

# A essência da missão constitucional dos Tribunais de Contas

---

## Licurgo Mourão

Auditor e Conselheiro Substituto do TCE-MG. Doutorando em Direito. Mestre em Direito. Pós-graduado em Direito Administrativo, Contabilidade e Controladoria Governamental.

## Diogo Ribeiro Ferreira

Técnico de Controle Externo do TCE-MG. Mestre em Direito e Especialista em Direito Público.

**Palavras-chave:** Tribunais de Contas. Competência dos Tribunais de Contas.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 A competência dos Tribunais de Contas – 3 A interpretação contemporânea – 4 Conclusão – Referências

## 1 Introdução

Já houve um tempo, durante o Império no Brasil, em que o rei era inviolável, existindo um escasso controle sobre os órgãos subalternos. Vigia, a esse tempo, o princípio *the king can do no wrong* (o rei não erra), também conhecido como *l'État c'est moi* (o Estado sou eu).

Mas, com a República, num movimento liderado por Ruy Barbosa, o governo provisório, através do Decreto nº 966-A, criou o Tribunal de Contas da União (TCU), que não veio a funcionar de fato. Posteriormente, a teor do art. 89 da Constituição da República de 1891, o TCU passou a atuar e, paulatinamente, foram sendo criados os Tribunais de Contas dos Estados e de alguns Municípios.

Desde então, os Tribunais de Contas têm exercido suas funções e muito já se cogitou sobre a natureza jurídica de sua atuação constitucional, num tema que, repita-se, está no cerne da sua missão republicana.

Tal matéria, inclusive, é tão importante que chega a envolver com profundidade o próprio art. 2º da Constituição da República que entre nós traz o princípio da separação de poderes.

Com efeito, a essência da compreensão jurídica da atuação do tribunal reflete na possibilidade de impugnação judicial das suas decisões que violem o devido processo legal, também conhecido como *due process of law*, podendo criar situações indesejadas pelo próprio Poder Constituinte Originário.

A definição constitucional de competências, não se pode olvidar, há que estar bem delimitada para que não haja desvio de poder, e a matéria encerra considerações que não se pode deixar de mencionar.

## 2 A competência dos Tribunais de Contas

Como se sabe, a competência exercida pela Cortes de Contas e que configura sua função jurisdicional, distinta daquela exercida pelo Poder Judiciário, é prevista no inciso II do art. 71 da CR/88. Esse dispositivo confere às Cortes de Contas a competência para 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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Durante muitos anos se discutiu na doutrina<sup>1</sup> a pretensa impropriedade da utilização do vocábulo “julgar” pelo constituinte no que toca aos Tribunais de Contas, frise-se, em matéria de sua competência, sob o argumento de que as decisões dos Tribunais de Contas seriam de natureza administrativa. Assim, baseando-se tal linha argumentativa no art. 5º, XXXV, da Constituição da República de 1988, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, entende-se que as decisões dos Tribunais de Contas somente fariam coisa julgada administrativa, mesmo aquelas que dizem respeito ao julgamento de contas dos administradores, abrindo-se margem para uma ampla revisibilidade das decisões meritorias das Cortes de Contas no exercício de suas próprias competências, ressalte-se, constitucionais.

Contudo, a Suprema Corte Brasileira (vide MS nº 5.490, 7.280 e 21.466, além dos REs nº 55.821e 132.747) vem se posicionando em consonância com aqueles<sup>2</sup> que interpretam sistematicamente o sentido e o alcance do vocábulo julgar, na perspectiva dos princípios da máxima efetividade e da eficiência, defendendo, no exercício de uma jurisdição especial, que as decisões de mérito proferidas pelo Tribunal de Contas em matéria de sua competência específica e que não apresentem quaisquer vícios de natureza processual, mediante a garantia do *due process of law*, **não podem ser julgadas novamente pelo Judiciário**, sob pena de esvaziamento institucional das Cortes de Contas, como já nos advertia Pontes de Miranda,<sup>3</sup> *litteris*: “julgar as contas está claríssimo no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz rejulgue

<sup>1</sup> Entre tantos doutrinadores de ponta que defendem essa posição, citamos: Eduardo Lobo Botelho Gualazzi, Osvaldo Rodrigues de Souza, Odete Medauar, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, José Cretella Júnior, Alfredo Buzaid.

