

NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, NO BRASIL

Paulstein Aureliano de Almeida
Advogado da União, Ex-Assessor do Tribunal Regional
Federal da 5ª Região, Pós-Graduado, lato sensu, pelo
Centro Universitário de João Pessoa, UNIPÊ (Direito Municipal).

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 Panorama histórico;
3 Natureza jurídica: jurisdição de contas;
4 Conclusão.

RESUMO: Objetiva o presente ensaio analisar a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, no Brasil, tema a suscitar divergências no campo jurídico. Não se limita a contornos meramente acadêmicos, uma vez que tem em vista relevantes conseqüências práticas, especialmente no que tange aos limites de revisibilidade das decisões das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário. Visa demonstrar que, embora os Tribunais de Contas não integrem, até hoje, o elenco de órgãos do Poder Judiciário, as decisões que profere produzem não só a coisa julgada administrativa, como também a coisa julgada formal e material. Com efeito, a Constituição Federal de 1988 ao cometer o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos a referidos órgãos, investiu-os no parcial exercício da função judicante. A relevância social, jurídica e científica deste trabalho se justifica na medida em que a tendência, no Brasil, é de tornar os Tribunais de Contas co-partícipes da formulação e execução do fluxo financeiro-orçamentário do Estado. A Carta Magna possibilitou a evolução desses tribunais da condição de mero apreciador passivo da legalidade formal de certos atos para a de órgão administrativo de controle permanente, *a priori*, concomitante ou *a posteriori*, ativo e de ofício, da gestão administrativa integral do Estado, no tocante às receitas e despesas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunais de Contas. Panorama Histórico. Natureza Jurídica.

1 INTRODUÇÃO

Ao examinar-se a doutrina jurídica e jurisprudência brasileiras pertinentes ao tema Tribunal de Contas, verificar-se-á que sempre existiu intensa e interminável polêmica, verdadeira *vexata quaestio*, acerca da natureza jurídica das Cortes de Contas.

Diante desse panorama, amear-se-á o conjunto das opiniões mais respeitáveis sobre a questão para, ao final, expor-se a conclusão concernente ao problema.

2 PANORAMA HISTÓRICO

Já no século XIX, acerca da natureza jurídica das Cortes de Contas, pontificava o pensamento do Visconde de Uruguay¹.

A primeira e indispensável qualidade que devem ter os membros de um Tribunal de Contas é uma inteira independência, principalmente daqueles cujas contas tomam. Não podem ser independentes sem uma alta posição, e se não tiverem vencimentos que os ponham a coberto pela necessidade. Não deve ser tão diminuto o número dos membros de um semelhante Tribunal, que fique tudo apenas dependente de um ou dois indivíduos. É preciso que sejam uns contrastados por outros e que seja revisto por outros o que cada um faz e prepara. Semelhantes Tribunais não podem deixar de ser mais ou menos numerosos, mais ou menos dispendiosos quanto à escolha dos moldes; havendo não menos de quatorze Constituições, onde se consigna o princípio do Tribunal de Contas. [...] Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitância, ou a prevaricação, para as punir. Circunscrita a estes limites, essa função tutelar dos dinheiros públicos será muitas vezes inútil, por omissa, tardia, ou impotente. Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de 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 aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. [...] Tais razões inclinaram decididamente a nossa escolha para o tipo italiano, de que o nosso plano indica apenas os traços cardeais, e cuja organização se formulará no regulamento, para a elaboração do qual este ministério constitui, sob a sua presidência, e adstrita aos caracteres essenciais do modelo adotado, uma Comissão

¹ URUGUAI, Visconde de. *Estudos Práticos sobre a Administração das Províncias no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1865. p. 326.

de profissionais, que deu princípio imediatamente aos seus trabalhos, e já os tem adiantados. Passado mais de um século, o magistério de Ruy Barbosa permanece atualadíssimo, plenamente aplicável ao Brasil dos tempos atuais.

Embora inexistente na época do Brasil-Império, já destacava o Visconde de Uruguay a faceta primordial, de relevo, a caracterizar a instituição Tribunal de Contas, qual seja, a independência jurídico-funcional, a autonomia absoluta em seu campo de competências constitucionais e legais. Ainda hoje, tal independência figura como imprescindível para o adequado funcionamento das Cortes de Contas, no desincumbirem-se elas de seu múnus de controle externo.

