

# A JURISDIÇÃO DE CONTAS

---

**Ana Júlia Gomes Dantas de Araújo**

Acadêmica do 6º período do Curso  
de Direito da UFRN

**Lorena Neves Macedo**

Acadêmica do 6º período do Curso  
de Direito da UFRN

## RESUMO

Busca, o presente estudo, delinear o real significado das funções conferidas pela Lei Suprema quando utiliza, em seu texto, os verbos *julgar* e *decidir* para se referir a atribuições dos Tribunais de Contas. Para tanto, analisa as estruturas sobre as quais o Estado brasileiro se encontra construído, sendo imprescindível a idéia da inexistência da separação absoluta dos poderes, pelo que prevalece a concepção de que o Estado exerce *funções*. Da análise, queda demonstrada a autoridade manifestamente *jurisdicional extravagante* dessa Corte no que atine ao processamento e julgamento de causas em que reste uma *condenação* do gestor. De tal inferência, fica necessariamente estabelecida uma relação diferente da que parte da doutrina compreende que exista entre os *títulos executivos*, aqui entendidos como *extrajudiciais extravagantes*, gerados pelas Cortes de Contas, e a sua execução, promovida pelo Poder Judiciário. Nessa esteira, deve ser admitida a irretratabilidade de efeitos das decisões condenatórias de tal Corte.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Lei Suprema. Jurisdição extravagante. Condenações.

## 1 INTRODUÇÃO

A natureza das decisões condenatórias das Cortes de Contas enseja antigas divergências na ciência jurídica do país. Conseqüência prejudicial disso é a incerteza quanto à eficácia de tais decisões, o que desacredita a atuação de órgão de tamanha monta para a sustentação do Estado Democrático de Direito. Em virtude de o sistema constitucional estabelecido no país não se compatibilizar ao contencioso administrativo, afigura-se de difícil identificação a natureza da condenação emanada de uma Corte de Contas no atual modelo construído doutrinariamente, através de tentativas de interpretação das disposições constitucionais presentes no art. 71, inc. II e § 3º.<sup>1</sup> Nessas Cortes, atualmente, há quem admita serem processadas as despesas públicas e emitidas decisões condenatórias de caráter meramente administrativo, dado o auxílio ao Poder Legislativo a que se prestariam nesses casos, gerando, portanto, a possibilidade de rediscussão do mérito no momento da execução, pelo Poder Judiciário.

Contudo, ao mesmo tempo, é composta tal Corte por membros possuidores de garantias da magistratura, estruturados em modelo semelhante ao do Poder Judiciário – com uma espécie de postulação promovida pelo Ministério Público que atua junto a elas - e órgãos que lhe conferem inigualável qualidade técnica, além de outros aspectos a serem apresentados, ao longo da discussão.

É partindo dessa incongruência substancial de parte das funções dos Tribunais de Contas – discutir-se-ão, apenas, aquelas referentes às decisões de natureza condenatória, em virtude da brevidade do estudo, mas jamais por serem as únicas combatíveis - que a exposição que se inicia tenta desvendar qual delineação conferiria os resultados práticos mais fiéis à função constitucional dos *juízes* de contas. Em outras palavras: o que queria dizer o constituinte originário quando utilizou os termos *julgar* e *decidir* para definir atribuições do Tribunal de Contas da União?

## 2 A FUNÇÃO CONSTITUCIONAL AUTÔNOMA E SUBORDINANTE

O *locus* jurídico-positivo de nascimento das atribuições dos Tribunais de Contas é o texto constitucional, que elenca, em seu art. 71, as competências específicas de tais Cortes. As funções relativas aos verbos *julgar* e *decidir*, por sua vez, são enumeradas, especificamente, no inc. II e § 3º do art. 71 da Constituição.<sup>2</sup> Tem-se,

---

<sup>1</sup> O sistema do contencioso administrativo se desenvolveu nos países da Europa continental, notadamente na França, Alemanha e Portugal. Parte do princípio de que a jurisdição não é una, para, assim, conferir à Administração o exercício de funções jurisdicionais, concomitantemente com o Poder Judiciário. Assim, de forma genérica e simplificada, é possível afirmar que a Administração Pública desses países é responsável pelo processamento, julgamento e execução de todas as causas que envolvam a si própria como parte na contenda.

<sup>2</sup> Esclareça-se, desde já, que, inobstante o texto constitucional se referir especificamente ao Tribunal de Contas da União, por simetria constitucional, admitem-se competentes para as mesmas atribuições todos os demais Tribunais de Contas que venham a ser criados, conforme prevê o parágrafo único do art. 75 da Constituição de 1988.



portanto, que a previsão de existência e das atribuições dos Tribunais de Contas – o seu regime jurídico - foram estabelecidas diretamente pelo texto constitucional, o que implica algumas considerações.

