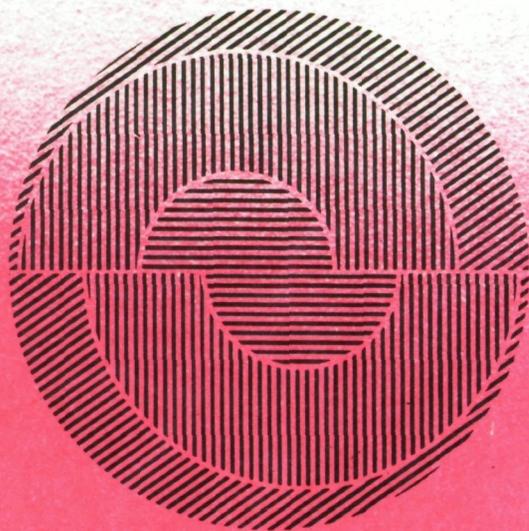


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1992

ANO 29 • NÚMERO 113

Decisões dos Tribunais de Contas.

Eficácia de Título Executivo

MÁRCIA FERREIRA CUNHA FARIAS

Procuradora do Ministério Público junto ao
Tribunal de Contas do Distrito Federal

“... um mediador independente, posto de permoio entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que cotidianamente a executa, auxiliar de um e outro, que comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno.” RUI BARBOSA

SUMÁRIO

I — Introdução. II — Tribunal de Contas — Tribunal Administrativo ou Tribunal Judiciário? III — Competência dos Tribunais de Contas. IV — Decisões dos Tribunais de Contas. V — Eficácia de título executivo das decisões dos Tribunais de Contas. VI — Títulos executivos judiciais e extrajudiciais. VII — Conclusão. VIII — Bibliografia.

I — Introdução

O tema em epígrafe é de relevância para as Cortes de Contas, pois diz respeito à própria consecução de seu fins. Que eficácia têm as decisões dos Tribunais de Contas se não tiverem execução simples, célere e imediata? Sentimos, dentre os eminentes membros do Tribunal de Contas do Distrito Federal, junto ao qual temos a honra de officiar, um anseio pela discussão dessa matéria. Também nos parece ter tido esse interesse

o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, ao formular consulta a respeito do tema, ao Tribunal de Contas da União (Processo TCU n.º 004.280/89-0, Anexo III da Ata n.º 62, de 14-12-89, pub. no *DOU* de 15-1-90). Esperamos que o presente trabalho possa servir de norte à iniciação dos debates sobre o assunto.

II — *Tribunal de Contas — Tribunal Administrativo ou Tribunal Judiciário?*

Ao Poder Legislativo cabe votar e aprovar a lei orçamentária e, portanto, a ele compete fiscalizar sua execução.

2. A fiscalização dos gastos públicos pelo Parlamento vem historicamente alterando suas feições em correspondência às mudanças sofridas pelo próprio orçamento, que, com a evolução do Estado intervencionista, tem passado a espelhar toda a ação administrativa, e não apenas a receita e a despesa do Poder Público sob aspecto meramente contábil-financeiro.

3. A missão primeira do Poder Legislativo não é, entretanto, fiscalizar mas, sim, legislar. O complexo mecanismo de traduzir os anseios da sociedade — a cada dia mais diversificados — em atos legislativos consome os esforços dos membros do Parlamento, escolhidos, no Estado democrático, pelo próprio povo.

4. Assim, na fiscalização das contas públicas auxilia o Poder Legislativo órgão constitucionalmente criado para esse fim: o Tribunal de Contas.

5. Muito se discute acerca do posicionamento constitucional do Tribunal de Contas dentre os Poderes do Estado. A doutrina certamente não é pacífica, ora dizendo-o órgão de Administração preposto do Parlamento¹; ora considerando-o verdadeiro tribunal judiciário²; ora, ainda, como órgão intermediário.

