VALOR DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS

VÍTOR NUNES LEAL

SUMÁRIO: 1 — *O novo texto constitucional.* 2 — *Velha controvérsia sôbre o julgamento de contas.* 3 — *Julgamento da legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões.* 4 — *Exame de constitucionalidade por parte do T. de Contas.* 5 — *Posição peculiar do T. de Contas no mecanismo do Estado.* 6 — *As decisões do T. de Contas e a administração pública.* 7 — *Pode o próprio Tribunal revogar suas decisões definitivas?* 8 — *As decisões do T. de Contas (sôbre contratos, etc.) em face do Judiciário.* 9 — *Opiniões emitidas sob a Constituição de* 1937. 10 — *O Congresso como instância de revisão nos casos indicados.* 11 — *Contrôle do Judiciário sôbre as decisões fundadas no art. 77, n.º III, da atual Constituição.* 12 — *A competência jurisdicional do T. de Contas no projeto que transita no Congresso.* 13 — *Conveniência de prescrição especial para reexame, pelo Judiciário, dos atos do T. de Contas.*

1. Ao regular a competência do Tribunal de Contas, a Constituição de 1946 incumbiu-lhe (art. 77): "I — acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II — *julgar* as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III — *julgar* da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões".

2. O inciso n.º II, que vem da Constituição de 1934 (art. 99) e cuja incidência se ampliou aos "administradores das entidades autárquicas", não deu solução definitiva à conhecida controvérsia sôbre a natureza jurídica do julgamento de contas, do ponto de vista da sua eficácia formal. Enquanto alguns vêem nessa decisão, que conclui pela existência ou inexistência de *alcance*, um puro ato administrativo, quanto à sua eficácia, sujeito, portanto, à revisão judiciária, entendem outros que ela é substancial e *formalmente*

jurisdicional, escapando, assim, ao reexame por parte da justiça civil ou criminal.[1] O Supremo Tribunal Federal, entretanto, ainda não firmou sua jurisprudência a respeito, porque, embora costumasse negar caráter prejudicial ao julgamento de contas, já lhe reconheceu essa eficácia em decisões mais recentes.[2]

A Constituinte eleita em 1945, tendo diante dos olhos essa velha controvérsia, de grande importância prática, deixou-a no mesmo pé. Dispunha o ante-projeto (art. L do substitutivo Sousa Costa) que ao Tribunal de Contas competia "julgar, *privativamente*, das contas dos responsáveis...", etc.[3] O advérbio *privativamente* conservou-se no art. 143, n.º 11, do projeto da Comissão da Constituição[4] e no art. 77, n.º 11, do projeto revisto.[5] Desapareceu, entretanto, no texto definitivo, e a supressão há de ser entendida, infelizmente, como recusa de solver o problema. Haja vista a opinião de Carlos Maximiliano, que reproduzimos no final do § 11.

3. Não é esta, porém, a razão principal do presente comentário. Referimo-nos ao assunto como subsídio para as observações pertinentes ao inciso III do art. 77, que confere ao Tribunal de Contas a incumbência de julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões.

A Constituição de 1934 não cogitava, expressamente, dessa competência, mas a de 10 de novembro confiava àquele órgão especial "julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos *e da legalidade dos contratos* celebrados pela União" (art. 114). A novidade atual consiste na competência constitucional do Tribunal de Contas para *julgar também* da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, matéria contemplada antes apenas na legislação ordinária.

---

[1] Cfr. José Matos de Vasconcelos, *Direito Administrativo*, vol. I, Rio, 1936, ps. 447 ss.; Castro Nunes, *Teoria e Prática do Poder Judiciário*, Rio, 1943, ps. 26 ss.; Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Rio, 1941, p. 111; Pontes de Miranda, *Comentários*: à Const. de 34, vol. I, p. 785; à Const. de 37, vol. III, ps. 216 ss.; à Const. de 46, vol. II, ps. 93 ss.

[2] Cfr. Castro Nunes, *Pod. Jud.* cit., ps. 31 e 32.

