

NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, NO BRASIL

Paulstein Aureliano de Almeida

Advogado da União.

Professor de Direito da Escola Técnica Federal de Palmas/TO.

Especialista em Direito Municipal.

A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, sempre consistiu em verdadeira *vexata quaestio*. Grassaram e ainda grassam polêmicas doutrinárias e jurisprudenciais. Veja-se o magistério do insigne jurista Miguel de Seabra Fagundes, *in* o **Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, § 69, 6. Ed., Rio de Janeiro: Forense, 1984, em que defende ele a tese de que as Cortes de Contas exercem verdadeira judicatura sobre os exatores, a dizer os que têm, em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos:

*Ao Tribunal de Contas se delega a apreciação **jurisdicional** de certas situações individuais às dos responsáveis por valores patrimoniais da União, não tão-somente no que concerne ao aspecto contábil, embora com reflexos nas órbitas penal e civil. (Negritei).*

Leopoldo da Cunha Melo, quando Procurador do Tribunal de Contas da União, sustentava que “o Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo, mas exerce verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos” (**Pareceres**, v. 4, ps-118-119, *apud* J. Cretella Júnior, **Natureza das Decisões do Tribunal de Contas**, Revista de Direito Administrativo, FGV, nº 166, out/dez.1986, p. 4).

Esclarecedora, a respeito, a doutrina de Pontes de Miranda, o qual, em seus **Comentários à Constituição de 1946**, v. 2, p. 338, Rio de Janeiro: Borsósi, 1960, dedicou ao assunto bastante atenção e estudos. Veja-a.¹

Como se vê da lição do douto Pontes de Miranda, os julgamentos das Cortes de Contas devem ser acatados pelo Poder Judiciário, tendo em vista que não pode ele re-julgar o que já foi julgado. O constituinte repetiu, desde a Constituição de 1934, art. 99, o verbo **julgar** na seguinte construção: “**e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos**”; na de 1937, art. 114: “**julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados**”; na de 1946, art. 77: “**julgar as contas**”, **julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões**”, na de 1967, art. 71, § 1º: “**julgamentos das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos**”; na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, art. 70, § 40: “**o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamento das autoridades administrativas**” e, finalmente, na de 1988, art. 71, 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**”.

O emprego, destarte, do vocábulo **julgar** não induziu o intérprete em erro terminológico, muito menos técnico, pois quando “são empregados termos jurídicos, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica.” (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 10.ed., Rio de Janeiro: Forense, p. 109). O julgamento sobre as contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo.

Soberano, porque não se submete a outra Corte revisional, porquanto suas decisões em sede de contas especiais fazem coisa julgada, e sua competência, ten-

1 A que Poder pertence o Tribunal de Contas, na Constituição de 1937? Ao Poder Executivo, não: porque fiscalizava a execução orçamentária, julgava as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e julgava da legalidade dos contratos celebrados pela União. Ao Poder Legislativo, também não: porque estava longe de ser simples auxiliar da tomada de contas ao Poder Executivo e até se lhe esvaía tal função nos textos de 1937. Ao Poder Judiciário, se bem que de modo especial, como função, sim; como órgão, não. Era um tribunal e julgava. Não importa o caráter à parte que teve; isso não lhe tirava a função de julgar. Tanto quanto ao Tribunal de Contas de 1934, ao Tribunal de Contas de 1937 reconhecêramos função judiciária. Esse elemento de classificação que defendemos, foi reafirmado pela Constituição de 1946. A nova Constituição tem o Tribunal de Contas como órgão (auxiliar) do Poder Legislativo. Mas a função de julgar fixou-lhe. **No plano material, é corpo judiciário; no formal, corpo auxiliar do Congresso Nacional.** (**Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed., v.2, Max Limonad, 1953, p. 338, *apud* J. Cretella Júnior, **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**, Revista de Direito Administrativo, FGV, nº 166, out/dez. 1986, ps. 5-6). (Negritei).

do sido outorgada pelo constituinte originário, com exclusividade, não pode, conseqüentemente, ser subalterna a qualquer dos demais Poderes.