6. Dentre os tratadistas que contribuíram para que se firmasse esse último posicionamento, citamos o Ministro CASTRO NUNES, que, em sua memorável obra *Teoria e Prática do Poder Judiciário* (Rev. Forensc. Rio de Janeiro, 1943), assim escreveu:

“Não é uma jurisdição administrativa, senão em certo sentido, sem confusão possível, entretanto, com as instâncias

1 J. CRETELLA JR., *Curso de Direito Administrativo*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 10ª ed., 1989, p. 115.

2 MANUEL P. VILLABOIM, *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, 1983, p. 84.

administrativas que funcionam como órgãos subordinados ao Poder Executivo. Por isso mesmo a Constituição o instituiu com o caráter de uma verdadeira *magistratura*, equiparando os seus membros, para o efeito das garantias da função, aos ministros do Supremo Tribunal.

Mas não basta isso para situá-lo no Poder Judiciário. Se o instituto está entre os poderes, é que a nenhum deles pertence propriamente, nem ao Judiciário, nem à administração como jurisdição subordinada, porque, já então, seria absurdo que pudesse fiscalizar-lhe os atos financeiros; nem mesmo ao Legislativo, com o qual mantém maiores afinidades.

As Cortes de Contas não são delegações do Parlamento, são *órgãos autônomos e independentes*. Mas existem em função da atribuição *política* dos Paramentos no exame das contas de cada exercício financeiro. É esse, na teoria do instituto, o *traço fundamental*. Na sua função cotidiana, quer na fiscalização financeira, quer na tomada das contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, ele serve a esse objetivo que lhe explica a destinação, como *órgão auxiliar e preparador* daquela função. (...)

Ora, sendo o Tribunal de Contas um *órgão* coordenado com o Parlamento no desempenho de uma função deste, é bem de ver que não pode ser tribunal judiciário, isto é, *órgão do Poder Judiciário*, por óbvias razões." (Pp 25 e 26 — grifos do original).

7. A jurisprudência dos Tribunais Judiciários, por evidente, reluta em reconhecer o Tribunal de Contas como *órgão do Poder Judiciário*.

8. Certo é que, à luz da Constituição de 1988, que arrola, em *numerus clausus*, os *órgãos do Poder Judiciário* (art. 92), *dele não faz parte o Tribunal de Contas*.

9. Por outro lado, também não integra o Tribunal de Contas o Poder Executivo ou o Poder Legislativo, pois não administra nem legisla. Não elabora a lei, nem a executa.

10. Embora a Constituição faça menção ao Tribunal de Contas no Capítulo I do Título IV — Do Poder Legislativo — não se pode afirmar, com propriedade, que o *órgão* faça parte daquele Poder.

11. Estamos em que o Tribunal de Contas realmente não integra nenhum dos três Poderes do Estado, sendo intermediário entre eles e constituindo-se mesmo em um quarto Poder.

12. Assim, julga as contas, no que auxilia o Legislativo, fiscaliza o Executivo e exerce juízo constitucional privativo, que subtrai ao Judiciário a possibilidade de apurar alcance ou liberar responsáveis.

III — *Competência dos Tribunais de Contas*

13. No sistema constitucional da Carta de 1988, define-se a competência do Tribunal de Contas da União no 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, orçamen-

tária, 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.”

Idêntica competência é atribuída aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, no âmbito de sua jurisdição (art. 75).

14. Não há relação de subordinação ou hierarquia entre as decisões dos Tribunais de Contas estaduais ou do Distrito Federal e o Tribunal de Contas da União. Cada qual tem jurisdição própria e profere decisões soberanas e finais.

IV — *Decisões dos Tribunais de Contas*

15. Quando o órgão fiscalizador *julga as contas* exerce função jurisdicional, de sua competência exclusiva.

16. THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, com merecida autoridade, não hesita em reconhecer essa atribuição:

“E não vejo motivos para recusar ao Tribunal de Contas função jurisdicional, em certos casos, porque a unidade de jurisdição não existe entre nós depois que as Constituições e as leis ordinárias criaram as jurisdições administrativa, judiciária, do Trabalho, militar, cada qual com o seu sentido específico e sofrendo as restrições admitidas na Constituição e nas leis.