[3] Cfr. José Duarte, *A Constituição Brasileira de 1946*, vol. 2.º, p. 185.

[4] V. folheto editado pela Imprensa Nacional (1946).

[5] Cfr. *Jornal do Comércio* (Rio) de 11-8-1946.

4. Ainda na vigência da Constituição anterior, por se tratar de competência constitucional, entendeu o Tribunal de Contas que a lei não lhe podia mutilar a atribuição de julgar da legalidade dos contratos, estendendo-se o seu exame ao próprio julgamento de constitucionalidade, pois a infringência da Constituição é caso típico — e o mais grave — de ilegalidade.[6] O seu entendimento foi amparado pela Consultoria Geral da República, em excelentes pareceres de Temístocles Cavalcânti.[7] O que então se dizia dos contratos também se aplica hoje às aposentadorias, reformas e pensões.[8]

5. Não cabe aqui um exame pormenorizado da posição do Tribunal de Contas no organismo do Estado. Cumpre notar, porém, que a doutrina mais segura, baseando-se na natureza de sua principal atribuição, não o considera integrante do aparelhamento administrativo em sentido estrito: coloca-o acima da administração pròpriamente dita, pela ação fiscalizadora que sôbre ela exerce. Suas afinidades mais estreitas são com o Congresso, com o qual colabora intimamente, segundo se vê dos §§ 3.º e 4.º do art. 77 da Constituição vigente.[9]

Nas palavras de Francisco Campos, "...as funções de contrôle exercidas pelo Tribunal de Contas, êle as exerce em nome, por autoridade e com a sanção do Parlamento. São, conseguintemente, pela sua natureza e seus efeitos, funções congressionais ou parlamentares. Não é o seu contrôle um contrôle administrativo, mas constitucional".[10]

"O que torna ainda mais manifesta — escreve Guimarães Menegale — a natureza parlamentar ou congressional das funções

---

[6] "A inconstitucionalidade não é mais do que espécie — a espécie mais conspícua — de ilegalidade. O Tribunal de Contas pode apreciá-la e decretar a nulidade do contrato, por maioria absoluta de votos dos seus membros (art. 200: "os tribunais")" — escreve Pontes de Miranda, a propósito da Const. de 1946 (vol. II, p. 105).

[7] *Pareceres do Consultor Geral da República — 1945-1946*, Rio, ps. 61, 73, 277, 369 e 429.

[8] Pontes de Miranda, *Coment.* (Const. de 46), II, p. 105.

[9] Alfredo Cecílio Lopes, *Ensaio sôbre o Tribunal de Contas*, S. Paulo, 1947: "O Tribunal de Contas é, no Brasil, e onde existe, um órgão da administração pública, especial, externo, colegiado, e independente, que, a despeito de outras funções a êle porventura cometidas, por leis constitucionais ou ordinárias, segundo o processo jurídico de sua instituição, exerce funções prevalecentemente fiscalizadoras dos atos de administração financeira do Poder Executivo, como auxiliar permanente do Poder Legislativo" (p. 283).

[10] *Pareceres*, Rio, 1934, p. 77.

do Tribunal de Contas é o fato de que a lei o coloca em relação direta com o Congresso, cominando-lhe a obrigação de a êle referir imediatamente os conflitos ocorridos entre o Tribunal e o Executivo". [11]

O Tribunal de Contas — diz Castro Nunes — "não é uma jurisdição administrativa, senão em certo sentido, sem confusão possível, entretanto, com as instâncias administrativas que funcionam como órgãos subordinados do Poder Executivo. Por isso mesmo a Constituição o instituiu com o caráter de verdadeira *magistratura,* equiparando os seus membros, para o efeito das garantias da função, aos Ministros do Supremo Tribunal... As côrtes de contas não são delegações do Parlamento, são órgãos autônomos e independentes. Mas elas existem em função da atribuição *política* dos parlamentos no exame das contas de cada exercício financeiro".[12]

6. Da posição peculiar do Tribunal de Contas no mecanismo do Estado resulta que suas decisões são obrigatórias para os órgãos administrativos (ressalvada a hipótese do registro sob reserva, ordenado pelo Presidente da República, com recurso *ex-officio* para o Congresso). Conseqüentemente, não pode a administração *rever* aquelas decisões.

