

As funções judicantes das cortes de contas

* Adailton Feitosa Filho.

“...como certas magistraturas têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de outro mister.”

Aristóteles, *in* “A Política”

I. O TRIBUNAL DE CONTAS E SUA HISTÓRIA

A origem das Cortes de Contas remonta à Grécia Antiga, onde já existia um espécie de tribunal que tomava as contas aos arcontes, estrategos, embaixadores, sacerdotes e a todos os responsáveis por dinheiro público.

Modernamente, a França foi a primeira nação a promulgar uma lei tratando da criação e organização de um Tribunal de Contas (16/9/1807). A Constituição da Bélgica, entretanto, foi pioneira na matéria, ao exigir um órgão especial, visando ao controle financeiro da administração pública (1831).

O Brasil não fugiu desta preocupação. No Império, Felisberto Caldeira Brant, Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges apresentaram projeto de lei propondo a criação de um Tribunal de Contas. Tal idéia, contudo, desde cedo, contou com forte oposição por parte de Manuel Jacinto Nogueira da Gama (futuro Marquês de Baependi), que se pronunciou a respeito em discurso prolatado em 6 de julho de 1826:

“... Se o Tribunal de Revisão de Contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas, antes de serem feitas em todas e

quaisquer repartições, poder-se-ia colher dele proveito; mas, sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no Tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados.”

Novas propostas de instituição de um Tribunal de Contas, com o fito de exercer a fiscalização das finanças públicas e apurar a responsabilidade dos agentes, precipuamente através do ministro do Império Manuel Alves Branco, foram implementadas ainda durante o Segundo Reinado. Todas as tentativas, todavia, mostraram-se infrutíferas, apesar do apoio de Pimenta Bueno, Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto e João Alfredo.

Com a República, graças aos esforços empreendidos por Rui Barbosa, nasceu finalmente o Tribunal de Contas. O Decreto nº 966-A, de 7/11/1890, instituiu-o com a finalidade de fiscalizar as finanças do Executivo, como um **“um corpo de magistratura intermediário entre a Administração e a Legislatura”**.

Na história constitucional brasileira, apareceu pela primeira vez na Constituição de 1891, que rezava o seguinte:

“Art. 89 – É instituído um tribunal de contas para liquidar as

contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste tribunal serão nomeados pelo presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por setença.”

No sistema constitucional de 1934, surgiu um Tribunal de Contas híbrido, um pouco de órgão do Poder Judiciário, um pouco de órgão do Poder Legislativo, como podemos verificar em alguns de seus artigos:

“Art. 99 – É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a Lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

Art. 100 – Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

Parágrafo Único – O Tribunal de Contas terá, quanto à organização do seu Regimento Interno e da sua Secretaria, as mesmas atribuições dos tribunais judiciários.

Art. 101 – Os contratos que, por qualquer modo, interessarem imediatamente à receita ou à despesa, só se reputarão perfeitos e acabados quando registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspende a execução do contrato até o pronunciamento do Poder Legislativo.

§ 1º – Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de administração pública, de que resulte obrigação de pa-

gamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.”

Durante o regime da Carta ditatorial de 1937, muitos autores passaram a discutir o papel do Tribunal de Contas. Um tanto isolado, Pontes de Miranda chegava a defender a função jurisdicional da Corte no texto constitucional:

“Art. 114 – Para acompanhar, diretamente ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal. Aos ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo Único – A organização do Tribunal de Contas será regulada em lei.”

As Leis Magnas que se seguiram reafirmaram o sistema eclético adotado pelas Constituições anteriores, a partir da influência da legislação italiana (controle prévio), francesa (controle *a posteriori*) e belga (controle prévio atenuado).

O atual modelo plasmado no Diploma de 1988, reconhecendo o Tribunal de Contas como órgão já existente, auxiliar do Poder Legislativo, concedeu-lhe uma série de novas atribuições. O próprio Supremo Tribunal Federal, intérprete maior da Constituição, analisando as funções institucionais cometidas a tão importante órgão estatal de controle externo, proclamou:

“Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de

poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição surgida dos albos da República.