Primeiramente, há que se falar na opção política que significa tal regramento da instituição Corte de Contas pelo constituinte. As tarefas atribuídas, de que aqui se fala, significam um auxílio ao exercício da *atividade governamental em geral*. A atribuição feita pela constituição é governamental, política. A atribuição feita pela lei é que visa conferir funções administrativas, conforme sustentado pelo Ministro Carlos Ayres Britto (*Apud BIM, 2006*).

Ademais, a despeito de se encontrarem os Tribunais de Contas no capítulo destinado ao Poder Legislativo e, ainda, exercerem de fato certas funções que são patentemente assistentes ao mencionado poder, tais tribunais não são a ele pertencentes ou subordinados. O modelo de Estado Democrático de Direito atual, pluralizado socialmente, acusa que a materialidade do exercício do poder “tem demonstrado a coexistência de vários centros de poder dentro do Estado, com controles recíprocos, que tornam mais apropriada a identificação desses centros de poder por meio das funções do Estado, não pela divisão formal dos poderes” (MILESKI, 2007, p. 265). Nesse diapasão, Pontes de Miranda (1960, p. 19), entende o Tribunal de Contas como “criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, [que] destoava das linhas rígidas da tripartição”. Resulta disso que alguns juristas, como Eduardo Lobo Botelho Gualazzi (*Apud BIM, 2006*), entendem que tais Cortes têm função político-jurídica, assemelhando-se mais a um instrumento de Estado do que a um instrumento de Congresso.

Disso decorre, indiscutivelmente, que às Cortes de Contas foram atribuídas ampla autonomia e independência de atuação. Assim, deve-se ter em conta que, tal como o Ministério Público, a Corte de Contas é uma instituição que atua como órgão constitucional autônomo e, portanto, inexistente subordinação a outro organismo no exercício das funções que lhes são próprias. Dessa forma, a independência e o papel de controle de que usufrui resultarão em sua qualificação como órgão constitucional subordinante.

Outrossim, pela natureza constitucionalmente autônoma do regime das Cortes de Contas e, ao mesmo tempo, em virtude da composição técnica qualificada de seus profissionais, tem-se que são a elas conferidas funções em caráter exclusivo, próprio e indelegável, conforme ensina o Conselheiro Helio Mileski (2005), integrante do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.<sup>3</sup>

Faz-se imprescindível, ainda, chamar a atenção para a atual configuração da democracia brasileira de direito, estruturada no pluralismo político – fundamento do Estado brasileiro, por força do art. 1º, inc. V, da Constituição –, cujo equilíbrio

---

<sup>3</sup> Tais funções são próprias porque peculiares aos procedimentos de controle, que vigiam, acompanham e julgam as atividades objeto de fiscalização, para o que entendemos que somente o Tribunal de Contas detém a qualificação necessária; exclusivas, pois são competências constitucionais unicamente atribuídas ao Tribunal de Contas; indelegáveis, porque envolvem atividades de controle da atividade financeira do Estado.



que proporcionou aos interesses de diferentes grupos oportunizou a participação popular dos cidadãos e, conseqüentemente, exigiu maior transparência na atividade dos representantes, o que confirma essa estrutura independente que o constituinte, certamente, intencionou atribuir aos Tribunais de Contas.

Assim, afigura-se difícil a missão que se presta a enquadrar o Tribunal de Contas em quaisquer dos três Poderes, tendo em vista que ele exerce sua fiscalização sobre os três – embora não atue no que tange especificamente ao processamento e *juízo* de contas do Poder Judiciário.

### 3 A DOCTRINA DA NATUREZA ADMINISTRATIVA DAS DECISÕES CONDENA-TÓRIAS

Em conformidade com o disposto no inc. II do art. 71 da Constituição da República de 1988, analisar-se-á a natureza das deliberações do Tribunal de Contas relativas às contas de gestão ou contas dos ordenadores das despesas das pessoas jurídicas da Administração direta, bem como das pessoas da Administração indireta, sejam públicas ou privadas.<sup>4</sup>

O julgamento das despesas realizado pelas Cortes de Contas é fundamentalmente técnico com o objetivo de, consoante Furtado (2007, p. 364), “efetivar reparação de dano ao patrimônio público, por meio da imputação de débito ao responsável, consubstanciado em acórdão, que terá força de título executivo”. Tais contas, como se depreende do art. 16 da Lei nº 8.443/92 - que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – serão julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, de modo que os Tribunais de Contas dos Estados, Municípios e Distrito Federal vêm adotando procedimento semelhante, já que a competência de julgar é também estendida tanto para as Cortes das esferas estaduais como distrital e municipais, por força do *caput* do art. 75 da Suprema Lei.<sup>5</sup>

