

Tribunal de Contas

Jurisdição Peculiar

Jarbas Maranhão*

Tem o Tribunal de Contas uma jurisdição especial, isto é, própria, exclusiva dele. Ou seja, fora da jurisdição comum. Daí alguns autores o definirem como um órgão *sui generis*.

Uma gama de atribuições tão diversificadas, complexas e da maior responsabilidade, que somente um instituto dotado de independência poderia cumpri-las com a autonomia indispensável.

No entanto, a expressão contida no artigo 71 da Constituição de 1988, de que a Corte de Contas **auxilia** o Congresso no exercício do Controle Externo, tem gerado dúvidas e incompreensões no espírito dos leigos.

Os equívocos são de tal ordem que Editorial de um jornal categorizado e de grande circulação chegou a declarar que o Tribunal de Contas é um órgão subordinado às Câmaras Municipais.

A locução **auxilia** do aludido artigo 71 é, sem dúvida, inadequada.

Legislações de outros países, como, por exemplo, a da França, usam outro vocábulo: ao invés de **auxilia**, dizem **assiste**.

É o que, na verdade ocorre. Ou seja, o Tribunal de Contas **coopera funcionalmente** (os grifos são nossos) com o Poder Legislativo na realização do Controle Externo, mas sem subordinação administrativa ou hierárquica.

A Constituição divide a prática do Controle Externo com duas instituições: o Poder Legislativo e a Corte de Contas.

A esta última compete, em prazo determinado, o estudo e a análise da gestão pública, elaborar um relatório a respeito e emitir o **Parecer Prévio** de caráter técnico-jurídico sobre as contas globais do exercício financeiro.

Relatório e Parecer Prévio a serem encaminhados ao Poder Legislativo.

A este Poder – e somente após tomar conhecimento do aludido Parecer da Corte de Contas – cabe pronunciar o seu julgamento, que é de natureza política.

Trata-se de competência constitucional de ambas as entidades. E, no caso, a Corte de Contas coopera funcionalmente com o Poder Legislativo. Cooperação, aliás, que ela presta igualmente aos Poderes Executivo e Judiciário, sem perder, contudo, sua indispensável autonomia.

Suas outras tarefas também complexas e relevantes, no quadro da administração pública, o Tribunal as cumpre isoladamente, por si próprio e por inteiro, exercitando independentemente a sua peculiar competência.

Quer quando contribui técnica e juridicamente, junto ao Poder Legislativo, a fim de que este Poder profira o julgamento político das contas do governo (contas dos três Poderes); quer quando cumpre outras tarefas de sua atividade jurisdicional o certo é que o Tribunal de Contas mantém, conserva sua autonomia, como órgão e função.

Repito aqui o que gosto de dizer: não foi por outra razão que a Carta de 1934 o definiu como órgão de **cooperação nas atividades governamentais** e uma Constituição Italiana o classificou como órgão auxiliar da República. Da República e não desse ou daquele de seus poderes.

Constitucionalistas, administrativistas, tratadistas de Direito Público não o fazem por menos ao escreverem sobre os Tribunais de Contas.

Cretella Júnior e Alfredo Buzaid o classificam como corporação administrativa autônoma.

* Jarbas Maranhão foi secretário de Estado, deputado à Constituinte Nacional de 1946, deputado Federal reeleito, senador da República, Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco, professor de Direito Constitucional, Integrante da Centenária Academia Pernambucana de Letras.

Seabra Fagundes, dado o seu amplo teor, considera o Tribunal de Contas um órgão *sui generis*.

Da mesma forma Castro Nunes o denomina, acrescentando que, embora posto de permeio entre os poderes políticos do país, não tem sujeição a qualquer deles.

Em relação ao Poder Executivo a função do Tribunal de Contas é de controle e revisão. De fiscalizar a execução orçamentária e financeira; de verificar a legalidade e regularidade ou não de atos administrativos e contratos que afetem a receita e a despesa ou onerem o Tesouro Público; de julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens, valores e recursos públicos; de exercer auditoria financeira sobre as unidades administrativas dos três Poderes; de expedir instruções a repartições e funcionários; de responder consultas inclusive de órgãos autárquicos e fundações públicas, etc.

Relativamente ao Poder Legislativo que, além de legislar, tem amplo poder de fiscalização, o Tribunal de Contas coopera tecnicamente na realização do Controle Externo.

Quanto ao Poder Judiciário tem com ele similitudes. Como órgão tem composição não idêntica, mas semelhante. Os ministros e conselheiros do Tribunal de Contas têm os mesmos direitos, garantias e impedimentos dos Magistrados do Poder Judiciário. Como função, o Tribunal de Contas julga as contas e o Poder Judiciário julga as pessoas. E um não pode interferir na competência do outro.

O saudoso e grande jurista Pontes de Miranda assinala que, criação posterior à teoria da separação dos Poderes e fruto da prática, o Tribunal de Contas deslota das linhas rígidas da tripartição.