A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância...” (RTJ 132/1034, Rel.: min. Celso de Mello).

II. A NATUREZA DE UMA CORTE DE CONTAS

O sistema de controle externo vigente encontra-se delineado no Título IV, Seção IX, Capítulo I, da Constituição Federal, que alude ao Legislativo. A este Poder, portanto, compete a missão de controle externo das contas públicas, auxiliado pelo Tribunal de Contas na fiscalização orçamentária e financeira.

A dicção **auxiliar** não deve confundir a inteligência do termo, como se tem verificado em algumas manifestações doutrinárias:

“... (Não) que o Tribunal de Contas, posto que autônomo no exercício de sua competência e relevante no sistema da fiscalização financeira e orçamentária, seja outro Poder no seio das instituições nacionais.

(...) Sem dúvida, na hierarquia constitucional, o Tribunal de Contas não está acima, nem sequer ao lado do Parlamento como igual a este. Jaz abaixo deste, em posição ancilar”. (Min. Aliomar Baleeiro. RTJ 50:249)

Auxiliar, como nos ensina o sempre bom e útil “Aurélio Buarque de Holanda”, é aquele que “auxilia, socorre, ajuda, assiste”. Sendo assim, em prestar auxílio ao Legislativo, não significa estar

hierarquizado ou subordinado a ele.

O Tribunal de Contas sequer o integra na qualidade de *longa manus*. Na expressão do ministro Alfredo Buzaid:

“O Tribunal de contas não é preposto do Legislativo.” (RDA 158:202)

Nesse sentido, averba o eminente administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Como o Texto Maior desdenhou designá-lo como Poder, é inútil ou improficuo perguntarmo-nos se seria ou não um Poder. Basta-nos uma conclusão ao meu ver irrefutável: o Tribunal de Contas, em nosso sistema, é um conjunto orgânico perfeitamente autônomo.” (RDP 72:137)

Odete Medauar elucida, de uma vez por todas, a matéria ora analisada, nos seguintes termos:

“Se a sua função é de atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.” (Controle da Administração Pública. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, pág. 141)

III. AS FUNÇÕES DESSE TRIBUNAL

O Tribunal de Contas, como visto alhures, não integra o Poder Legislativo. Tampouco, em face da ordem constitucional, podemos dizer que se insere no elenco de órgãos do Poder Judiciário, muito embora o legislador constituinte lhe tenha atribuído a função de julgar.

As atribuições do Tribunal de Contas são

amplas, conjugando atos de julgamento, apreciação e fiscalização (art. 71 da Lei Magna). Destarte, melhor caracterizamos, ele, como um tribunal administrativo dotado de ampla independência e autonomia, através das quais exerce uma verdadeira judicatura sobre os exatores, aplicando o direito a casos concretos de gestão pública.

A expressão **julgamento** largamente usada nos textos constitucionais brasileiros, em especial na Carta de 1988, para designar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas, tem suscitado profundas discussões, tanto na doutrina como na jurisprudência. A questão repousa na natureza jurídica dessas decisões: **seriam elas jurisdicionais ou meras manifestações administrativas.**

Ab initio, destacaremos a corrente de pensamento que vislumbra em toda decisão das Cortes de Contas um ato administrativo sujeito à revisão pelo Judiciário, inclusive, adentrando este o mérito da deliberação.

Em 1900, o STF questionou, pela primeira vez, nas Acrim 60 e 83, a competência do Tribunal de Contas para funcionar como um corpo de julgamento.

O ministro Evandro Lins e Silva, comentando a Constituição de 1946, nega competência jurisdicional ao Tribunal de Contas, advertindo:

“(...) repugna ao sistema constitucional vigente admitir o pretendido caráter jurisdicional dos atos do Egrégio Tribunal de Contas da União, impositivo de tais punições.” (RTJ 38:245)

Mais tarde, José Afonso da Silva, ao se referir ao controle externo das contas públicas, afirma:

“O controle é, pois, basicamente controle de caráter político, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas, que, assim, se apresenta como órgão técnico e

suas decisões são administrativas, não jurisdicionais...” (Curso de Direito Constitucional Positivo, 3º ed., 1985, p. 249)