Ruy Barbosa², contudo, o construtor da até então infante República, foi quem a respeito de Tribunal de Contas nos deixou lições imorredouras. De suas Obras Completas, , transcrevam-se os seguintes excertos.

É, entre nós, o sistema de contabilidade orçamentária defeituoso no seu mecanismo e fraco na sua execução. O Governo Provisório reconheceu a urgência inevitável de reorganizá-lo; e acredita haver lançado os fundamentos de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...] A necessidade de confiar a revisão de todas as operações orçamentárias da receita e despesa a uma corporação, com as atribuições que acabo de expor, está hoje reconhecida em todos os países, e satisfeita em quase todos os sistemas de governo estabelecidos.

Já em 1893, ao reputar o instituto do contencioso administrativo, em face da Constituição de 1891, concluiu Ruy Barbosa acerca da natureza dos Tribunais de Contas: “Conquanto de natureza administrativa, oferece, pelas garantias de independência que se lhe asseguraram, e pelos requisitos que devem presidir a sua composição, todas as garantias dos Tribunais do Poder Judiciário.”

² BARBOSA, Ruy. *Obras Completas*. v. 13. t. 13. Rio de Janeiro: Forense, 1891.

Mário Masagão³ já tinha opinião diversa. Transcrevo-a: “O Tribunal de Contas, no Brasil, é um órgão de administração, preposto do Poder Legislativo, com função de fiscal da administração financeira.”

Houve, como se vê, uma evolução da doutrina administrativa no tocante a natureza jurídica dos Tribunais de Contas, de 1893 a 1927.

Castro Nunes⁴, afirma que:

Os expositores dão notícia da controvérsia, concluindo com Ducroc que a Corte de Contas não é órgão judiciário, mas jurisdição administrativa, dita judiciária, no tocante à tomada de contas, apenas no sentido genérico de jurisdicional. [...] No Brasil, o Tribunal de Contas não está e jamais esteve articulado com o Supremo Tribunal. É um instituto sui generis, posto de permeio entre os poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles. [...] A denominação de magistratura aplicada à Corte de Contas é freqüentemente encontrada nos expositores, sobretudo os italianos, quer os antigos, quer os contemporâneos. A Corte de Contas e o Conselho de Estado, dizem eles, são as magistraturas da ordem administrativa. [...] As Cortes de Contas não são delegações do Parlamento, são órgãos autônomos e independentes. Mas existem em função da atribuição política dos Parlamntos no exame das contas de cada exercício financeiro. É esse, na teoria dos institutos, o traço fundamental. Na sua função cotidiana, quer na fiscalização financeira, quer na tomada de contas dos responsáveis pelos dinheiros públicos, ela serve a esse objetivo que lhe explica a destinação, como órgão auxiliar e preparador daquela função.

Themístocles Brandão Cavalcante⁵ também comungara do mesmo entendimento de Castro Nunes, abaixo transcrito, ao argüir:

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

³ MASAGÃO, Mário. Em face da Constituição Federal, não existe, no Brasil, o contencioso administrativo. ,1927. p. 153

⁴ NUNES, Castro. **Teoria e prática do poder judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1943. p. 24-26.

⁵ CAVALCANTE, Themístocles Brandão. O Tribunal de Contas e sua Competência Constitucional. **Revista de Direito Administrativo**, n. 3,1946 p. 19.

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.

Versando sobre o tema, discorreu Aliomar Balleiro⁶: “O Tribunal de Contas poderá parecer simples órgão administrativo, colegiado, com funções jurisdicionais sobre os devedores e pagadores de dinheiros públicos.”

Francisco Campos (o Chico Ciência)⁷ entendia ser o Tribunal de Contas um órgão congressional, auxiliar do Parlamento, cujas funções não são administrativas, nem judiciais. Veja sua doutrina a respeito:

O Tribunal de Contas é um órgão instituído na própria Constituição e por ela preposto ao controle da Administração Central. Será um órgão de natureza administrativa? Tudo indica que não. A sindicância e o controle que ele exerce sobre a Administração são atos de natureza parlamentar. [...] O Tribunal de Contas é um órgão de natureza parlamentar, órgão auxiliar do Parlamento, e exerce, por delegação ou extensão constitucional de funções, funções clara, evidente e manifestamente congressuais.

Esqueceu-se o insigne doutrinador supracitado que existem funções administrativas no âmbito dos três Poderes, tendo em vista que os Poderes Legislativo e Judiciário também abarcam uma Administração interna, que coordena e desempenha as funções administrativas internas de cada qual desses Poderes. Não é defensável, portanto, a tese do referido autor, ao considerar o Tribunal de Contas destituído de qualquer função ou natureza administrativa.