Como a própria Constituição Federal atribuiu ao Tribunal de Contas a competência de julgar as contas de gestão, poder-se-ia inferir que a própria Corte estaria apta a exercer atividade jurisdicional. Todavia, hodiernamente, a posição de parte considerável da doutrina, seguida, dentre outros, por José Afonso da Silva (2007), Maria Sylvania Di Pietro (*Apud* FERNANDES, 2002), Oswaldo Aranha Bandeira

---

<sup>4</sup> Contas de gestão são as respeitantes ao julgamento técnico das despesas dos administradores de recursos públicos, sendo tal julgamento realizado pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição de 1988, consubstanciando-se em acórdão, que terá eficácia de título executivo (§3º do artigo retro) quando imputar débito ou aplicar multa. Diferencia-se, pois de contas de governo, pelo fato destas se referirem à efetivação de julgamento político realizado pelo Congresso Nacional, consoante o inc. I do artigo supramencionado, com o auxílio da Corte de Contas, que, neste caso, produzirá tão-somente parecer prévio.

<sup>5</sup> As contas serão julgadas regulares quando verificada a legalidade, a economicidade e a legitimidade dos atos de gestão do responsável; regulares com ressalvas nos casos que caracterizem impropriedade de cunho formal, que não impliquem em prejuízo aos cofres públicos, porém, que podem ensejar multa, e irregulares quando for evidenciado dano de natureza material, implicando em ressarcimento ao erário, seja por omissão do dever legal de prestar contas, seja pela prática de ato de gestão ilegítima ou antieconômica, assim como as demais hipóteses previstas no inc. II, art. 16, da Lei Complementar do TCU.



de Mello, Celso Ribeiro Bastos, Cretella Júnior, Carlos Ayres Britto (*Apud* FURTADO, 2007), nega o exercício jurisdicional pela Corte de Contas.

Um dos argumentos utilizados para quem defende a natureza meramente administrativa das decisões dos Tribunais de Contas, é o de que a *Lex Legis*, em seu art. 71, inc. II, refere-se ao julgamento de *contas* e não de *pessoas*, interpretando-se, assim, que a esse órgão cumpre função técnica e não jurisdicional, como averba José Afonso da Silva (2007, p. 755), quando afirma que “não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas, nem dirime conflitos de interesse, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas”. Outrossim, assinala Celso Ribeiro Bastos (*Apud* FURTADO, 2007, p. 368), senão vejamos:

[...] a utilização da expressão “julgamento de contas” já levou no passado a que alguém sustentasse que os Tribunais de Contas exercem autêntica atividade jurisdicional. Até seria desejável que efetivamente assim o fosse [...]. A não-jurisdicionalidade das decisões fica manifesta quando se leva em conta que não cabe a ele julgar as pessoas. Bastam somente as contas. Ora, esta é uma *decisão técnica*. As contas podem ser tidas por regulares e irregulares, mas, para que haja atividade jurisdicional é necessário que *estejam presentes as partes*. Só pessoas são julgadas; conseqüentemente a atividade do Tribunal de Contas é de natureza técnica, facilitadora da deliberação fina pelo Legislativo. [grifos acrescidos]

Ademais, há quem negue a existência da função jurisdicional no âmbito do Tribunal de Contas, haja vista o fato deste não ter sido elencado como órgão integrante do Poder Judiciário, conforme estabelecido no art. 92 da Lei Suprema. Nesse sentido, opina Carlos Ayres Britto (*Apud* FURTADO, 2007, p. 369):

Os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. Esta é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse poder (o Judiciário), como se vê pela simples leitura do art. 92 da *Lex Legum*.

Pondera, ainda, o mesmo jurista:

Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo impulso externo ou *non-ex-officio*. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no âmbito do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos “litigantes” a que se refere o inc. LV do art. 5º da Constituição. E o “devido processo legal” que os informa somente ganha contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente. (BRITTO *apud* FURTADO, 2007, p. 370)



Ainda, há quem afirme ser atribuível ao Tribunal de Contas a parcialidade nos processos, o que tira de suas decisões o caráter de definitividade, possibilitando que haja, sempre, uma posterior apreciação das deliberações por parte do Poder Judiciário, em caso de lesão ou ameaça ao Direito (FERNANDES, 2002). Não se admite, assim, a triangularização processual em tais processos, já que o Estado-juiz figuraria como parte.

Outra questão bastante suscitada por aqueles que afirmam a natureza administrativa das decisões da Corte de Contas é a possibilidade de ampla revisibilidade pelo Estado-juiz sobre os atos não judiciais estritos. Isso porque o art. 5º, XXXV, da Lei Maior, estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, levando aos defensores desse posicionamento a entenderem o princípio da revisibilidade como norma absoluta, não sendo, porém, este o entendimento mais idôneo, como mais à frente será esclarecido.