Cretella Jr., em seu trabalho “Natureza das Decisões do Tribunal de Contas”, averba:

a) **“somente quem confunde ‘administração’ com ‘jurisdição’ e ‘função administrativa’ com ‘função jurisdicional’ poderá sustentar que as decisões dos Tribunais de Contas do Brasil são de natureza judicante; na realidade, nem uma das muitas e relevantes atribuições da Corte de Contas entre nós é de natureza jurisdicional; a Corte de Contas não julga, não tem funções judicantes, não é órgão integrante do Poder Judiciário, pois todas as funções, sem exceção, são de natureza administrativa;**

b) **as questões decididas pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos são meras ‘questões prévias’, são simples ‘questões prejudiciais’, constituem o prius lógico jurídico de um crime, ou, pelo menos, de circunstância material desse crime;**

c) **não se deve perder de conta também que o Tribunal de Contas ‘aprecia’, ‘fiscaliza’ ou ‘julga’ contas, ao passo que o Poder Judiciário julga pessoas.”** (RDA 166, out./dez. 1986)

Odete Maduar, que tão bem andou ao tratar da natureza das Cortes de Contas, complementando o estudo de Cretella Jr. sobre a eficácia de suas decisões, assim se expressa:

“Aos argumentos invocados por Cretella Jr. acrescentamos algumas ponderações: segundo o

inc. XXXV do art. 5º da Constituição Federal, nenhuma lesão de direito pode ficar excluída da apreciação do Poder Judiciário; qualquer decisão do Tribunal de Contas, mesmo no tocante à apreciação de contas dos administradores, pode ser submetida a reexame do Poder Judiciário se o interessado considerar que seu direito sofreu lesão; ausente se encontra, nas decisões do Tribunal de Contas, o caráter de definitividade ou imutabilidade dos efeitos, inerente aos atos jurisdicionais.” (cf. Cintra, Grinover, Dinamarco, “Teoria Geral do Processo”, 1991, p. 119, *in* Controle da Administração Pública, Revista dos Tribunais, 1993, pp. 142/3)

Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, tratando do Regime Jurídico dos Tribunais de Contas, assevera:

“Sob aspecto jurídico, as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, caracterizam matéria prejudicial, em relação à cognição judiciária, conforme elucida cabalmente José Cretella Jr. Outrossim, em relação à Administração Pública e à própria cognição do Poder Legislativo, as decisões do Tribunal de Contas, no Brasil, eventualmente configuram a denominada ‘coisa julgada administrativa’.” (Revista dos Tribunais, 1992, p. 204)

E, por fim, José Celso de Mello Filho consolida:

“A jurisdição exercida pelo Tribunal de Contas é uma jurisdição administrativa, que se caracteriza pela revisibilidade de suas decisões pelo Poder Judiciário.” (Constituição Federal Anotada, pp. 240/1)

Nessa linha de entendimento, reforçando a

tese do exame pleno por parte do Judiciário do devido processo legal e das próprias contas dos responsáveis, abraçada pelos doutrinadores supra-transcritos, vejamos os seguintes julgados:

“(…) sobre a amplitude da ação prevista no transcrito preceito (alínea ‘g’ do inc. I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90), a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que, como membro da citada Corte, tenho seguido, com algumas divergências que não refletem no exame do caso concreto, é no sentido de que deve abranger todos os motivos da rejeição das contas, sendo que alguns julgados, embora a admitindo para atacar os vícios formais, não excluem o seu cabimento no que se refere à matéria de fundo.