É assim que a Justiça do Trabalho não tem a competência e as prerrogativas da Justiça Comum (art. 139 da Constituição)”. (Parecer n.º 17/0, da Consultoria da República, exarado em 4-7-1945.)

17. Verificando-se essa competência constitucional exclusiva para julgar as contas, segue-se que não cabe ao Poder Judiciário rever as decisões dos Tribunais de Contas nessa matéria, salvo se desrespeitado procedimento normativo ou em caso de manifesta ilegalidade.

18. SEABRA FAGUNDES, em sua festejada obra *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, assim ensina:

“Não obstante isso, o art. 71, § 4.º, lhe (ao Tribunal de Contas) comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra *juízo*, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.” (Ed. Forense, Rio de Janeiro, 4.ª ed., 1967, pp. 141 e 142 — grifo do original.)

19. Em conferência pronunciada durante a realização do VIII Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, pronunciou o renomado jurista:

“Ao Poder Judiciário não compete rever as manifestações das Cortes de Contas, nesse particular, senão acolhê-las como elemento válido, já assente, para favorecer ou comprometer aquele que vá, ou seja chamado a juízo, em torno de dinheiros ou valores públicos em geral, confiados à sua gestão ou guarda.”

20. E citando outros dois não menos ilustres juristas, ratificou seu posicionamento:

“Assim sendo, o que assentarem os Tribunais de Contas obriga o juízo criminal na caracterização do delito de peculato. Este há de aceitar o que se contém nas decisões deles sobre as contas dos réus, como apuração preestabelecida de requisito de fato necessário à integração de delito (PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição* de 1946, 1.ª edição, vol. II, p. 99). Outro reflexo da definitividade do julgamento das contas manifesta-se na execução judicial para reposição do valor de alcance. A iliquidez da dívida, acaso argüida, não pode ensejar a reabertura do processo de tomada de contas. Ocorre aí uma limitação necessária à amplitude da defesa assegurada ao executado (CASTRO NUNES, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, 1.ª edição, pp. 32/33).” (Rev. do TCU n.º 12, 1975, p. 5.)

21. Na jurisprudência, encontramos ponto de vista semelhante, do qual citamos apenas três exemplos, embora não seja pequeno o número de julgados nesse sentido:

“Tribunal de Contas. Julgamento das contas de responsável por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS 6.960, 1959), ou manifesta ilegalidade (MS 7.280, 1960).” (STF-RE n.º 55.821 — Paraná — Rel. Ministro Victor Nunes Leal — Aud. de Publ. de 22-11-67.)

“Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insusceptível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tina de ilegalidade manifesta.” (STF-MS n.º 7.280 — Estado da Guanabara — Relator Min. Henrique D’Ávila — RTJ, vol. 14, julho/setembro de 1960, p. 96.)

“Tribunais de Contas — Imposto de Renda — Decreto-Lei n.º 2.019/83.

Natureza das funções exercidas pelos Tribunais de Contas. Caráter jurisdicional limitado ao julgamento das contas. (...)” (TFR-REO n.º 114.417 — Ceará — Rel. Ministro Eduardo Ribeiro — Publ. no DJ em 17-12-87.)

V — Eficácia de título executivo das decisões dos Tribunais de Contas

22. Julgadas irregulares as contas, deverá o responsável repor o prejuízo experimentado pelo Erário. Ocorre que, por vezes, não o faz, espontaneamente, e, esgotados os meios ao alcance do Tribunal de Contas para recomposição do patrimônio público, torna-se imperioso executar, por meio do Poder Judiciário, o acórdão condenatório.

23. Com o objetivo de conferir aos Tribunais e Conselhos de Contas os meios necessários à consecução de sua missão institucional, o legislador constituinte imprimiu na Carta de 1988 a norma do § 3.º do art. 71, aplicável a todos os Tribunais e Conselhos de Contas por força do art. 75, *caput*. Desta forma, estatuiu-se que “as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.”