<sup>2</sup> Dentre outros juristas de escol, citamos: Pontes de Miranda, Miguel Seabra Fagundes, Castro Nunes, José dos Santos Carvalho Filho, Athos Gusmão Carneiro, Victor Nunes Leal, Evandro Martins Guerra, Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Carlos Ayres Britto.

<sup>3</sup> PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1947. v. 2, p. 95.

depois”. Destaca-se, nesse sentido, o *leading case* julgado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do MS nº 5.490,<sup>4</sup> no qual ficou decidido que o Tribunal de Contas “exerce a sua competência jurisdicional, livremente, à maneira de um órgão do Poder Judiciário, dizendo o direito como o interpreta.”

### 3 A interpretação contemporânea<sup>5</sup>

Em judicioso artigo, corroborando o que se afirma, nos brinda com sua lição o Procurador-Geral da Procuradoria Federal da UFMG, Fernando Gonzaga Jayme,<sup>6</sup> *verbis*:

Ao afirmar-se que o Tribunal de Contas desempenha função jurisdicional especial, não se diz que ficam os seus julgados excluídos da apreciação do Poder Judiciário, por força do disposto art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República. Entretanto, restringe-se a apreciação judicial. *Somente o processo de contas que estiver contaminado pelo abuso de poder; isto é, que violar o due process of law é que poderá ter sua nulidade decretada pelo Poder Judiciário, na vigente ordem constitucional, jamais sendo permitido a este Poder reexaminar o mérito das decisões emanadas da Corte de Contas.*

A existência, contudo, de posicionamentos doutrinários díspares explica-se historicamente. E o recurso ao método histórico sobre este tema apresenta-se adequado e esclarecedor, considerando-se há meio século a função jurisdicional do Tribunal de Contas, razões ainda maiores reforçam, atualmente, este entendimento. O regime republicano democrático hoje vigente decorre de uma experiência secular, cujo processo de desenvolvimento tem, na efetividade das atividades fiscalizadoras e de controle exercidas pelo Tribunal de Contas, caráter essencial.

A ruptura democrática produzida a partir de 1964 levou os Tribunais de Contas ao mais profundo obscurantismo, porquanto a função de controle, principalmente o controle externo, é absolutamente incompatível com o regime ditatorial, caracterizado pelo autoritarismo e arbítrio. O ocaso institucional da Corte de Contas repercutiu na doutrina, que lhe dispensou um papel meramente formal na estrutura do Estado. Entretanto, com a conquista da democracia os órgãos responsáveis pelo controle e limitação do exercício do poder, tais como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, saem de suas carapaças, metamorfosando-se, para assumirem papéis relevantes e essenciais, na verdade,

<sup>4</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 5.490 RJ*. Relator: Ministro Antônio Villas Boas. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=82967>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

<sup>5</sup> Esse tema já foi objeto de considerações preliminares dos autores na obra MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Controle da Administração Pública. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho (Org.). *Curso prático de direito administrativo*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. Mimeografado.

<sup>6</sup> JAYME, Fernando Gonzaga. *A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Disponível em: <[http://www.ufmg.br/pfufmg/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=43&Itemid=24](http://www.ufmg.br/pfufmg/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=43&Itemid=24)>. Acesso em: 10 jul. 2010.

imprescindíveis para a conservação do Estado Democrático de Direito. A partir daí, torna-se impossível adotar posicionamentos que não confirmam a estas Instituições potencial de máxima efetividade no exercício de suas atribuições, sob pena de malferir a ordem democrática.

[...]

As atribuições que lhe foram cometidas pela Constituição da República constituem-se em funções administrativas de fiscalização, inclusive prestando auxílio ao Poder Legislativo, e função jurisdicional no julgamento das contas dos responsáveis por recursos públicos, expressas sempre em pronunciamentos definitivos.

A divergência doutrinária até então existente não encontra razões para subsistir, uma vez que o entendimento do Supremo Tribunal Federal, reconhecendo a jurisdicionalidade do julgamento das contas feito pelo Tribunal de Contas é definitivo e incontestável diante de qualquer outra autoridade do País, uma vez que, na qualidade de guardião da Constituição, nos termos do art. 102 da Constituição da República, é dele a última palavra a respeito da interpretação constitucional.

[...]

O julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis [...] não fica afastado do controle do Poder Judiciário; contudo, o conhecimento da causa não pode ir além da averiguação da regularidade processual, isto é, se a decisão emanou de um processo justo, onde se tenham assegurado as garantias constitucionais do devido processo legal. (grifos nossos)

Como visto, administrativistas de escol consideram as decisões emanadas dos colegiados das Cortes de Contas como simples atos administrativos, passíveis, de acordo com esse raciocínio, de amplo controle judicial. Tais assertivas, entretanto, hão de ser analisadas com reservas, uma vez que, nas palavras de Jonathan Doering Darcie:<sup>7</sup>

[...] o Poder Judiciário é, então, o controlador por excelência do Estado de Direito. Exerce funções que lhe garantem penetração em todas as esferas do Poder: desde atos de governo, atos legislativos, até suas próprias manifestações, todos estão sujeitos ao controle judicial, de uma forma ou de outra.

O Tribunal de Contas, como bem se sabe, encontra-se em posição de destaque no nosso contexto nacional. É, indubitavelmente, um Órgão fundamental para o progresso das instituições públicas no país. Talvez por tal razão é que desde a primeira Constituição republicana a Corte tenha tido lá seu espaço reservado.

E no seu espaço de atuação, não deve obediência a ninguém. Muito embora o debate existente acerca da posição constitucional da Corte de Contas, assumimos,

<sup>7</sup> DARCIE, Jonathan Doering. *As decisões do Tribunal de Contas e o seu controle judicial*, p. 6-7. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2006\\_2/jonathan.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2006_2/jonathan.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

aqui, como nossa, a postura daqueles que a enxergam absolutamente autônoma, não vinculada estritamente a nenhum dos três Poderes.

[...] o Tribunal de Contas é ímpar, e em absolutamente nada pode ser comparado a qualquer tribunal administrativo. Desde seus membros, [...] até suas atribuições ou ‘competências’, previstas taxativamente no Texto Maior da República, não há nenhum traço comum entre qualquer corte administrativa e a Casa de Contas.

Veja-se que órgãos que participam da administração pública *lato sensu* existem muitos. Porém, não é a todos que se concede a distinção do status constitucional. Sobre isso, Diogo de Figueiredo Moreira Neto<sup>8</sup> faz interessante colocação, a qual não poderíamos deixar de transcrever, por sua lucidez e percepção: ‘*Ora, esses órgãos devem ser necessariamente criados e estruturados por regras jurídicas, com natureza de normas ônticas, que poderão ser constitucionais ou infraconstitucionais; será, porém, exclusivamente pela constitucionalização que alguns deles concentrarão certas específicas funções tidas como essenciais à existência do Estado, entre elas distribuindo de modo mais definido e minudente que for possível o exercício do Poder Público, daí o situarem-se no vértice da ordem jurídica.*’ (grifos nossos)

Entretanto, não se pode olvidar que a competência de julgamento dos Tribunais de Contas emana do próprio texto constitucional, configurando-se em exceção ao dito monopólio da jurisdição, a exemplo da competência do Senado Federal para julgamento de crimes de responsabilidade (impeachment), presentes nos incisos I e II do art. 52 da *Lex Fundamentalis*, da sentença arbitral e, até mesmo, das decisões advindas da Justiça Desportiva. Nesse sentido é a lição de Diogo de Figueiredo Moreira Neto,<sup>9</sup> *verbis*:

Sob este critério (“Quanto à matéria do pronunciamento”) há exceções casuísticas: primeiramente, afasta-se dos tribunais do Judiciário a matéria cuja competência para apreciar e decidir ficou reservada aos Tribunais de Contas.

Isso porque de há muito a feição dos Tribunais de Contas — enquanto órgão constitucional autônomo exercente de competências próprias típicas da função de controle, cujo titular é o Poder Legislativo, ínsita ao Estado moderno — difere, em essência, do controle exercido pelo Poder Judiciário, muito embora, em alguns casos, utilize-se de procedimentos semelhantes e possam atingir resultados finalísticos homólogos, desbordando os limites da mera decisão administrativa. Assim nos ensina Miguel

<sup>8</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas: o Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas*, p. 13. Disponível em: <[http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc\\_luso-brasileiro/enc\\_luso-brasileiro.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc_luso-brasileiro/enc_luso-brasileiro.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2006.