Definitivo, uma vez esgotados os recursos previstos no âmbito das próprias Cortes de Contas, adquire a decisão o caráter de definitiva e, em matéria de contas especiais, não se sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário.

Nesse diapasão, já decidiu a Justiça Federal.²

Com efeito, rememore-se a lição de José Luiz de Anhaia Melo:

De nada adiantaria um corpo de auditores a fazer exames de contabilidade, a acompanhar a execução orçamentária, a visar balanços e balancetes, se esses procedimentos meramente instrutivos e interlocutórios não ensejassem por parte do Tribunal uma decisão definitiva e operante. (O Tribunal de Contas – Pesquisa e Atuação. São Paulo: Gráfica do TC/SP, 1984, p. 38, apud Gualazzi, 1992, p. 203).

As decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, portanto, caracterizam matéria prejudicial, em relação à cognição judiciária, conforme elucida José Cretella Júnior. De outra feita, em relação à Administração Pública e à própria cognição do Poder Judiciário, configuram elas a denominada coisa julgada administrativa. Acerca desta matéria, pontifica o referido administrativista, adentrando-lhe os aspectos uni e intradisciplinares³.

Deste modo, qualquer decisão do Tribunal de Contas, no Brasil, que gere situação jurídica individual, é suscetível de ser classificada como coisa julgada administrativa, bem como aquelas já cobertas pela prescrição ou decadência.

Tem o Tribunal de Contas, sem dúvida, função jurisdicional quando do julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos, não integrando, apenas, formalmente, os órgãos do Poder Judiciário.

2 O TCU só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado (Apelação Cível nº 89.01.23993-0 – MG, DJU 14.09.92, p. 28.119, TRF/1ª Região, 3ª Turma, Rel. Desembargador Federal Adhemar Maciel).

3 a) A *res judicata* administrativa tem âmbito mais restrito do que a *res judicata* do processo civil ou penal; b) há todo o interesse em que as decisões na esfera administrativa sejam mantidas, visto serem atos jurisdicionalmente qualificados ou de relevância jurídica; c) ficam, é claro, fora do campo da *res judicata* administrativa todos os atos que não geram situações jurídicas individuais e aqueles que, por motivos de interesse público, precisam ser, periodicamente, reajustados; d) ao contrário, configuram de maneira inequívoca exemplos de coisa julgada administrativa os atos que geram situações jurídicas individuais; e) constituem, enfim, categoria inatacável, na órbita administrativa, como vimos, os atos atingidos pela prescrição e cujo prazo de decadência, na esfera judicial, já se extinguiu, pelo menos nos países onde existe o controle judicial dos atos administrativos." (**Tratado de Direito Administrativo**, v. 6, ps-226-227, Rio-São Paulo: Forense, s/data).

Recorra-se de novo ao ensinamento de Seabra Fagundes.⁴

Assim, não prospera a doutrina de José Cretella Júnior de que a jurisdição *stricto sensu*, é exercida exclusivamente pelo Poder Judiciário, haja vista as duas exceções citadas por Seabra Fagundes ao monopólio da competência constitucional de aplicar o direito ao caso concreto outorgada ao aludido Poder.

O julgamento das contas, portanto, é função jurisdicional atribuída às Cortes de Contas, prevista expressamente por norma constitucional, à qual se deve dar eficácia máxima, visto que a Instituição é órgão essencial ao desenvolvimento do processo de consolidação da democracia, pois é a responsável pela garantia de zelo à coisa pública.

Essa jurisdição exercida pelos Tribunais de Contas é jurisdição especial a que já se referira Seabra Fagundes em sua obra citada quando mencionou as exceções ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário. A Constituição Federal a contempla quando investe o Tribunal de Contas no julgamento das contas, seja quando compete ao Senado Federal o julgamento do Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas, Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, segundo o disposto nos arts. 71, II, e 52, I e II.⁵

É sabido que a jurisdição é una e indivisível por promanar de manifestação da soberania estatal. A divisão que se faz da jurisdição, *v.g.*, jurisdição comum, jurisdição especial, jurisdição constitucional é meramente orgânica e visa atender à pluralidade e especialização decorrentes dos ordenamentos jurídicos.