Ao cuidar do assunto em tela, pontificou Manuel Ribeiro⁸, em frontal oposição à orientação esposada por Francisco Campos, verbo ad verbum: “O Tribunal de Contas tem funções jurisdicionais e pratica atividades próprias do Poder Judiciário. [...] As suas decisões não podem voltar a ser apreciadas na esfera judicial”.

⁶ BALLEIRO, Aliomar. O Tribunal de Contas e o Controle de Execução Orçamentária. *Revista de Direito Administrativo*, n. 31, p. 101, jan./mar. 1963.

⁷ CAMPOS, Francisco. *Direito Constitucional*, v. 2. Rio-São Paulo: Freitas Bastos, 1956. p. 134-136.

⁸ RIBEIRO, Manuel. Atividade jurisdicional dos tribunais de contas. *Revista de Direito Administrativo*, n. 68, p. 52, abr./jun. 1962.

Alfredo Buzaid⁹, considera as Cortes de Contas uma corporação administrativa autônoma, cujas decisões, transitadas em julgado, podem ser revistas pelo Poder Judiciário, que as acatará, não como se fluíssem dos próprios juízes deste, mas enquanto forem conformes à lei.

Em Cotrim Neto¹⁰ asseverou-se:

A situação jurídica de que desfruta o Tribunal de Contas do Brasil – mesmo quando a propósito não seja expressa a nossa Constituição – coloca-o na posição de um órgão judicial, ainda que de natureza peculiar, *sui generis*.

Oportuna e conveniente a preleção de Cretella Júnior¹¹:

Função jurisdicional é a aplicação da lei ao caso concreto, em decorrência de situação contenciosa. Não é a aplicação da lei “de ofício”. No Poder Judiciário centraliza-se toda a jurisdição, que não lhe pode ser retirada nem pela própria lei, uma vez que é outorgada por mandamento constitucional expresso. [...] Em síntese, toda série de traços externos, de “aparência” epidérmica, é que têm levado os estudiosos a outorgar aos Tribunais de Contas a função jurisdicional quando esta, no Brasil, em que não há o contencioso administrativo, mas onde impera o princípio da *una lex*, uma jurisdição, é privativa do Poder Judiciário, cuja missão específica é a de aplicar contenciosamente ao caso concreto, dirimindo controvérsias entre partes, dando, a final, a razão a quem a tem, ou seja, entregando ao vencedor a prestação jurisdicional requerida.

Pela doutrina desse autor o conjunto de atividades e funções das Cortes de Contas, no Brasil, caracteriza a instituição como de natureza exclusivamente administrativa, e não como órgão jurisdicional, judicial ou judicante.

3 NATUREZA JURÍDICA: JURISDIÇÃO DE CONTAS

De acordo com o abalizado escólio dos autores acima referidos, vê-se que a questão não é meramente acadêmica, apresentando

⁹ BUZAIID, Alfredo. Tribunal de Contas no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 62, p. 43-62, 1967.

¹⁰ 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.

¹¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Dos Atos Administrativos Especiais**. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 13-14.

relevantes conseqüências práticas no que tange, especificamente, aos limites de revisibilidade das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. Com efeito, o *busilis* pertine ao significado do termo julgamento, utilizado pela Magna Carta, para designar a decisão do Tribunal de Contas.

A doutrina mais atualizada e irrefutável sobre tão tormentoso tema é a de Seabra Fagundes¹²: “O Tribunal de Contas não é simples órgão administrativo, mas exerce uma verdadeira judicatura sobre os exatores, os que têm em seu poder, sob sua gestão, bens e dinheiros públicos.”

Embora o Tribunal de Contas não integre, até hoje, o elenco dos órgãos do Poder Judiciário, a Constituição Federal de 1988 ao atribuir-lhe o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, conferiu a tal julgamento natureza jurisdicional, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante, tendo em vista o sentido definitivo da manifestação da Corte, e não pelo emprego da palavra julgamento, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação pelo Poder Judiciário, o seu pronunciamento redundaria em inútil formalismo.

Sob esse aspecto, as Corte de Contas decidem conclusivamente, de maneira que os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminar os julgamentos por elas proferidos.

A melhor doutrina acerca do tema é defendida por Pontes de Miranda¹³ que diz, in verbis: “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.”