24. A matéria nem sempre foi tão pacífica.

25. Com efeito, dispõe o Decreto-Lei n.º 960, de 17-12-38, que “a cobrança judicial da dívida ativa da Fazenda Pública (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios), em todo o território nacional, será feita por ação executiva, na forma desta lei. Por dívida ativa entende-se, para esse

efeito, a proveniente de impostos, taxas, contribuições e multas de qualquer natureza; foros, laudêmios e alugueres; *alcances dos responsáveis e reposições*" (art. 1.º — grifamos).

26. O § 2.º do art. 2.º daquela norma dispensava a inscrição prévia da dívida proveniente de alcance ou de contrato. O Decreto-Lei n.º 474, de 19-2-69, entretanto, revogou aquele dispositivo, tornando necessária, por isso, a inscrição em dívida ativa.

27. Posteriormente, com a edição da Lei n.º 6.822, de 22-9-80, relevou-se a necessidade de quaisquer formalidades no que diz respeito às decisões do Tribunal de Contas da União:

"Art. 1.º As decisões do Tribunal de Contas da União condenatórias de responsáveis em débito para com a Fazenda Pública tornam a dívida líquida e certa e têm força executiva, cumprindo ao Ministério Público Federal, ou, nos Estados e Municípios a quem dele as vezes fizer, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover a sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades, na forma do disposto na alínea *c* do art. 50 do Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967."

28. Após a entrada em vigor da Lei n.º 6.822/80, a jurisprudência não hesitou, à evidência, em reconhecer o texto cristalino da norma, aplicável, contudo, apenas às decisões do TCU:

"(...) As decisões do Tribunal de Contas da União condenatórias dos responsáveis em débito para com a Fazenda Nacional tornam a dívida líquida e certa e têm força executiva (...)." (AC n.º 85.998 — Rio de Janeiro — Rel. Min. Sebastião Reis *DJ* de 3-4-86.)

"(...) Decisão do Tribunal de Contas da União é título extrajudicial, com força executiva (CPC, art. 585, VII, *c/c* arts. 1.º e 2.º da Lei n.º 6.822/80) (...)." (AC n.º 69.498 — Rio de Janeiro — Rel. Min. Pedro Acioli — *DJ* de 29-9-84.)

"Dívida Ativa. Débito fixado por decisão do Tribunal de Contas da União.

— *Cobrança*. Embora que não compreendidos como dívida tributária, é certo que os débitos provenientes de alcance ou reposição, apurados pelo TCU, qualificam-se legalmente como 'dívida ativa' (DL n.º 960/38, art. 1.º, DL n.º 199/67, art. 50, Lei n.º 6.822/80, art. 1.º; e Lei n.º 6.830/80, art. 2.º, § 1.º), cuja cobrança executiva não refoge ao conceito da 'ação fiscal' referida pela

Constituição (art. 126) para efeito de competência.” (AI n.º 41.874 — Espírito Santo — Rel. Min. José Fernandes Dantas — DJ de 16-9-82.)

29. De outra parte, reconhecia a jurisprudência que, até a vigência da Lei n.º 6.822/80, a inscrição da dívida fazia-se necessária.

PROCESSUAL CIVIL. ALCANCE. INSCRIÇÃO DA DIVIDA. Decreto-Lei n.º 960, de 1938. Decreto-Lei n.º 474, de 1969. Lei n.º 6.822, de 22-9-80.

“I — do Decreto-Lei n.º 474, de 1969, que revogou o § 2.º do art. 2.º do Decreto-Lei n.º 960, de 1938 (Decreto-Lei n.º 474/69, art. 6.º), até que veio à lume a Lei n.º 6.822, de 22-9-80, a inscrição da dívida proveniente de alcance era pressuposto de execução fiscal;

II — nulidade, no caso, da execução (CPC, arts. 585, VI, 586, 614, I, e 618, I);

III — recurso provido.”

(AC n.º 70.258 — Distrito Federal — Relator Min. Carlos Mário Velloso — DJ de 10-12-81.)