A jurisdição comum é exercida pelos órgãos que integram a magistratura ordinária; a jurisdição especial distingue-se da ordinária subjetivamente, pois os que a exercem não são integrantes do Poder Judiciário e, objetivamente, na amplitude dos poderes de decisão que são conferidos ao juiz; a jurisdição administrativa não exis-

⁴ Duas exceções restritas admite a Constituição ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa. A primeira diz respeito aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, quando conexos com os desse, e dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. O seu julgamento competirá ao Congresso. A segunda se refere ao julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela guarda ou aplicação de bens ou fundos públicos atribuído ao Tribunal de Contas. (**O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6.ed. Rio de Janeiro: Ed.Forense, p. 142).

⁵ Art. 71. O controle externo a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

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.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02.09.1999).

II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

te em nosso país, tendo encontrado guarida em França e Itália; a jurisdição constitucional é compreendida como parte da administração da justiça que tem como objeto específico matéria jurídico-constitucional de um determinado Estado; surge em sentido formal, quando a defesa constitucional é atributo de um tribunal com essa missão específica. Serve, em suma, exclusivamente à conservação da Constituição.

A exclusividade da jurisdição não pode ser vista como característica privativa do Poder Judiciário. É a Constituição Federal que diz quais são os órgãos que podem exercer atividade jurisdicional, donde resulta a legitimidade dos mesmos.

A jurisdição é atributo restrito à norma constitucional, a qual distribui a competência entre os órgãos jurisdicionais, ordinários ou especiais.

Em defesa do tema proposto, tem-se a garantia constitucional do juiz natural. Este princípio é compatível com a existência de órgãos jurisdicionais especiais, desde que constitucionalmente previstos.

Com efeito, somente os juízes, tribunais e órgãos jurisdicionais previstos na Constituição se identificam com o princípio do juiz natural, o qual se estende ao poder de julgar também previsto para outros órgãos, como o Senado, nos casos de impedimento de agentes do Poder Executivo, e o Tribunal de Contas nos julgamentos proferidos sobre contas de administradores e demais responsáveis pela guarda e aplicação de dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, conforme expressamente estatuído na Magna Carta, art. 71.

Assim sendo, de acordo com a Constituição Federal de 1988, além do Poder Judiciário, têm competência para julgar com definitividade o Senado Federal e o Tribunal de Contas nas hipóteses taxativamente estabelecidas.

Ao reconhecer a jurisdição ao Tribunal de Contas, a Constituição introduziu exceções explícitas à regra da unidade de jurisdição.

A Magna Carta conferiu aos Tribunais de Contas novas competências⁶, deferiu-lhe, autonomia administrativa e financeira, conferindo aos seus membros as prerrogativas e garantias dos membros do Poder Judiciário,⁷ razão pela qual assoma a Ins-

6 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, assumo obrigações de natureza pecuniária.

7 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 60 (sessenta) dias a contar de seu recebimento;

tuição⁸ como órgão totalmente independente em relação a qualquer dos Poderes do Estado.

As Cortes de Contas exercem, portanto, função jurisdicional especial, *ex vi* do art. 71, II. A Constituição Federal albergou em seu texto normas que atribuem funções jurisdicionais a cargo de outros órgãos que não integram o Poder Judiciário, excepcionando o monopólio da jurisdição do Poder Judiciário, em razão do que a este Poder fica vedado o direito de rever as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas e Senado Federal, mercê de lhe faltar jurisdição nessas duas circunstâncias especiais. Conforme solidificado pelo Direito Processual e Teoria Geral do Processo não existe revisão jurisdicional de atos jurisdicionais.

