

O julgamento pelos Tribunais de Contas

Jorge Ulisses Jacob Fernandes

“O julgamento dos tribunais de contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou prazos para interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de contas especiais, não sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário”

Recentes episódios, no âmbito do Distrito Federal, vêm contrapondo decisões de Tribunal de Contas e de órgãos do Poder Judiciário, justificando lembrar algumas noções elementares relativas à natureza das funções dessas Cortes, pondo em relevo as conclusões de administrativistas que procuraram compreendê-la, a partir do contexto definido pelo Estatuto Político Fundamental.

A questão não é meramente acadêmica, apresentando relevantes consequências práticas no que concerne, especialmente, aos limites de revisibilidade das decisões dos tribunais de contas pelo Poder Judiciário. Para a primeira corrente de pensamento, somente caberia o exame extrínseco do ato e a verificação de sua conformidade ou não, com a Lei, pelo Judiciário; para a segunda, a revisão poderia inclusive adentrar no mérito do ato deliberativo da Corte.

O ponto nodal da questão repousa na acepção do termo julgamento utilizado pela Constituição Federal para designar a decisão do Tribunal de Contas.

Esse termo mereceu detido exame de brilhantes juristas pátrios, a iniciar-se pelo Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Leopoldo da Cunha Melo (1) asserindo que “o Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo”, mas exerce “uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos”.

Conquanto o Tribunal de Contas não integre, até hoje, o elenco de órgãos do Poder Judiciário, há muito, de fato, já assinalava o eminente e saudoso Seabra Fagundes que, “inobstante isso, o art. 71, 4º, lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, o que implica investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo senti-

do 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”. (2)

Também Pontes de Miranda, com seu perene brilho, sustenta que “a função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo bis in idem”. (3)

O debate tem prosperado, notadamente, porque os estudiosos costumam analisar a questão apenas pela perspectiva do Direito Constitucional, ou do Direito Administrativo, faltando à reflexão uma visão abrangente e mais atualizada na restrita tripartição das funções do Estado.

Essa posição muito bem se entende, se for considerada que a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, consagrada na obra *Lé spirit des Lois*, 1.748, jamais foi adotada em seu sentido estrito. O já citado Pontes de Miranda asseriu que “uma coisa é a distinção das funções do Estado em legislativa, executiva e judiciária e outra a separação absoluta dos poderes segundo tal critério distintivo”. (4) O silogismo fundamental para correta equação assenta-se nas seguintes premissas:

— a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta, nem é restrita aos órgãos do respectivo Poder. O Poder Executivo exerce funções legislativas, quando se lhe comete a iniciativa de leis, — art. 84, III — ou quando editar medidas provisórias, com força de lei — art. 84, XXVI — sancionar, promulgar e vetar leis, — art. 84, IV — e também funções judiciais, como comutar penas e conceder indulto — art. 84, XII. Ao poder legislativo, além das funções legislativas, constitucionalmente lhe foi deferida competência judiciária para processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República e outras autoridades — art. 52, incs. I e II — e funções Administrativas, como

dispor sobre sua organização — art. 51, inc. IV. Ao Poder Judiciário foi conferida competência administrativa de organizar suas secretarias — art. 96, inc. I, b — e legislativa, para propor leis — art. 96, inc. II — ou declarar a inconstitucionalidade de leis — art. 97, 102, inc. I, a — e impor a sentença normativa em dissídio coletivo, art. 114, 2º.

— O Poder Judiciário não tem competência para a ampla revisibilidade dos atos não judiciais estritos. Arrimando-se no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal, os menos atentos pretendem erigir o princípio da revisibilidade judicial como norma absoluta. A simples leitura desse dispositivo demonstra que é vedado à lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão, mas não à Constituição. De fato, a interpretação sistemática dos preceitos constitucionais revelam que, em alguns casos, o próprio Estatuto Político delinea a competência para outros órgãos procederem ao julgamento de determinadas questões, tal como ocorre com o julgamento do *impeachment* e dos Tribunais de Contas, que Seabra Fagundes classifica como exceções ao monopólio do Poder Judiciário. De outra parte, admitindo-se, *ad argumentandum*, que a deliberação das cortes de contas fosse mero ato administrativo e não judicante, mesmo assim não poderia o Poder Judiciário adentrar ao exame de mérito desse ato ficando restrito ao exame da legalidade formal. (5)

Nesse contexto, compreende-se facilmente que a jurisdição não é monopólio do Poder Judiciário, sendo função também exercida pelos outros poderes.