#### 4 A JURISDIÇÃO EXTRAVAGANTE DAS CORTES DE CONTAS

Primeiramente, registre-se que não é possível sustentar a idéia de que as Cortes de Contas façam parte do Poder Judiciário, pois não figuram no rol de organismos apontados pela Constituição, em seu art. 92, como pertencentes ao aludido poder. Há que se concordar, portanto, com o argumento anteriormente transcrito e associado ao Ministro Carlos Ayres Britto.<sup>6</sup> Infere-se de tal constatação que a natureza dos títulos executivos provenientes dos Tribunais de Contas não é judicial. Isso decorre de, em verdade, serem os referidos títulos executivos de natureza *extrajudicial extravagante*, como adiante se desenvolve.<sup>7</sup>

Conforme já exposto, o Tribunal de Contas consiste em um órgão autônomo e subordinante, em virtude de sua atribuição de tarefas provir diretamente do texto constitucional e, ainda, levando-se em conta a sua missão controladora em relação aos demais poderes, o que o faz desvinculado e independente de quaisquer deles, bem assim lhe confere atribuições que subordinam os controlados. Diante da impossibilidade de, no atual modelo de Estado, ser admitida uma sua rígida separação em “poderes”, tem-se que a atribuição constitucional da sobredita espécie de atividade às Cortes de Contas acusa, abertamente, a imputação de uma *função* de caráter *jurisdicional* a esses *juízes*. Confirmam-se, ainda, diante de tal afirmação, os verbos utilizados no inc. II e § 3º do art. 71 da Constituição – respectivamente, *julgar* e *decidir*. Pelo que se torna patente a irretratabilidade de efeitos, ou imutabilidade do disposto na norma particular condenatória emanada do Tribunal de Contas, que, pois, *faz coisa julgada*. À vista disso, Seabra Fagundes (1979, p. 136) afirma: “Pelo seu

---

<sup>6</sup> Ainda que, conforme se aludiu no início da exposição, os seus membros possuam, por força do art. 73, § 3º, as garantias próprias da magistratura.

<sup>7</sup> O termo *extravagante*, ao contrário do que defende Jacoby Fernandes (1998), não enfraquece a idéia de Jurisdição de Contas, mas sim evita que algumas diferenças em relação à jurisdição “comum”, apresentadas mais adiante, possam servir de descaracterizadoras fáceis da jurisdição, a despeito de várias semelhanças com os ritos judiciais.



caráter eminentemente político, não deixa o juízo de responsabilidade de se exercer através de um verdadeiro julgamento, com apuração do fato (delito), aplicação do direito (pena ou absolvição) e irretratabilidade de efeitos (coisa julgada)”.  
Diante de tal afirmação, é insustentável o argumento de que o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, cujo dispositivo afirma que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito - consagrando o princípio da reversibilidade dos atos pelo referido poder -, impede a figuração das Cortes de Contas como praticantes de atividade jurisdicional, uma vez que a própria Constituição já se encarregou de reservar parcela jurisdicional ao Tribunal de Contas. Assim, à lei continuará vedado o regramento de qualquer disposição que crie jurisdição para além dos limites do Poder Judiciário, convivendo pacificamente o dispositivo supracitado com o caráter jurisdicional da decisão condenatória das Cortes de Contas.

Foi partindo da idéia de que a Constituição conferiu missão jurisdicional às Cortes de Contas que Pontes de Miranda (1960, p. 22-23) fez o seguinte apontamento:

Hoje, e desde 1934, 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*. Ou o Tribunal de Contas julga, ou não julga. [...] Tal jurisdição exclui a intromissão de qualquer juiz na apreciação da situação em que se acham, *ex hypothesi*, os responsáveis para com a Fazenda Pública.

Leve-se em conta, para a admissão da interpretação aqui defendida, a inigualável qualidade técnica dos corpos instrutivos e das inspetorias de controle externo, setores internos comuns à Corte de Contas, nos quais operam profissionais qualificados nas áreas de contabilidade pública, engenharia e arquitetura, em suma, para conferir a necessária precisão à apuração de contas, a devida profundidade técnica à instrução processual, o que a faz órgão cuja função, como já dito, é exclusiva, própria e indelegável.

Ademais, remetendo-nos aos argumentos daqueles que enxergam natureza meramente administrativa nas decisões condenatórias do Tribunal de Contas, na tentativa de fortalecer a idéia presentemente desenvolvida, é possível afirmar que tais decisões condenam, em verdade, pessoas, não contas, em virtude de se investir uma pessoa natural da obrigação de pagar multa e ressarcir o erário – em caso de dano aos cofres públicos -, ou, somente, de pagar multa. O título gerado pela decisão condenatória refere-se a uma pessoa específica, invadindo o seu patrimônio. A respeito da pessoalidade da obrigação, alude Furtado (2007, p. 346):

Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador, o Prefeito, e não a União, o Estado-Membro ou o Município; ou ainda, quem presta contas é o administrador (CF, art. 71, II), não a Administração [...]. Sendo assim, no âmbito municipal - por exemplo -, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. Nesse caso, o prefeito



age em nome próprio, e não em nome do Município. [...] Isso quer dizer que o Tribunal de Contas deve recusar a prestação de contas apresentada por uma Prefeitura, referente à obrigação de um ex-prefeito, continuando ele exposto a todas as sanções previstas para aqueles que não prestam contas. Dessa forma, incorre em erro quem diz que as contas anuais apresentadas pelo Prefeito são contas de pessoa jurídica, da Prefeitura, do Município, contas de entidade, e que a pessoa física do Prefeito é apenas a responsável pela gestão das receitas públicas.