30. Destarte, conclui-se que, a partir da vigência daquele Decreto-Lei n.º 474, de 19-2-69, tornou-se necessária a inscrição da dívida, proveniente de alcance, da Fazenda Pública dos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

31. Permitimo-nos, não obstante, discordar dessa exigência, pois:

a) as decisões do Tribunal de Contas da União não são, em sua essência, diferentes daquelas proferidas pelos demais Tribunais e Conselhos de Contas;

b) a inscrição da dívida constitui ato de controle administrativo (§ 3.º do art. 2.º da Lei n.º 6.830, de 22-9-80), e o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas sobrepõe-se àquele.

32. Parece-nos pertinente, aqui, fazer menção à decisão proferida pela 2.ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios que, adotando parecer da d. Procuradoria de Justiça, deu provimento à Apelação Cível n.º 17.878/88, em Embargos de devedor. Assim escreveu o d. parecerista:

“COM EFEITO, o acórdão do TCDF jamais constituirá título executivo judicial; também aos autos não veio eventual sentença penal, condenatória e definitiva, atinente ao alcance malsinado. (...)

ADEMAIS, é insubsistente a *analogia* que se busca inculcar com as decisões definitivas do Eg. *Tribunal de Contas da União*, condenatórias de responsáveis por alcances praticados contra a Fazenda da União, suas autarquias e fundações por ela instituídas ou mantidas, julgados os quais, face à Lei n.º 6.822, de 22-9-80, tornam a dívida líquida e certa e têm força executiva.

É QUE, *data vênia*, ante o Código de Processo Civil, art. 585 VII, são títulos executivos extrajudiciais: '... todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva'.

NO PARTICULAR, observa Theotonio Negrão (17.ª Edição, atualizada até 5-1-87, nota 29, p. 267), 'federal e não estadual cu municipal' (Bol. AASP ... 1.027/127).

TAMBÉM não discrepa, a propósito, ALCIDES DE MENDONÇA LIMA (*Comentários*... VI Vol., Forense, 1987, p. 375):

"... Tudo dependerá, para ser movida a execução fora do elenco do art. 585, que a lei especial atribua, e expressamente, em cada caso, força executiva ao título..."

33. Importa ressaltar que o v. acórdão do E. Tribunal de Justiça do DF refere-se a decisão do E. Tribunal de Contas do DF anterior à Carta de 1988. Faltava àquele, portanto, poder-se-ia alegar, requisito formal, ou seja, inscrição em dívida ativa. A nosso ver, conforme já tivemos oportunidade de demonstrar, a própria natureza das decisões dos Tribunais de Contas dispensa tal exigência, pois a inscrição constitui-se em ato de controle administrativo da legalidade (§ 3.º do art. 2.º da Lei n.º 6.830/80), e o controle externo realizado pelos Tribunais de Contas sobrepõe-se a esse.

34. A Constituição de 1988 veio dirimir as dúvidas a respeito da questão: têm eficácia de título executivo as decisões, de que resulte imputação de débito ou multa, dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 71, § 3.º, c/c art. 75 *caput*).

VI — Títulos executivos judiciais e extrajudiciais

35. Cumpre, contudo, indagar se o "título executivo" a que se refere o texto constitucional é judicial ou extrajudicial.

36. Utilizamo-nos, aqui, dos argumentos oferecidos pelo Dr. RAIMUNDO DE MENEZES VIEIRA, ilustre Auditor aposentado do Tribunal de

Contas do Distrito Federal que, de há muito, vem elucidando a questão, com particular brilhantismo.

“Na conformidade do nosso Código de Processo Civil, art. 583, toda execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial. A seguir, estabelece:

“Art. 584. São títulos executivos judiciais:

I — a sentença condenatória proferida no processo civil;

II — a sentença penal condenatória transitada em julgado;

III — a sentença homologatória de transação, de conciliação, ou de laudo arbitral;

IV — a sentença estrangeira, homologada pelo Supremo Tribunal Federal;

V — o formal e a certidão de partilha.”