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 com 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 I;

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.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

8 O Tribunal de Contas da União, integrado por 9 (nove) Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

Em consequência da jurisdicionalidade das decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, produzem as mesmas coisa julgada. Não apenas coisa julgada administrativa que se dá quando não pode mais a Administração alterar ou rever o que foi decidido em processo administrativo nascido de um conflito de interesses entre particular e Administração. Em se tratando de coisa julgada administrativa, a Administração é parte, razão por que se diz que a função é parcial, podendo, por isso, a decisão ser apreciada pelo Poder Judiciário, caso haja lesão ou ameaça a direito.

O julgamento dos Tribunais de Contas, assim, é definitivo, desde que observados os recursos previstos no âmbito desses sodalícios. Com efeito, esgotados os recursos e prazos para sua interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de contas, não se sujeita à revisão de mérito pelo Poder Judiciário.

Conforme escólio de Seabra Fagundes,

a atribuição dos Tribunais de Contas para julgar contas públicas implica, sem dúvida, em investi-lo no parcial exercício da função judicante. O seu pronunciamento, embora restrito em amplitude, porque limitado ao aspecto contábil (o criminal fica à justiça comum), é conclusivo. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo. (O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 782).

Em outra passagem de sua obra clássica, arremata o douto administravista:

Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judi-

I – mais de 35 (trinta e cinco) e menos de 65 (sessenta e cinco) anos de idade;

II – idoneidade moral e reputação ilibada;

III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV – mais de 10 (dez) anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I – 1/3 (um terço) pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista triplíce pelo Tribunal, segundo os critérios de antigüidade e merecimento;

II – 2/3 (dois terços) pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40;

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

ciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.

O mesmo pensamento⁹, ao qual novamente recorro, está contido em Pontes de Miranda.

Vê-se, ante tais e sólidos fundamentos doutrinários e constitucionais, que a jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos. O Judiciário não tem competência para as reexaminar, para apurar o alcance dos responsáveis, liberando-os. Tal função é privativa e exclusiva do Tribunal de Contas.

A corrente doutrinária majoritária que sustenta a imutabilidade, inclusive para o Judiciário, das decisões dos Tribunais de Contas sobre prestações de contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, respalda-se no vocábulo **julgar**, empregado pelas Constituições de 1937 e 1946. Efetivamente, os Tribunais de Contas funcionam como Tribunais de Justiça no julgamento dos processos envolvendo contas; suas decisões têm força operante, nos casos sujeitos à sua alçada, sobretudo quando dos seus efeitos resultarem ressarcimentos a favor da Fazenda Pública.

Se não bastassem todas essas alegações no sentido da jurisdicionalidade dos julgamentos proferidos pelos Tribunais de Contas constantes da doutrina majoritária, moderna e atual, a Carta Política de 1988, no art. 71, § 3º,¹⁰ reconhece expressamente que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Ora, um dos atributos da atividade jurisdicional é a executoriedade da decisão, sendo da essência da coisa julgada a coercibilidade e a execução das sentenças condenatórias. Deste modo, não paira mais qualquer dúvida de que a Constituição Federal ao atribuir executoriedade às decisões da Corte de Contas na imputação de débito ou multa, reconheceu a natureza jurisdicional de seus pronunciamentos

As decisões proferidas nos processos de contas só poderão ser objeto de controle judicial acaso haja violação da lei ou se inquinadas de abuso de poder, ou seja, acaso violado o devido processo legal, nunca, porém, podendo o Judi-

9 Julgar as contas está claríssimo no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz rejulgue depois. (**Comentários à Constituição de 1946**, v. 2, p. 95, *apud* Jacobi Fernandes, 1996, p. 142).

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

(omissis)

§º4 As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

ciário adentrar o exame de mérito dessas decisões. Restrita, pois, a possibilidade de apreciação judicial.

O posicionamento da doutrina também não discrepa da jurisprudência majoritária. Vejamo-lo:

O Supremo Tribunal Federal, desde a Constituição de 1946, reconhece de forma incontroversa a função jurisdicional do Tribunal de Contas.