Ressalte-se que o acima dito consiste em consequência do que se pode ter como fato principal, para casos de condenação: a responsabilização do gestor frente ao débito da condenação. Quando do dano sofrido pelos cofres públicos, configura-se responsabilização civil que impõe como consequência jurídica da morte do indivíduo o recaimento do débito imputado ao espólio do devedor – até o limite do patrimônio transferido -, nos termos do art. 5º, VIII, da Lei nº 8.443/92 – a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Acerca do débito por multa, também existe uma responsabilidade, de caráter pessoal e intransferível, ainda que extintas quando do falecimento do devedor, conforme alerta Jacoby Fernandes (1998, p. 94):

A morte, como fato jurídico que é, acarreta consequências na esfera do Direito que podem ser assim traduzidas: a) extingue as obrigações personalíssimas; b) não extingue as demais obrigações; c) extingue as penalidades impostas ao falecido; d) não extingue obrigações civis decorrentes da responsabilidade civil.

Tais responsabilizações, acima tratadas, podem se configurar – anote-se que é o mais comum - quando da constatação de irregularidade nas contas enviadas pelo administrador, o que acusa, de fato, uma inegável diferença em relação procedimento adotado nos lindes do Judiciário, configurando-se, todavia, pelo até então exposto, uma mera diferença de rito.<sup>8</sup>

Faz-se imprescindível, ainda, asseverar que o procedimento exercitado pelas Cortes de Contas consiste em pleno garantidor do princípio do devido processo legal e seus corolários, a saber, o contraditório e a ampla defesa, uma vez que oportuniza ao interessado no processo amplos meios e recursos para sua defesa, condicionando a validade dos feitos à realização efetiva da defesa do eventualmente imputado. Dessa feita, tem-se que os Tribunais de Contas zelam pelos institutos da citação, da notificação, da intimação e, ainda, dos meios de impugnação da decisão,

---

<sup>8</sup> O envio das contas é que, via de regra, dá origem ao processo. Perceba-se a peculiaridade do início da contenda, que se instaura quando da constatação do dano ou da infração que enseje multa. É possível, porém, que um processo se origine: mediante uma denúncia de cidadão; através de representação feita pelo Ministério Público de Contas; através da instauração da tomada de contas especial, face à inércia do gestor em seu dever de prestar contas.





mais à frente explicitados. A não obrigatoriedade de capacidade de postulação para aquele que defende os direitos do gestor averiguado jamais afasta a jurisdicionalidade das condenações do Tribunal, se for considerado, em argumentos elementares, que o gestor possui a capacidade técnica suficiente para ser dominador dos interesses e exigências de suas atribuições e, como inferência necessária, dela continuará dotado ao responder perante a Corte por eventuais irregularidades que venham a se apresentar em suas contas. No processo judicial, aquele que possui qualificação e capacidade processual postula em causa própria. Admitam-se, portanto, peculiaridades existentes no procedimento instaurado pelo Tribunal de Contas, adaptadas para o seu rito próprio.

Outrossim, configura-se, quando da constatação do dano, uma perfeita triangularização processual, uma vez que há, como partes, o Ministério Público Especial – ou Ministério Público de Contas -, representando os interesses da coletividade, e o gestor, pessoa natural, contrariando o dito em argumentação anteriormente transcrita.

Portanto, tem-se, insofismavelmente, que a Corte de Contas possui uma jurisdição *sui generis*, que se caracteriza pela autonomia em relação aos demais poderes – e, por não pertencer ao Poder Judiciário, é de caráter *extrajudicial* -, porém que não foge ao enquadramento em uma das funções do Estado. Uma *jurisdição*, pois, *extrajudicial extravagante*, com rito especial - decorrente da peculiaridade de sua atividade, que é, frise-se, pilar de sustentação de um Estado democrático - uma vez que se diferencia dos procedimentos freqüentemente adotados na seara judicial. Tal jurisdição produz títulos executivos extrajudiciais extravagantes que constituem coisa julgada, com irretratabilidade de efeitos. E isso decorre de uma visão teleológica de sua missão constitucional, considerando-se que o Texto Maior lhe conferiu tais atribuições em consonância com toda a sua estrutura principiológica. Nas palavras de Seabra Fagundes (1979, p. 134), consistem em “exceções ao monopólio do Judiciário”.