Nesse passo, cedo a palavra ao consagrado Professor ALCIDES DE MENDONÇA LIMA (*Com. ao CPC*, Forense, 1987, vol. VI, p. 260), que assim preleciona sobre os títulos executivos judiciais:

“O dispositivo arrola, apenas, os títulos judiciais, isto é, os oriundos de um processo. A relação, aliás, é taxativa, dentro do Código, não permitindo interpretações extensivas e analógicas, pela própria índole da execução. O mesmo já não acontece com os títulos extrajudiciais, pois o elenco do art. 585 não se esgota por si mesmo, porquanto o inciso VII dá margem a que outros títulos, com força executiva, possam surgir, mas “por disposição expressa” de outra lei que não o próprio código. Mesmo, porém, quanto aos títulos judiciais, não há impedimento em que qualquer lei ordinária — como o Código é — conceda a uma outra sentença, fora das relacionadas, força executiva. Entretanto, tal situação apenas pode decorrer do texto do Código ou de outra lei que assim prescreve. Nunca atribuir força executiva a outro qualquer ato judicial não amparado por lei, por via de meras interpretações. A lei, portanto, é a única fonte para um título ter força executiva. Nem mesmo o acordo das partes permite tal condição.

Além das sentenças proferidas em processos judiciais, como título executivo por excelência, a Lei n.º 6.822, de 22-9-80 atribuiu a mesma força às decisões do Tribunal

de Contas da União (não as dos Estados), quando “condenatórias de responsáveis em débito para a Fazenda Pública”, tornando-se, assim, “dívida líquida e certa” (art. 1.º). Foi esclarecida, assim, a norma dúbia da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Decreto-Lei n.º 199, de 25-2-67, art. 50, c, que já autorizava a cobrança mas não o meio processual, que teria de ser por via do processo de conhecimento, por ausência de acolhimento expresso da ação executiva. É, por conseguinte, situação excepcional, dando força executiva a uma “decisão” fora de processo judicial, como é o normal e tradicional.””

37. Sobre a inscrição do débito proveniente de alcance como dívida ativa escreve o Dr. RAIMUNDO VIEIRA:

“O art. 1.º desta Lei n.º 6.822 revogou, a toda evidência, a exigência da inscrição, como dívida ativa, dos “alcances dos responsáveis definitivamente julgados”, constante do § 2.º do art. 39 da Lei n.º 4.320, de 1964. E o fez de maneira apropriada, porquanto a liquidez e certeza do débito, objeto da própria inscrição, já houvera sido apurada pelo Tribunal.

A inscrição de uma dívida ativa, a teor do § 3.º do art. 2.º da Lei n.º 6.830/80, se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, e é feita pelo órgão competente (de natureza administrativa) para apurar a liquidez e certeza do crédito. Ora, seria um contra-senso que um órgão do Poder Judiciário ou o Tribunal de Contas atestasse a liquidez e certeza de um débito mediante sentença ou decisão condenatória, e, ainda assim, esses títulos dependessem de “controle administrativo” para adquirir eficácia de título executivo.

No caso do Tribunal de Contas chegar-se-ia ao absurdo de o fiscalizado ter mais poder do que o órgão fiscalizador, porque a efetividade de suas decisões dependeriam de ato do jurisdicionado.

De sorte que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia vinculativa plena, cabendo ao Ministério Público, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades.” (“Tribunal de Contas: o valor de suas decisões”, *Revista de Informação Legislativa*, a. 27, n.º 106, abril/junho 1990, pp. 103 a 108).

38. A aceitabilidade das decisões condenatórias dos Tribunais de Contas como título executivo judicial repousa na identificação de sua função jurisdicional.

39. Conforme demonstramos acima, embora não seja órgão do Poder Judiciário, não há negar-se ao Tribunal de Contas função jurisdicional, ainda que limitada. Com efeito, a Corte de Contas julga, em definitivo, as contas. A exceção está inserida no próprio texto constitucional.