Em voto da lavra do então Ministro Antônio Villas Boas, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 5.490, já decidira a Corte Suprema “ter o Tribunal de Contas competência jurisdicional, livremente, à maneira de um órgão do Poder Judiciário, dizendo o direito como o interpreta.” Posteriormente, em verdadeiro *leading case*, o Excelso Pretório, no julgamento do Mandado de Segurança nº 7.280, relator o então Ministro Henrique D’Ávila, assentou o seguinte entendimento:

Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insusceptível de impugnação na via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta.

No Mandado de Segurança nº 55.821, Relator o Ministro Victor Nunes Leal, o pronunciamento do STF também foi no mesmo sentido dos precedentes citados:

Sem considerar minha opinião pessoal sobre o assunto, mas tendo em vista esses precedentes do nosso Tribunal, devo dizer algumas palavras sobre as irregularidades formais que o Tribunal de Justiça apontou na deliberação do Tribunal de Contas, por ela anulada.

A meu ver, essas irregularidades formais são insignificantes, não têm a gravidade que, de acordo com os precedentes mencionados, justificaria a intromissão do Judiciário nessa tarefa especial para cujo desempenho o constituinte instituiu um órgão altamente qualificado como é o Tribunal de Contas, protegendo seus Juizes com as garantias próprias dos magistrados.

Veja trecho do voto do Ministro Raphael de Barros Monteiro quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 55.821, consolidando de vez o entendimento da Suprema Corte:

Estou de pleno acordo em que não se pode chegar a outra conclusão senão àquela do acórdão mencionado pelo eminente Ministro Victor Nunes Leal, do qual foi relator o Ministro Henrique D’Ávila, e que exprime o pensamento deste Tribunal: as decisões do Tribu-

nal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal.

Já sob a égide da Constituição Federal de 1988, o Supremo Tribunal Federal reiterou os precedentes ao julgar o Mandado de Segurança nº 212.466. Eis trecho do voto do Relator, Ministro Celso de Melo:

Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição Republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo novo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada ao Tribunal de Contas da União, o exercício, por esse órgão estatal, de todos os poderes que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhe foram cometidos.

Pela sua clareza e brilhantismo, cite-se trecho do voto do Ministro Marco Aurélio:

Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do art. 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento. Já em relação às 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 às contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz ‘mediante parecer

prévio' a ser emitido, como exsurge com clareza solar; pelo Tribunal de Contas.

O Ministro Octavio Galotti emitiu seu voto no referido julgamento, proclamando:

Os Tribunais de Contas, recordei eu, a par de suas atividades de auxiliar do controle externo exercido pelas Casas do Legislativo, têm, também, uma jurisdição própria e privativa.

O Ministro Carlos Velloso pontificou com a mesma serenidade e cultura de sempre, ao proferir voto no julgamento em foco:

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 inciso II do art. 71, o Tribunal exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do Legislativo. Cabe-lhe, na hipótese do inciso II do art. 71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Assim sendo, pacífica a matéria perante o STF, guardião da Magna Carta, o qual reconheceu exercer o Tribunal de Contas, quando do julgamento das contas dos responsáveis pela *res publica*, jurisdição especial e privativa, ao passo que, ao apreciar as contas do Presidente da República, fá-lo como órgão auxiliar do Congresso Nacional, no campo meramente opinativo. No primeiro caso, definitivas são suas decisões, insusceptíveis de apreciação judicial, exceto quanto ao seu aspecto formal.

Esta, portanto, é a nova roupagem dada pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, órgão de relevo e fundamental ao regime democrático.

CONCLUSÃO

Os Tribunais de Contas desempenham função importante em nossa estrutura constitucional; são órgãos essenciais ao regime democrático, porquanto controladores da administração financeira e orçamentária da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neste último caso onde houver, bem como da regularidade das contas dos administradores.

As competências que lhes foram atribuídas pela Constituição da República consistem em funções administrativas de fiscalização, prestando, inclusive, auxílio ao Poder Legislativo no exercício do controle externo, a cargo do Congresso Nacional, nos termos do art. 71, e função jurisdicional quando julgam as contas dos responsáveis por recursos públicos, sendo suas decisões, em tais hipóteses definitivas, de modo que não podem voltar a ser apreciadas pelo Poder Judiciário.