Nesse sentido, infere-se que *os órgãos do Poder Judiciário, por sua vez, carecem de uma jurisdição de contas.*

## 5 CONSEQUÊNCIAS DA JURISDIÇÃO EXTRAVAGANTE

Admitida a irretratabilidade de efeitos ou imutabilidade da decisão proferida pela Corte de Contas, tem-se que disso decorrem várias consequências práticas, adiante desenvolvidas.

Quando esgotadas todas as possibilidades a nível administrativo para que haja a efetivação dos julgamentos das Cortes de Contas, é que se recorrerá ao Judiciário – não mais concebendo como idôneo para o presente caso a desnecessidade de exaurir as vias administrativas à procura da tutela *judicial* -, o qual estará incumbido de realizar a execução forçada do título executivo originado pelo acórdão emanado da Corte de Contas.<sup>9</sup> Com isso, dar-se-á início ao processo de execução que

---

9

Existe uma espécie de mecanismo coercitivo de cobrança da dívida em caso de ausência de



se fundamenta na pretensão de um direito com base num título que possui certos requisitos de formação – liquidez, certeza e exigibilidade - e que pode ser formado pelo próprio Judiciário ou não – este último, frise-se, de caráter extrajudicial.

Não se aceita, registre-se, a possibilidade de a execução forçada ser realizada no âmbito de competência administrativa – como ocorre nos países que adotam o sistema contencioso administrativo -, visto que o Poder Judiciário dispõe de varas especializadas para exercer tal função e, mormente, pelo fato de tal proposição não se coadunar com os deveres expressamente atribuídos à Corte de Contas pela Constituição Federal no rol do artigo 71. Em contrapartida, pertine ressaltar o posicionamento divergente de Pontes de Miranda (1960) em defesa da viabilidade de o Tribunal de Contas executar suas próprias deliberações. Para Pontes (1960), o princípio geral de que ao juiz sentenciante cabe também executar não seria um obstáculo para a Corte de Contas desempenhar tal atividade, vez que não consta em dispositivo constitucional a atribuição do poder de executar ao Tribunal, nem tampouco o há para o juiz comum. Com isso, ele afirma que caberia ao legislador ordinário decidir se a execução seria de competência da Corte de Contas ou do juiz comum e, em sendo daquela, tudo estaria simplificado, tendo em vista que o Estado-Juiz não mais interviria nesse tipo de processo, garantindo efetividade a tais decisões em âmbito administrativo.

Como dantes apontado, o Tribunal de Contas possui corpo técnico adequado para analisar e julgar as contas de gestão por si próprio, não sendo, todavia, encarregado pela execução - entendendo-se aqui se tratar de uma jurisdição que não tem sua unicidade alterada em virtude da delegação constitucional às Cortes de Contas, considerando-se o modelo, já repisado, do Estado Democrático de Direito atual, que não comporta separação absoluta entre os poderes, mas sim a atribuição de funções, que não se descaracterizam apenas porque são exercidas por órgãos tais ou quais. Ressalte-se que seus processos de julgamentos apresentam mecanismos semelhantes aos estabelecidos no Código de Processo Civil – a despeito das diferenças já apontadas -, fato este comprovado pela observância aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, além da previsão de se propor diversos recursos, de modo a produzir decisões da maneira mais segura possível. Exemplo disso se dá na prática pelo fato de o Relator - um dos conselheiros ou ministros que é responsável pela condução de todo o processo -, verificar, antes de proferida determinada decisão, se houve ou não prestação de contas e, em havendo, se existem indícios de irregularidades apontadas no art.16 da Lei Orgânica do TCU. Uma vez presumida a existência de improbidade, será providenciada a

---

satisfação espontânea da obrigação na seara do próprio Tribunal de Contas. Tais medidas consistem no desconto em vencimentos, salários e proventos do responsável, que, caso não obtenha êxito, deverá ser executado na seara judicial, pelo que se torna imprópria a denominação “execução forçada” por Jacoby Fernandes (1998, p. 449), quando se refere às citadas providências. Em verdade, tal procedimento poderia ser entendido como uma forma de execução interna que, na realidade, não é, em absoluto, dotado de eficácia sequer parecida com aquela conferida ao Poder Judiciário em seu respectivo processo de execução.



citação do responsável para que manifeste suas razões defensórias.<sup>10</sup>

A despeito de não ser realizada a *execução forçada* pelo Tribunal de Contas, existem, em verdade, alterações significativas na seara processual quando se reconhece a *jurisdição extravagante* de tal Corte.