<sup>9</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 22.

Seabra Fagundes<sup>10</sup> ao analisar as competências dos Tribunais de Contas, ainda sob o delineamento constitucional anterior, *verbis*:

Não obstante isso, o art. 70, §4º, lhe comete o julgamento da regularidade “das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos”, o que implica investi-lo no parcial exercício da função julgante. 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.

Como se sabe, a interpretação do texto constitucional cabe, em última instância, ao Supremo Tribunal Federal, a quem compete dirimir, em definitivo, controvérsias quanto a sua exegese. Sendo assim, encontramos na hodierna posição da Corte, calcada em diversos precedentes e nas palavras de um dos seus mais destacados componentes, no estudo dessa matéria específica, os balizamentos necessários para alcançarmos a máxima efetividade do texto constitucional e dos órgãos por ele criados. Eis a lição do Ministro Carlos Ayres Britto:<sup>11</sup>

[...] *nenhum Tribunal de Contas é tribunal singelamente administrativo (ao contrário do que se tem afirmado, amiudadamente)*. Não pode ser tribunal tão somente administrativo um órgão cujo regime jurídico é centralmente constitucional. É dizer: os Tribunais de Contas têm quase todo o seu arcabouço normativo montado pelo próprio Poder Constituinte. Assim, no plano de sua função, como respeitadamente às suas competências e atribuições e ainda quanto ao regime jurídico dos agentes que o formam. (grifos nossos)

No mesmo sentido da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, encontram-se as assertivas de Jonathan Doering Darcie:<sup>12</sup>

A nós soa extravagante, portanto, que se coloque o Tribunal de Contas na posição de mero prolator de “simples atos administrativos”. Para que, poder-se-ia perguntar, criar uma Corte especializada, com todo um aparato particular, extenso quadro de servidores, para a emissão de atos que, por sua natureza,

<sup>10</sup> FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 170.

<sup>11</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Interesse Público*, Porto Alegre, n. 13, p. 184-185, 2002.

<sup>12</sup> DARCIE, Jonathan Doering. *As decisões do Tribunal de Contas e o seu controle judicial*, p. 8-9, 11-12. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2006\\_2/jonathan.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccl/trabalhos2006_2/jonathan.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

poderiam ser revisados sem qualquer entrave por outro Poder? Não seria razoável se assim o fosse.

[...] A simplicidade com que se reveste a decisão meramente administrativa é estranha, pois, ao *decisum* emanado da Casa de Contas e ao complexo processo que lá tem gênese.

Se nos mantivermos atentos aos regulamentos processuais das Instituições de Contas, como é o caso do Tribunal de Contas da União, fica clara a diferença existente. Os feitos que lá tramitam seguem rigoroso procedimento, onde aos envolvidos, na condição de gestores públicos e quicá terceiros envolvidos, são concedidos a ampla defesa e o contraditório; a garantia de imparcialidade dos julgadores; o princípio do juiz natural, em um de seus conseqüentários; a publicidade dos atos processuais, inclusive com os meios apropriados de notificação das “partes”, além de inúmeros outros caracteres.

E o mesmo sucede com os demais Tribunais da federação, cada qual, no entanto, regulando a matéria de forma particularizada.

[...]

Às vias de conclusão, citamos novamente Ayres Britto, o qual claramente reconhece a singularidade do Tribunal de Contas e, conseqüentemente, de suas manifestações<sup>13</sup>: *“Esse o pano de fundo para uma proposição complementar: a proposição de que os processos instaurados pelos Tribunais de Contas têm sua própria ontologia. São processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Que não sejam processos parlamentares nem judiciais, já ficou anotado e até justificado (relembrando, apenas, que os Parlamentos decidem por critério de oportunidade e conveniência). Que também não sejam processos administrativos, basta evidenciar que as Instituições de Contas não julgam da própria atividade externa corporis (quem assim procede são os órgãos administrativos), mas da atividade de outros órgãos, outros agentes públicos, outras pessoas, enfim. Sua atuação é conseqüência de uma precedente atuação (a administrativa), e não um proceder originário. E seu operar institucional não é propriamente um tirar competências da lei para agir, mas ver se quem tirou competências da lei para agir estava autorizado a fazê-lo e em que medida.”*

Diante de todos esses elementos que colacionamos, impõe-se a necessária conclusão de que Tribunal de Contas não pode ser mero tribunal administrativo. E aqui nos apoiamos não só em argumentos técnicos para afirmá-lo, mas acima de tudo no juízo de razoabilidade que deve nortear toda e qualquer formulação. Daí a pergunta: se a Corte de Contas é mero corpo julgador administrativo, para que assentá-lo na própria Constituição? Não seria melhor, então, atribuir sua criação e regulamentação para o legislador ordinário?