É atual o magistério de Pontes de Miranda, porquanto a Constituição Federal de 1988 repete a expressão *julgar* e continua não elencando o Tribunal de Contas entre os órgãos do Poder Judiciário, veja:

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

¹² FAGUNDES, Miguel de Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

¹³ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. v. 2. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. p. 95.

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. (grifo nosso)

Os estudiosos ao examinarem a questão, têm-no feito apenas do ponto de vista do Direito Constitucional ou do Direito Administrativo, esquecendo-se de que a elucubração passa necessariamente pela visão atualizada da teoria da separação dos poderes de Montesquieu, consagrada na obra *L'Esprit des Lois*, 1748, a qual jamais foi adotada em seu sentido estrito.

Pontes de Miranda¹⁴ já dizia 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.”

Efetivamente, a separação das funções legislativa, administrativa e judiciária não é absoluta, estanque, nem adstrita aos órgãos do respectivo Poder. O Poder Executivo exerce funções legislativas quando se lhe comete a iniciativa de leis, art. 84, III¹⁵; de editar medidas provisórias, com força de lei, art. 84, XXVI¹⁶; sancionar, promulgar e vetar leis, art. 84, IV¹⁷, bem como comutar penas e conceder indulto, art. 84, XII¹⁸.

Ao Poder Legislativo, além das funções legislativas, a Constituição Federal lhe outorgou competência para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República e outras autoridades, conforme se vê do art. 52, I e II¹⁹. Outorgou-lhe também funções administrativas, art. 51,

¹⁴ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Os fundamentos atuais do Direito Constitucional**. São Paulo: Forense, 1932. p. 319.

¹⁵ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

¹⁶ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXVI – editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62.

¹⁷ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

IV – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

¹⁸ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XII – conceder indulto e comutar penas com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei.

¹⁹ 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 02.09.99);

inciso IV²⁰. Ao Poder Judiciário conferiu-lhe competência para organizar suas secretarias, art. 96²¹, inciso I, b, bem como legislativa, art. 96, II²².

Diante deste quadro delineado pela Magna Carta, conclui-se que o Poder Judiciário não tem competência para a ampla revisibilidade dos atos não-judiciais estritos. Com efeito, o princípio da revisibilidade judicial não é absoluto, uma vez que, feita uma interpretação sistemática dos preceitos constitucionais, verificar-se-á que, em alguns casos, a própria Constituição Federal fixa a competência para outros órgãos procederem ao julgamento de determinadas matérias, como, por exemplo, o julgamento do impeachment e o que os Tribunais de Contas proferem, verdadeiras exceções ao monopólio do Poder Judiciário. Ainda que assim não fosse, somente para argumentar, o Poder Judiciário não poderia adentrar o exame de mérito das deliberações das Cortes de Contas, restringindo-se tão-somente ao exame da legalidade formal.

A propósito do tema, doutrina Cretella Júnior²³: “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.”

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.

²⁰ Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19, de 04.06.98).

²¹ Art. 96. Compete privativamente:

I – aos tribunais:

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva.

²² Art. 96. Compete privativamente:

II – ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juizes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver, ressalvado o disposto no art. 48, XV;

c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores;

d) a alteração da organização e da divisão judiciárias.

²³ CRETILLA JÚNIOR, José. **Controle jurisdicional do ato administrativo**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 28.

4 CONCLUSÃO

Assim, tem-se que a jurisdição não é monopólio do Poder Judiciário, sendo função exercida também pelos outros Poderes.

Nessa toada, e em conclusão, as decisões dos Tribunais de Contas, no Brasil, são expressão da jurisdição, a qual se pode tachar de jurisdição de contas, já que o julgamento sobre estas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo.

5 REFERÊNCIAS

- BALLEEIRO, Aliomar. O tribunal de contas e o controle de execução orçamentária. **Revista de Direito Administrativo**, n.31, jan./mar.1953.
- BARBOSA, Ruy. **Obras completas**. v.13, t.3. Rio de Janeiro: Saraiva, 1891.
- BUZUID, Alfredo. O tribunal de contas no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, n. 62, p. 43-62, 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**, n. 3, jan.1946, 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. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- FAGUNDES, Miguel de Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo poder judiciário**. 6.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- MASAGÃO, Mario. Em face da constituição federal, não existe, no Brasil, o contencioso administrativo. Rio de Janeiro: RT, 1927.
- 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.
- URUGUAY, Visconde de. **Estudos práticos sobre a administração das províncias no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1865.