Após exarada decisão pelo Tribunal de Contas, abre-se oportunidade para que a mesma seja atacada por meio de recursos, assim como acontece no âmbito do Judiciário. Os recursos previstos na Lei Federal nº 8.443/92, no caso de tomada de contas ou prestação de contas, são o de reconsideração, embargos de declaração, revisão e, excepcionalmente, o recurso ao Plenário daquela Corte nas hipóteses em que houver divergência entre a decisão recorrida e a que já houver sido prolatada pela Câmara ou Plenário.<sup>11</sup> Superadas as etapas recursais que suspendem o rito processual, tem-se a possibilidade de executar judicialmente o responsável, tendo em vista, consoante Fernandes (2002, p.155), que “a decisão do Tribunal torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo”. Destaque-se, ainda, que não se aguardara o término do prazo de cinco anos relativo ao recurso de revisão para se tomarem as medidas necessárias à efetivação de tal decisão.

Procedendo-se a execução forçada de tais títulos, o devedor poderá impugnar a matéria por meio de embargos à execução, instrumento que possibilitará que o Judiciário venha a analisar o mérito da respectiva decisão do Tribunal de Contas, caso se confira a tal deliberação eficácia de título executivo extrajudicial.

No entanto, sustenta-se aqui posicionamento contrário ao exposto no parágrafo acima, pois busca o presente trabalho demonstrar a eficácia *extrajudicial extravagante* aos títulos executivos provenientes de acórdão condenatório da jurisdição de contas. Isso implica dizer que não pertine ao Judiciário a análise do mérito das questões já decididas pelo Tribunal de Contas.

Com efeito, nem os embargos interpostos na execução forçada permitiam a análise do mérito pelo Judiciário, como apontou Pontes de Miranda (1960). Nesses casos deve o processo regressar para a esfera da Corte de Contas para, então, ser devidamente apreciado. Só cabe ao Poder Judiciário julgar os embargos referentes ao processo da execução. Nesse diapasão, pondera Pontes de Miranda (1960, p. 25) que:

---

<sup>10</sup> Bruno Lacerda Bezerra Fernandes (2002) esclarece que, caso o responsável se omita frente ao dever constitucional de prestar contas, cabe à autoridade administrativa competente instaurar processo de tomada de contas especial ou, então, cabe-o ao Tribunal de Contas nas hipóteses em que aquele não proceda. Ressalte-se que os processos que geram obrigações pecuniárias são os de tomada de contas e de prestação de contas, diferenciando-se pelo fato de que, neste, o próprio responsável deve apresentá-la, por ser dever constitucional do mesmo; e naquele é a autoridade competente ou o Tribunal que instaura ante a omissão do responsável.

<sup>11</sup> O recurso de reconsideração será utilizado para atacar decisão que tenha lesado direito do responsável, sendo interposto no prazo de quinze dias e uma única vez; o embargo de declaração será empregado na hipótese de obscuridade, contradição e omissão da decisão do Tribunal, interposto no prazo de dez dias e a revisão, que não é propriamente um recurso, mas, sim, uma ação de impugnação semelhante à ação rescisória, poderá ser interposta no prazo de cinco anos e deverá ter como fundamento algum dos casos expostos no artigo 35 da Lei nº 8.443/92. Todos possuem efeitos suspensivos e devolutivos com exceção deste último.



Desde que a execução caiba ao juiz comum, não pode esse conhecer de qualquer infringência ou de qualquer modificação no julgado do Tribunal de Contas. Lei que o permita é inconstitucional. O juiz comum tem de sobrestar o feito, devolvendo o processo ao Tribunal de Contas, para que êle se pronuncie. Se a matéria concerne ao processo de execução , então lhe cabe julgar, pois que se trata de defesa contra ato seu, juiz processante.

A vista disso, salienta-se que os recursos possivelmente impetrados – se se referirem a exame do mérito – conferem garantia ao princípio do contraditório e da ampla de defesa ao interessado, cabendo ao Tribunal de Contas examiná-los, tendo em vista que não compete ao Judiciário rejulgar o mérito de uma decisão de unidade jurisdicional diversa, sendo isto implicação da jurisdição extravagante. Na hipótese de possibilitar nova apreciação pelo Judiciário, afirma Seabra Fagundes (1979, p. 138) que o pronunciamento das Cortes de Contas “resultaria em mero e inútil formalismo”, tendo em vista que o Poder Judiciário carece de jurisdição para examinar tais julgamentos.

É partindo da necessidade dos Tribunais de Contas exercerem efetivamente sua função de controle – conferindo à coletividade o exercício de preceitos constitucionalmente estabelecidos, tais como, a transparência e o pluralismo político - que se nega a admissibilidade do princípio do duplo grau de jurisdição para as decisões das Cortes de Contas. Estas devem ser revistas em sua própria esfera, não se sujeitando a outra instância. É cediço que o destacado princípio admite exceções, como nos casos de crimes julgados pelo Tribunal do Júri e de competência originária do Supremo Tribunal Federal. No que atine a esta questão, assevera Furtado (2007, p. 372) que a ausência de duplo grau de jurisdição “não enfraquece o julgamento das contas. Afinal, a quem recorrer nas causas de competência originária do STF (CF, art. 102, I)?”.