Com efeito, os Tribunais de Contas não são simples órgãos administrativos, mas exercem uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos.

Embora não integrem os Tribunais de Contas, até hoje, o elenco dos órgãos do Poder Judiciário, matéria de *lege ferenda*, a Constituição Federal de 1988 ao atribuir-lhes o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis pela *res publica* investiu-os no parcial exercício da função judicante, haja vista o sentido definitivo da manifestação das Cortes, e não pelo emprego da palavra **juízo**, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário, o seu pronunciamento redundaria em inútil formalismo, de maneira que, sob esse aspecto, decidem conclusivamente, tornando-se insusceptíveis de reexame pelos órgãos do Poder Judiciário.

A função de julgar as contas, como asseverou Pontes de Miranda nos seus **Comentários à Constituição de 1946**, v. 2, p. 95, está claríssima no texto constitucional, não se podendo interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois, já que se trataria de absurdo *bis in idem*.

É atual o magistério de Pontes de Miranda, porque a Magna Carta de 1988 repetiu a expressão **juízo** e continua não elencando os Tribunais de Contas entre os órgão do Poder Judiciário.

Os estudiosos examinaram a questão, até hoje, apenas pela ótica do Direito Constitucional ou Administrativo, esquecendo-se de que a elucubração passa necessariamente pela leitura atualizada da teoria da separação dos poderes, de Montesquieu, *in L'Esprit des Loix*, 1748, a qual jamais foi adotada em seu sentido estrito. Efetivamente, a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta, estanque, nem adstrita aos órgãos do respectivo Poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANHAIA MELO, José Luiz. *O tribunal de contas – Pesquisa e Atuação*. São Paulo: Gráfica do TC/SP, 1984.

BALLEIRO, Aliomar. *O tribunal de contas e o controle de execução orçamentária*. Revista de Direito Administrativo. Jan/mar. 1953, n. 31.

BARBOSA, Ruy. *Obras completas*, v.13, t.3, Rio de Janeiro, 1891.

- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BUZAID, Alfredo. *O tribunal de contas no Brasil*. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 62, ps. 43-48 e 49-62, 1967.
- CAMPOS, Francisco. *Direito constitucional*, v.2, Rio-São Paulo: Freitas Bastos, 1956.
- CAVALCANTE, Themístocles Brandão. *O tribunal de contas e sua competência constitucional*. Revista de Direito Administrativo, jan.1946, n. 3, p. 19.
- COTRIM NETO, A. B. *O tribunal de contas e o aperfeiçoamento do estado de direito*. Revista de Informação Legislativa, n. 76, p. 162, out/dez. 1982.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Dos atos administrativos especiais*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- _____. *Controle jurisdicional do ato administrativo*. 3. ed. Rido de Janeiro: Forense, 2001.
- _____. *Natureza das decisões do tribunal de contas*. Revista de Direito Administrativo, n. 166, p. 3-4 e 13-16, out/dez.1982.
- CUNHA MELO, Leopoldo. *Pareceres*, v. 4.
- FAGUNDES, Miguel de Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tomada de contas especial*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica, 1996.
- FERREIRA, Luiz Pinto. *Princípios gerais do direito constitucional moderno*. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- FRANCO, Afonso Arino de Melo. *Curso de direito constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1958-1960.
- GIANNINI, Maximo. Severo. *Instituzioni di diritto amministrativo*. Milão: Guiffré, 1984.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. *Regime jurídico dos tribunais de contas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- MASAGÃO, Mario. *Em face da constituição federal, não existe, no Brasil, o contencioso administrativo*, 1927.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 10. ed. Rio de Janeiro; Forense.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 8.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de *Comentários à constituição de 1946*, v. 2, Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Saraiva, 1992.

NUNES, Castro. *Teoria e prática do poder judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1943.

RIBEIRO, Manuel. *Atividade jurisdicional dos tribunais de contas*. Revista de Direito Administrativo, n. 68, p. 52, abr/jun.1962.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional. positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

URUGUAY, Visconde de. *Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil*. Rio de Janeiro, 1865.

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