(…) A orientação adotada funda-se em que o ato de rejeição das contas, proferido pelas Câmaras de Vereadores, com apoio em parecer técnico dos Tribunais de Contas, é de natureza administrativa e, como tal, sujeito à apreciação do Judiciário como ocorre com os atos administrativos em geral, seja quanto aos seus aspectos formais, seja no tocante à procedência da sua motivação.” (Resp. nº 80.419-MG/STJ. Julgado em 25.04.96. Relator: ministro Pádua Ribeiro)

“(Aos prefeitos que) não tenham contas aprovadas pela Câmara Municipal, o direito de contestá-las em juízo para obter a declaração de legitimidade de tal desaprovação.” (ADIn nº 19.857-2/TJMG, Comarca de Piranga. Relator: desembargador Aytton Maia)

Ao cabo de exaustiva exposição, cumprenos sintetizar a tese do **controle pleno exercido pelo Judiciário**, como segue:

As decisões dos Tribunais de Contas, ultrapassados todos os recursos administrativos cabíveis (nos moldes dos Regimentos Internos) ou atingidas pela prescrição ou decadência, fazem coisa julgada administrativa (jamais coisa julgada em sua plenitude), salvo quanto às atribuições constitucionais do Tribunal de Contas da União (extensivas aos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios) que carecem da aprovação do Congresso Nacional.

Tais decisões, que independem do Legislativo, guardam, pois, caráter de imutabilidade na esfera administrativa, podendo somente ser revistas e alteradas pelo controle judiciário pleno, o qual respeita aos aspectos formais (observância do princípio do devido processo legal, através do direito de defesa, contraditório, instrução probatória, razões, defesa verbal e julgamento motivado) e aos substanciais (exame da regularidade ou não da prestação de contas: existência de improbidade, dolo ou culpa, alcance, outras eivas levantadas pela fiscalização das contas públicas).

Diante de todas as assertivas reproduzidas, colocaremos em relevo, agora, a tese que defende as funções jurisdicionais das Cortes de Contas. Vejamos:

A Lei Orçamentária de 1918 já dispunha sobre o Tribunal de Contas como um verdadeiro “Tribunal de Justiça, para o fim de julgar as contas dos responsáveis, estabelecendo a situação jurídica entre os mesmos e a Fazenda Pública”.

José Matos de Vasconcelos registra pontual lição sobre as legítimas funções jurisdicionais dos Tribunais de Contas:

“Parta de onde partir o insulto à ordem jurídica e aí está o Poder Judiciário para reparar a lesão sofrida pelo titular do direito, o que não exclui a competência do Tribunal de Contas *ratione materiae*, para decidir assunto de sua exclusiva competência. A controvérsia cessou desde 1934. Não há palavras ociosas na Constituição.” (RF 115:310)

Neste ínterim, no que que toca à correta exegese das normas, convém avivar o ensinamento de Carlos Maximiliano:

“Empregados termos jurídicos, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica.” (Hermenêutica e aplicação do direito, ed. Forense, Rio de Janeiro, 10^o ed., p. 109)

Castro Nunes, em excelente obra sobre o Poder Judiciário, melhor elucida a questão:

“(…) O Tribunal de Contas estatui somente sobre a existência material do delito, fornecendo à justiça, que vai julgar o responsável, essa base de acusação.

A jurisdição de contas é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos.

O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para liberar. Essa função é ‘própria e privativa’ do Tribunal de Contas.” (Teoria e Prática do Poder Judiciário, Rio de Janeiro, Forense, 1943, p. 30)

Seguindo o mesmo raciocínio, Themístocles Brandão Cavalcanti manifesta-se:

“É assim que, no exame das contas, aparece uma limitação ao controle judicial, porque o Judiciário não tem competência para, na expressão de Castro Nunes, rever as contas ou apurar o alcance. Por isso é que decidiu o STF, em acórdão de 16.10.52, que o Poder Judiciário não pode arrogar-se a competência em matéria reservada ao Congresso.” (O Tribunal de Contas – Órgão Constitucional – Funções Próprias e Funções Delegadas. RDA 109/8, jul./set. 1972, p. 8)

Assim, num processo inverso do tempo, o mesmo Castro Nunes, ao discorrer sobre a atividade jurisdicional do Estado, responde aos futuros questionamentos de José Cretella Jr., quando erige a distinção entre a função jurisdicional e a função judicial:

“O Estado cada vez mais se define pela jurisdicionalização, em que se traduz a sujeição dos seus atos à observância da norma geral, lei ou regulamento. Como diz Fritz Fleiner, as vias judiciárias não esgotam toda a função jurisdicional do Estado. A função primordial, atribuída a cada um dos poderes, apenas modela o órgão e determina sua posição no direito público, com a denominação característica. Não significa, porém, que nos órgãos judiciários resida toda a função jurisdicional, o que seria definir a função pelo órgão e não pelos elementos materiais que a configuram. Como observa Léon Duguít, a autoridade judiciária exerce precipuamente a função jurisdicional; é essa, sem dúvida, a função específica. Mas não exerce toda a função jurisdicional do Estado.” (Teoria e Prática do Poder Judiciário, Rio de Janeiro, Forense, 1943, pp. 3 e 4)

Pontes Miranda, refletindo sobre a Teoria da Separação dos Poderes sustentada por Montesquieu em *L'Esprit des Lois* (1748), assere:

“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.” (Os fundamentos atuais do Direito Constitucional, 1932, p. 319)

Novamente Pontes Miranda, em Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969 (v.3, pág. 254), atesta a “**função judicialiforme**” do Tribunal de Contas, confirmando seu entendimento antemanifestado:

“A função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*.” (Comentários à Constituição de 1946, vol. II, pág. 95)

E, finalmente, Seabra Fagundes, comentando artigos da Constituição de 1946 que aludem ao poder-dever de “julgar” conferido a órgão estranho ao Judiciário, assinala:

“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 em investi-lo no parcial exercício da função judicante. 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 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.” (O controle dos atos adminis-

trativos pelo Poder Judiciário, ed. Forense, Rio de Janeiro, 4º ed., p. 142)

Embora resolvidas as divergências que se nos apresentam, não custa acostarmos algumas decisões que refletem como os Tribunais têm enfrentado a questão. A este respeito válido verificar certos pronunciamentos:

“Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insubstituível de revisão na via judicial a não ser quanto ao seu aspecto formal ou tísna de ilegalidade manifesta.” (Ac. MS nº 7.280/STF. Relator: ministro Henrique D’Avila. Revista STJ 30, p. 395)

“Tribunal de Contas. Julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos. Competência exclusiva, salvo nulidade por irregularidade formal grave (MS nº 6.960/STF, 1959), ou manifesta ilegalidade aparente (MS nº 7.280/STF, 1960).” (Relator: ministro Victor Nunes Leal. RTJ 43/151)

“É logicamente impossível desconstituir ato administrativo aprovado pelo Tribunal de Contas, sem rescindir a decisão do colegiado que o aprovou; e para rescindir é necessário que nela se constatem irregularidades formais ou ilegalidades manifestas.” (Relator: ministro Gomes de Barros. Revista STJ 30, fev./1992, pág. 379)

“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.” (AC nº 89.01.23993-0/MG, DJU 14.9.92, p. 28.119, TRF 1º

Região, 3º Turma, Relator: Juiz Adhemar Maciel)

Após expender o magistério desses juristas, resta-nos sumariar a tese da **negativa de controle judicial**, conforme segue:

As decisões das Cortes de Contas, no Brasil, são expressões de jurisdição: a jurisdição de contas. Como tal, devem ser respeitadas pelo Poder Judiciário, que não podem pretendem *rejulgar* o que já foi *julgado*.

Tais provimentos, uma vez esgotados os recursos previstos no âmbito dos colegiados de contas ou vencidos os prazos para a interposição recursal, são definitivos, não se sujeitando à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário.

IV. NOSSA POSIÇÃO

A Constituição Federal é silente quanto ao sistema de organização judiciária adotado: **jurisdição una** ou **dualidade na prestação jurisdicional**. Não obstante isso, garante o chamado “juiz natural”, ou seja, um órgão jurisdicional competente, imparcial e constituído anteriormente ao fato ensejador da controvérsia, para dela conhecer. Dentro deste contexto, tem-se sustentado o monopólio da distribuição da justiça.

Sob este ideário, os partidários da corrente do controle pleno, arrimados no princípio **una lex una jurisdictio**, defendem a revisibilidade judicial dos atos dos Tribunais de Contas, dada a inafastabilidade do controle jurisdicional (princípio da ubiquidade, prescrito no art. 5º, inc. XXXV, da Carta Federal).