Ora, se isso no Brasil não ocorreu, a distinção há de ser feita. Por certo que se por mais de 100 anos o Tribunal de Contas tem seu recanto na Carta Política, isso não se deu por acaso. O Constituinte originário, por sucessivas vezes, ciente da necessidade de um órgão externo para o controle dos gastos governamentais, entendeu por elevar ao plano constitucional esses Tribunais.

<sup>13</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Interesse Público*, Porto Alegre, n. 13, p. 186, 2002.

Por isso que, ao menos a nós, soa absurda a dupla adjetivação, de “mero” e “administrativo”, que parte da doutrina impõe ao Tribunais de Contas. Não se trata de um tribunal administrativo, mas de uma corte constitucional, com atribuições especialíssimas, e que, por essa exata razão, detém a condição de singular em nosso ordenamento jurídico. (grifos nossos)

Fazendo percuciente análise acerca das competências das Cortes de Contas quando da apreciação do vetusto Recurso Extraordinário nº 132.747,<sup>14</sup> o Relator, Ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, também reconhece a função jurisdicional própria exercida pelo Tribunal de Contas, senão vejamos:

Nota-se mediante leitura dos incisos I e II do artigo 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 — a 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. (grifos nossos)*

Em consonância com o que afirmamos a inovadora e paradigmática posição<sup>15</sup> do Desembargador Federal Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, Doutor em Direito e ex-presidente do TRF da 5ª Região, a endossar a exegese que defendemos, *litteris*:

O sistema brasileiro de controle das contas públicas e da legalidade e a constitucionalidade da atuação dos administradores públicos alcançou, com a Constituição de 1988, extensão e densidade inexistentes em qualquer das

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 132.747-2 DF*. Recorrente: Jackson Barreto de Lima. Recorrida: Procuradoria Regional Eleitoral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

<sup>15</sup> CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando a assegurar a efetividade do sistema. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 38, n. 108, p. 7, jan./abr. 2007.

Cartas Constitucionais precedentes. Esse fato, de grande relevo, trouxe consigo conseqüências não menos importantes, relacionadas com a necessidade de efetividade e eficácia dos novos e ampliativos comandos constitucionais. O insucesso parcial na concretização das normas e princípios constitucionais transformaria o Texto de 1988 em um constitucionalizador de frustrações, muito mais que em um assegurador de direitos e obrigações.

O singelo estudo, que ora se apresenta, é fruto da reflexão que se faz, a partir dessa preocupação, em relação à ação das Cortes de Contas no Brasil, sobre a efetividade dessa atuação muitas vezes dificultada e esvaziada pelo controle judicial, necessário para fins de cumprimento do art. 5º da CF/88, mas que, exercido de modo equivocado, além das balizas controladoras traçadas na Constituição, excessivo, imiscuindo-se no âmago do ato da Corte de Contas, deixando de ser ato de controle jurisdicional, para ser ato substitutivo, torna-se nocivo e causador de preterição da implementação do cumprimento dos papéis de outros órgãos constitucionais. Tal postura, comum e reiterada do Judiciário brasileiro, tem contribuído para a perda de eficiência, de eficácia e de efetividade dos controles exercidos pelas entidades constitucionais especializadas na matéria das contas públicas e da regularidade e da legalidade de atos e procedimentos administrativos no âmbito dos três Poderes. (grifos nossos)

Corroborando a posição segundo a qual foi o próprio constituinte quem reservou parcela da jurisdição tanto ao Poder Legislativo quanto aos Tribunais de Contas, não havendo portanto exclusividade da jurisdição por parte do órgão judiciais, está a lição do magistrado e jurista Jair Eduardo Santana,<sup>16</sup> *verbis*:

É de todo equivocado pensar que jurisdição — enquanto atividade formal e materialmente atribuída a um determinado órgão — é tema reservado às competências do Poder Judiciário.