40. Por outro lado, o débito proveniente de alcance é, na jurisprudência dos Tribunais do Poder Judiciário, tradicionalmente identificado como dívida ativa, ainda que dispensadas as formalidades prescritas na Lei n.º 6.830, de 22-9-80. Mas não se poderia afirmar que o acórdão do Tribunal de Contas assemelha-se à certidão de dívida ativa da Fazenda Pública, correspondente a crédito inscrito na forma da lei (art. 585, inciso VI do CPC) porque, além de não constituir certidão, não precisa ser inscrito.

41. Disso conclui-se que, não se conformando as decisões dos Tribunais de Contas a nenhuma das hipóteses dos incisos I a VI do art. 585 do CPC, e dispondo a Constituição de 1988 sua natureza de título executivo, ter-se-ia de invocar o inciso VII daquele artigo para conferir-lhe força de título executivo *extrajudicial*. Reza o dispositivo:

“Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais:

.....
VII — todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.”

42. A lei que dispõe a respeito da matéria é a multicitada Lei n.º 6.822/80 e a própria Constituição.

43. Assim sendo, as decisões condenatórias do Tribunal de Contas da União (Lei n.º 6.822/80 e Constituição de 1988) e dos demais Tribunais de Contas (Carta Magna) subsumem-se à regra do dispositivo do CPC supratranscrito.

44. Contudo, reconhecemos que, na esteira do pensamento já delineado pelo ilustre Dr. RAIMUNDO VIEIRA, nada impede que lei federal e nacional (art. 22, inciso I da Constituição) venha a atribuir natureza de título executivo judicial às decisões condenatórias dos Tribunais de Contas, pois estes exercem, indiscutivelmente, função jurisdicional.

VII — Conclusão

45. Em síntese, portanto, é indubitável que aos Tribunais de Contas é cometida atribuição constitucional de jurisdição limitada e especial, tendo suas decisões, de que resultam imputação de débito ou multa, natureza de título executivo, de eficácia plena (arts. 71, inciso II, § 3.º e 75 da Constituição).

46. Embora a Lei n.º 6.822/80 seja aplicável apenas às decisões do Tribunal de Contas da União, a reconhecida impossibilidade de os órgãos do Poder Judiciário reverem as decisões de qualquer Tribunal de Contas, e agora, o cristalino texto da Constituição tornam evidente que os acórdãos de todos os Tribunais e Conselhos de Contas têm eficácia de título executivo.

47. Em que pese inexistir lei dispondo expressamente sobre a natureza de título executivo *judicial* das referidas decisões, não há óbice constitucional para que tal norma venha a ser editada, uma vez que a própria Constituição (art. 71, inciso II), a doutrina e a jurisprudência dos órgãos do Poder Judiciário conferem e reconhecem aos Tribunais de Contas função jurisdicional especial.

48. Não tivemos a intenção, aqui, de esgotar o tema proposto. Esperamos, contudo, que a exposição da legislação pertinente à matéria, bem como a referência a parte da jurisprudência dos Tribunais do Poder Judiciário, possam contribuir a uma normatização ou uniformização do procedimento a ser adotado quando da execução dos acórdãos condenatórios dos Tribunais e Conselhos de Contas do Brasil, de forma simplificada e célere, objetivando-se, assim, que as Cortes de Contas possam, com efeito, desempenhar sua missão institucional.

49. Por fim, cumpre-nos lembrar que, no âmbito do Tribunal de Contas da União, cabe ainda ao Ministério Público promover a cobrança executiva (art. 1.º da Lei n.º 6.822/80 e art. 50, alínea c), atribuição esta que passará à Advocacia-Geral da União, quando regulamentada e implementada.

VIII — Bibliografia

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. "Pareceres da Consultoria da República", Parecer nº 17/0, de 4-7-1945.

CRETELLA JR., José. *Curso de Direito Administrativo*. Ed. Forense, Rio de Janeiro, 10ª ed., 1989.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 4ª ed., 1967.

NUNES, José de Castro. *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, Rev. Forense, Rio de Janeiro, 1943.

VIEIRA, Raimundo de Menezes. "Tribunal de Contas: O valor de suas decisões", *Revista de Informação Legislativa*, a. 27, n. 106, abril/junho 1990.

VILLABOIM, Manuel P. *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, 1983.