Já vimos que doutrinariamente as atividades dos Tribunais de Contas se nos afiguram caracterizadas como de uma jurisdição especial. O jurista Raul Grannoni chega a escrever que “por sua natureza judicial – ou mais propriamente jurisdicional – têm os Tribunais de Contas atribuições de julgar das infrações à lei, com força de execução sobre as pessoas e os bens dos administradores de dinheiros públicos, dispondo, além disso, dos meios de constrangimento necessários para a execução de suas resoluções...”

Diz ainda que o Tribunal é a única autoridade que pode aprovar ou desaprovar... a gestão dos administradores da fazenda pública.

Tudo isso mas levando-se em consideração a existência da garantia constitucional, ou seja, do controle judicial de que todos podem servir-se.

O constitucionalista Pinto Ferreira diz não restar dúvida de que os Tribunais de Contas exercem atividades jurisdicionais que, no exercício de algumas de suas atribuições, é um autêntico órgão julgante.

Esta é uma matéria em que vários juristas se manifestaram, uns aproximando mais as funções das Cortes de Contas das do Poder Judiciário, outros apontando as diferenças na natureza das tarefas das duas instituições.

Para o administrativista Waline, o papel da Corte de Contas não é o de exercer um julgamento sobre a culpabilidade subjetiva do responsável, mas unicamente o de examinar a regularidade objetiva da conta.

Alfredo Buzaid conclui que quando o Tribunal de Contas julga as contas dos responsáveis por dinheiros ou outros bens públicos e as dos administradores dos entes autárquicos – é corporação administrativa autônoma. Suas decisões, transitadas em julgado, podem ser revistas pelo poder judiciário, que as acatará não como se emanassem dos próprios juízes deste, mas enquanto forem conformes à lei.

Ponto de vista semelhante é o de José Matos de Vasconcelos, argumentando que, se o Poder Judiciário é para reparar a lesão sofrida pelo titular do direito, isso não exclui a competência do Tribunal de Contas *ratione materiae* para decidir assunto de sua exclusiva atribuição.

Alcino Pinto Falcão entende que o Poder Judiciário deve dar ao julgado da Corte de Contas o valor de presunção, por ser ato baixado dentro de sua competência constitucional.

Castro Nunes, em obra clássica, define os papéis do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas. O Tribunal estatui sobre a existência material do delito. Fixa a responsabilidade material do responsável. Não o julga, não o condena nem o absolve, fornece ao Poder Judiciário a base da acusação. E o julgamento é da justiça penal.

Permito-me, agora, transcrever, sobre essa sutil e delicada matéria, palavras de Pontes de Miranda, que – além de sua autoridade – são bastante esclarecedoras: ...ele pretende que o juiz comum não pode modificar o julgado dos Tribunais de Contas... que as Constituições, a partir de 1934, deram-lhe função judiciária... duas funções – uma, que é a antiga, ligada à execução orçamentária; e outra, de julgamento das contas. Tanto numa como noutra é possível que ocorra a necessidade de se responder à pergunta: é ou não inconstitucional? Como Tribunal tem de julgá-lo...

...O Tribunal é **corpo de julgamento**; embora quanto aos crimes, continue a não ter jurisdição; mas julga contas que são da máxima importância... A separação entre o julgamento das contas e o julgamento dos crimes é de ordem constitucional. À lei ordinária não é dado permitir aos juízes comuns julgar as contas, nem ao Tribunal de Contas julgar os crimes...

...As questões decididas pelos Tribunais de Contas, no julgamento das contas dos responsáveis pelos dinheiros ou bens públicos, não são simples **questões prévias**; são **questões prejudiciais**, constituem o **prius** lógico-jurídico de um crime ou, pelo menos, de circunstância material desse.

...E, por último: “só um caminho se tem a tomar, que é o de evitar-se qualquer incursão da justiça comum nas atribuições do Tribunal de Contas ou do Tribunal de Contas nas atribuições da justiça comum”.

O teor diversificado e complexo da competência do Tribunal de Contas tem levado estudiosos a procu-

rar outras fontes que comprovem sua autonomia como órgão e função dentro no aparelho do Estado.

Dai, dentre outras, a chamada **teoria da delegação**.

Não se trata, porém, nem das delegações – matéria de Direito Administrativo – a exemplo da delegação de órgão para órgão; nem mesmo de um outro instrumento, como de uma lei do Parlamento, do Congresso.

Trata-se de uma delegação superior e da maior significação: uma delegação oriunda do Poder Constituinte – poder que funda a Constituição e nela cria o Tribunal de Contas, como um dos órgãos – além do Congresso – incumbido de fiscalizar a execução orçamentária e financeira.

E, se possível, mais que uma delegação. Uma atribuição diretamente concedida à Corte de Contas para defender e zelar os princípios da legalidade e da moralidade no contexto da administração pública.