Os efeitos do julgamento — como tal entendida a possibilidade de dizer o direito nos casos concretos, — pelas cortes de contas prevaleceriam frente aos órgãos do Poder Judiciário? Estariam os condenados sujeitos ao cumprimento forçado da decisão das Cortes de Contas?

As decisões das Cortes de Contas, no Brasil, são expressões da jurisdição; não jurisdição especial” ou seguida de qualquer adjetivação que pretenda diminuir sua força. Mas, apenas *jurisdição*, à qual se pode em homenagem ao órgão prolator referir-se como jurisdição de contas.

Uma vez que o constituinte, repetindo Constituições anteriores, empregou a expressão julgar para algumas deliberações do Tribunal de Contas e, tendo em linha de consideração que quando “são empre-

gados termos judiciais, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica” (6) os julgamentos das cortes de contas devem ser acatados pelo Poder Judiciário, vez que não pode rejulgar o que foi julgado, como acentua Pontes de Miranda.

O julgamento sobre as contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo.

Soberano, porque não se submete a outra corte revisional. Sendo as cortes de contas independentes dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, suas decisões não poderiam ser subalternas a qualquer dos poderes, sob pena de diante do caso concreto, permitir a um órgão, cujas contas fossem julgadas irregulares, rever, por si próprio, a decisão. Tal ocorreria, v.g., se o Tribunal de Contas da União julgasse uma Tomada de Contas especial envolvendo agentes do Supremo Tribunal Federal e a esse fosse permitido rever o julgamento. O sistema de freios e contrapesos, nota característica da evolução do processo democrático, ficaria irremediavelmente comprometido. Somente o julgamento das contas anuais do governo é que foge à competência exclusiva das cortes de contas.

O julgamento, que inclui as decisões adotadas em Tomada de Contas Especial, é privativo dos Tribunais de Contas. Não pode ser delegado, transferido ou diminuído por lei ou qualquer ato normativo, nem mesmo regimental das próprias cortes. É possível, porém, atribuir, no âmbito desses tribunais, a competência a turmas ou câmaras, conforme disciplina interna, desde que os julgadores sejam membros dos tribunais e não meros servidores.

O Julgamento dos tribunais de contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou os prazos para a interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de contas especiais, não sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário, conforme o magistério dos doutrinadores referidos.

Assim, sem laivo de dúvida, algumas funções de cortes de contas se inserem como judicantes, inibindo o reexame pelo Judiciário quanto ao mérito.

Nesse sentido já se pronunciou a Justiça Federal: “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 para o juízo não especializado” (7). No Supremo Tribunal Federal, a jurisprudência é

firme ao admitir apenas o exame extrínseco do julgamento pelas cortes de contas, reconhecendo a sua "competência exclusiva" para julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. (8)

- (1) Pareceres, 1950, vol. IV, pág. 118/9, apud Seabra Fagundes", O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário", Rio de Janeiro, Forense, pág. 144, nota de rodapé ao 69;
- (2) "O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário", ed. Forense, Rio de Janeiro, 4ª ed. pág. 142, o texto refere-se a artigos da Constituição de 1946, mas é atual porque a CF/88 repete as expressões julgar e continua não elencando o Tribunal de Contas entre os órgãos do poder Judiciário;
- (3) "Comentários à Constituição de 1946", vol. II, pág. 95, também citado por Seabra Fagundes, ob. cit. pág. 142;
- (4) "Os fundamentos atuais do Direito Constitucional", 1932, pág. 319;

- (5) "Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação de mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento. "in Dos atos administrativos especiais", Cretella Jr. 1ª ed., 1995, Rio de Janeiro, Forense, pág. 448;
- (6) "Hermenêutica e aplicação do direito", Carlos Maximiliano, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 10ª ed. pág. 109;
- (7) Apelação Cível nº 89.01.23993-0/MG, DJU 14.9.92, pág. 28.119, TRF 1ª Região, 3ª Turma, Rel. Juiz Adhemar Maciel;
- (8) RE 55321/67-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Victor Nunes, DJU 24.11.67; MS 6.960, 1959, MS 7.280, 1960.

Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal e professor titular de Direito Administrativo da AEUDF.

(Transcrito do Correio Braziliense de 29.07.96)