Assim, a força que se quer aqui assegurar ao julgamento realizado pelo Tribunal de Contas, por meio de uma *jurisdição extravagante*, significa garantir o exercício de sua função controladora, nos termos da Constituição de 1988, aspecto este fundamental para a sustentação de que a Corte de Contas é inerente ao *Estado Democrático de Direito*.

## 6 CONCLUSÃO

A natureza das condenações exaradas pelo Tribunal de Contas deve ser lida e entendida de acordo com a missão que a Lei Fundamental atribui a tais instituições. Adotar posicionamento diverso do aqui exposto, ao nosso ver, seria, sem laivo de dúvida, uma involução no sentido de desconsiderar a importância de uma órgão técnico e judicante que é verdadeiro promotor da pluralidade e transparência – e, pois, do combate à corrupção – imprescindíveis à sustentação do Estado Democrático de Direito, ao contrario do que faziam as opções políticas autoritárias



anteriores, *verbi gratia*, a Carta Constitucional de 1967 e a Emenda Constitucional nº 01/1969. Inadmitir uma jurisdição autônoma da Corte de Contas representaria coadunar com uma figuração inutilmente formalista e pouco prestável de sua função condenatória, que não traduziria o real interesse público e tornaria ilegítimo o gasto de recursos na manutenção desta instituição.

Nesse sentido é que se defende, então, o exercício de uma função *jurisdicional extravagante* pelo Tribunal de Contas, entendimento que, a despeito de conceber uma condenação com efeitos irretratáveis, indiscutíveis na esfera do Judiciário atribui a este a competência para executar os títulos gerados de tais decisões – portanto, *títulos executivos extrajudiciais extravagantes* –, não se intencionando qualquer importação de sistemas estrangeiros.

## REFERÊNCIAS

BIM, Eduardo Fortunato. O poder geral de cautela dos tribunais de contas nas licitações e nos contratos administrativos. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Porto Alegre, n. 36, p. 363-388. mar./abr. 2006.

BÚRIGO, Vandrê Augusto. O controle de constitucionalidade dos atos normativos pelos tribunais de contas. **RDA**, Rio de Janeiro, n. 228, p.67-74, abr./jun. 2002.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. Cap. III, quarta parte. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. p. 129-145.

FERNANDES, Bruno Lacerda Bezerra. **Tribunal de Contas: julgamento e execução**. Campinas: Edicamp, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial**: processo e procedimento nos tribunais de contas e na administração pública. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 1998. p. 23-30; 423-465.

FERRAZ, Luciano. Poder de Coerção e poder de sanção dos tribunais de contas: competência normativa e devido processo legal. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Rio de Janeiro, n. 228, p. 67-74, abr./jun. 2002.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Porto Alegre, n. 42, p. 343-378, mar./abr. 2007.



LINS NETO, Jair. Tribunal de Contas: um desconhecido da república. **RDA**, Rio de Janeiro, n. 219, p. 205-218, jan./mar. 2000.

MILESKI, Helio Saul. Fiscalização dos tribunais de contas a partir de auditorias privadas. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Porto Alegre, n. 32, p. 365-375, jul./ago. 2005.

MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Belo Horizonte, n. 45, p. 257-279, set. /out. 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3 ed. Tomo III. Rio de Janeiro: Editora Bolsoi, 1960. p. 15-64.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2002. p. 124-135.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Duração razoável dos processos judiciais e administrativos. **Interesse Público**: Revista Bimestral de Direito Público, Porto Alegre, n. 39, p. 73-80, set./out. 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 749-759.

## LA JURISDICCIÓN DE CUENTAS

### RESÚMEN

Busca, el presente estudio, delinear el real significado de las funciones conferidas por la Ley Suprema cuando utiliza, en su texto, los verbos *juzgar* y *decidir* para referirse a las atribuciones de los Tribunales de Cuentas. Por tanto, analiza las estructuras sobre las cuales el Estado brasileño se encuentra construido, siendo imprescindible la separación absoluta de los poderes, por lo que prevalece la idea de que el Estado ejerce funciones. Del análisis, esta demostrada la actividad manifiestamente jurisdiccional de esa Corte en lo que



respecta al procesamiento y juzgamiento de causas en las que reste una condenación del gestor. De tal conclusión, está, necesariamente, establecida una relación diferente de la que parte de la doctrina comprende que exista entre los títulos ejecutivos extrajudiciales extravagantes generados por la Corte de Cuentas, y su ejecución, promovida por el Poder Judicial. En ese sentido, debe ser admitida la no retratabilidad de efectos de las decisiones condenatorias de tal Corte.

**Palabras-clave:** Tribunal de Cuentas. Ley Suprema. Jurisdicción extravagante. Condenaciones.

Artigo finalizado em outubro de 2008.