Esse monopólio do Poder Judiciário, contudo, comporta exceções. Basta uma leitura mais atenciosa do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição

Federal, para se defluir que à LEI não é permitido excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão, mas não à própria CONSTITUIÇÃO. Neste prisma, uma interpretação sistemática do texto constitucional, revela, de logo, que a Constituição, de uma forma iniludível, delineou competência para outros entes, que não figuram no rol dos órgãos componentes do Poder Judiciário (art. 92, incs. I a VII, da CF), procederem ao julgamento de determinadas questões. *Exempli gratia*, podemos realçar o julgamento do *impeachment* do presidente da República e dos ministros do STF, por crime de responsabilidade, realizado pelo Senado Federal (art. 52, incs. I e II, da CF), além, é claro, dos julgamentos especializados em matéria de fiscalização “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial” consecutados pelas Cortes de Cortes, como órgão diferenciado de controle externo.

Inelutável, pois, se torna reconhecer que a jurisdição não é monopólio do Poder Judiciário, porquanto a teoria consagrada por Montesquieu jamais foi adotada em seu sentido estrito. Em tempos hodiernos, a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não pode ser entendida em seu rigor absoluto, tampouco restrita aos órgãos do respectivo Poder.

Destarte, os pronunciamentos dos Tribunais de Contas configuram verdadeiros julgamentos, os quais não ficam limitados ao singelo exame formal dos atos e das condutas, penetrando no mérito, indagam as causas e finalidades, dentro do escopo de verificar a gestão da coisa pública. Como atos judicantes, impositivos e restritos às matérias constitucionalmente estabelecidas, somente podem ser objeto de ulterior revisão judicial, a fim de ter-se contrastada a legalidade formal.

Em outras palavras, a eventual revisão judicial não deve implicar em simples sub-rogação dos critérios adotados pelo Conselho de Contas por aqueles utilizados pelo Poder Judiciário. De outro modo, seria compreender o Tribunal de Contas como uma “instância inferior” ou “primeiro grau”, em face do Judiciário, o que, decerto, não depreendemos da letra, nem do espírito, do Estatuto Político Pátrio.

Em suma, o Poder Judiciário não se sobrepõe ao Tribunal de Contas, nas matérias inerentes à sua razão de ser, tampouco as funções jurisdicionais de tão relevante órgão de controle externo se confundem com às do Judiciário. Ao contrário, complementam-se, convivendo harmonicamente dentro do nosso sistema jurídico-constitucional.

Bibliografia

- BARROSO, Luís Roberto. **Tribunais de Contas: algumas incompetências**, Rio de Janeiro, RDA, jan./mar. 1996.
- CASTRO, José Nilo de. **Controles da Administração Pública: Funções da Câmara – A ordem cronológica dos precatórios – Tribunal de Contas (controle externo) – Poder Judiciário**, Belo Horizonte, BDA, fev. 1997.
- CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais**, Belo Horizonte, Del Rey, 1995.
- COSTA, José Rubens. **Prestação de Contas dos Governos Municipais: elegibilidade/inelegibilidade**, Belo Horizonte, BDM, jun. 1997.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública**, Brasília, Brasília Jurídica, 1996.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**, v. 3, São Paulo, Saraiva, 1992.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Sobre a execução das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, especialmente a legitimação**, São Paulo, BDA, mai. 1998.
- MUKAI, Toshio. **Os Tribunais de Contas no Brasil e a Coisa Julgada**, São Paulo, BDA, jul. 1997.
- SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. **Controle Externo da Administração Pública**

Estadual e Municipal: possibilidades e limites da fiscalização das Casas Parlamentares e do Tribunal de Contas, Porto Alegre, BDM, mai. 1998.

TÁCITO, Caio. Controle da Administração Pública – O Poder de Autotutela (controle interno) – Atuação do Tribunal de Contas

(controle externo) – Eficácia do Controle Popular, Rio de Janeiro, BDA, mai. 1997.

* Adailton Feitosa Filho
*Bacharel em Direito e Auditor das Contas
Públicas do TCE/PE*