A “antiga forma” de enxergar a divisão de competências constitucionais (“tripartição do poder”) revela total inadequação para os tempos atuais.

Há jurisdição propriamente dita tanto no Judiciário quanto na Corte de Contas. E a irreversibilidade essencial dos julgamento desta, por aquele, é aspecto que vai se entranhando no pensamento jurídico pátrio, o que confirma nossa tese.

Queremos dizer que há um “núcleo impenetrável” por quem quer que seja nas decisões dos Tribunais de Contas. Porque? Simplesmente porque é o sistema constitucional que prestigiou tal solução. Na dinâmica do poder político, segundo a estruturação funcional adotada pela Carta Política vigente, não há exclusividade no “julgar”. Tanto assim que ninguém haverá de negar que o legislativo também “julga” como uma das suas missões constitucionais primárias.

<sup>16</sup> SANTANA, Jair Eduardo; MELO, Verônica Vaz de. Considerações acerca da natureza jurídica das decisões emanadas dos Tribunais de Contas. *Revista Negócios Públicos*, ano 7, p. 18, abr. 2010.

Ao que se vislumbra, encontrou ressonância, até mesmo entre integrantes dos órgãos judiciais infraconstitucionais, o notório entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>17</sup> acerca dos limites do *judicial review* sobre as decisões meritórias das Cortes de Contas no exercício da competência constitucional que lhe confere o inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, *verbis*:

O exercício da função de julgar não é restrito ao Poder Judiciário. Os Tribunais de Contas possuem a competência constitucional de julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. O termo julgamento não pode ter outro significado que não corresponda ao exercício da jurisdição, o qual só é efetivo se produzir coisa julgada; *a melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quando ao mérito.* (grifos nossos)

#### 4 Conclusão

Por tudo isso, o previsto no Título II, destinado aos direitos e garantias fundamentais, e respectivo Capítulo I, relativo aos direitos e deveres individuais e coletivos, da Carta Magna, em seu inciso XXXV do artigo 5º, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, há de ser aplicado aos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência prevista no inciso II do art. 71 da Carta Magna, em caso exclusivo de violação ao *due process of law*. Nessas situações pode exsurgir, sem extremes de dúvidas, eventual abuso de autoridade, eivando de vício insanável o *decisum*, devendo o Poder Judiciário, se provocado, anulá-lo, jamais o reformando, sob pena de conspurcar competência própria conferida pelo constituinte originário às Cortes de Contas, substituindo-se-lhes no julgamento das 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 e, ainda, no julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

<sup>17</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, p. 70-71, 1996.

## Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança n. 5.490 RJ*. Relator: Ministro Antônio Villas Boas. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?id=82967>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n. 132.747-2 DF*. Recorrente: Jackson Barreto de Lima. Recorrida: Procuradoria Regional Eleitoral. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *Interesse Público*, Porto Alegre, n. 13, 2002.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando a assegurar a efetividade do sistema. *Revista do Tribunal de Contas da União*, ano 38, n. 108, p. 7, jan./abr. 2007.

DARCIE, Jonathan Doering. *As decisões do Tribunal de Contas e o seu controle judicial*. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2006\\_2/jonathan.pdf](http://www.pucrs.br/direito/graduacao/tc/tccII/trabalhos2006_2/jonathan.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2011.

FAGUNDES, Miguel Scabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, p. 70-71, 1996.

JAYME, Fernando Gonzaga. *A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Disponível em: <[http://www.ufmg.br/pfufmg/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=43&Itemid=24](http://www.ufmg.br/pfufmg/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=43&Itemid=24)>. Acesso em: 10 jul. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Encontro Luso-Brasileiro de Tribunais de Contas: o Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas*, p. 13. Disponível em: <[http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc\\_luso-brasileiro/enc\\_luso-brasileiro.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/outras/enc_luso-brasileiro/enc_luso-brasileiro.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2006.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1947. v. 2.

SANTANA, Jair Eduardo; MELO, Verônica Vaz de. Considerações acerca da natureza jurídica das decisões emanadas dos Tribunais de Contas. *Revista Negócios Públicos*, ano 7, p. 18, abr. 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro. A essência da missão constitucional dos Tribunais de Contas. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 27-37, set. 2011.