Assim o disse Castro Nunes, em voto de 1944, no Supremo Tribunal. Tratava-se de montepio militar, concedido originàriamente a uma irmã do morto. Mais tarde, o Tesouro reconheceu o direito da viúva desquitada e lhe deferiu o montepio. A êsse propósito assim se manifestou o eminente especialista: "Se essa decisão, iniludìvelmente administrativa, é susceptível de apreciação judiciária e pode, portanto, vir a juízo e ser anulada pelos tribunais, não o pode fazer o Tesouro, porque o Tribunal de Contas — órgão pôsto de permeio entre os poderes para vigiar a execução das leis de meios, é o fiscal constitucional daqueles que as aplicam, dos que têm poder de despender, isto é, do Poder Executivo — *é tribunal sobranceiro à própria Administração. A Administração não pode invalidar os seus atos*". [13]

---

[11] J. Guimarães Menegale, *Direito Administrativo e Ciência da Administração,* vol. I (Rio, 1938), p. 321, nota.

[12] *Pod. Jud.* cit., ps. 25 e 26.

[13] *Rev. Dir. Adm.,* vol. VII, p. 212. Mais adiante (§ 7.º), voltamos a tratar dêsse voto do Ministro Castro Nunes.

Temístocles Cavalcânti não chegou a sustentar, peremptòriamente, ao que nos conste, a irrevisibilidade das decisões do Tribunal de Contas pela própria Administração. Esta conclusão parece, contudo, emergir de alguns dos seus ensinamentos. Em parecer proferido como Consultor Geral da República, cujas expressões, no ponto em exame, foram textualmente reproduzidas em artigo posterior, escreveu o festejado tradadista: "As suas decisões (do Tribunal de Contas) *só* pela Justiça Ordinária podem ser anuladas, corrigidas pelo Legislativo, e o Presidente da República delas pode divergir para mandar executar os atos e contratos administrativos, por êles assumindo a responsabilidade, nos têrmos do art. 29 do decreto-lei n.º 426, de 1938" (registro sob reserva).[14] O mesmo especialista, em outro parecer, impugnou um projeto de lei que procurava retirar do Tribunal de Contas o exame da legalidade das aposentadorias; essa formalidade parecia-lhe muito vantajosa, porque, sendo aquêle órgão *"estranho à administração"*, o seu pronunciamento favorecia "a estabilidade das relações jurídicas" e evitava "controvérsias futuras, tão comuns na nossa vida administrativa".[15] Em face dêsses pronunciamentos, parece, pois, implícita no pensamento de Temístocles Cavalcânti a irrevogabilidade das decisões do Tribunal de Contas pela própria Administração, conclusão que nos parece irrecusável ante os têrmos da Constituição atual.

Êsse entendimento resulta ainda da natureza *complexa* do ato (contrato, aposentadoria, reforma, pensão), que só se aperfeiçoa pelas manifestações convergentes de várias autoridades, não sendo admissível que qualquer delas, por si só, possa desfazer uma situação criada por sua ação conjunta. Tanto mais quando esteja em causa um direito subjetivo, oriundo do ato complexo que se pretenda revogar. E' o que ensina, com tôda clareza, Seabra Fagundes: "... a aprovação converte o ato em procedimento da autoridade que a outorga, fazendo extinguir-se a competência do autor originário". Em tais casos, segundo o mesmo tratadista, a regra

---

[14] *Pareceres* cit., p. 86; "O Tribunal de Contas e sua Competência Constitucional", *Rev. Dir. Adm.*, vol. III, p. 22. Relativamente aos *contratos*, cfr. *infra*, nota 24, e o texto correspondente.

[15] *Pareceres* cit., ps. 280 e 281.

geral é que o ato só se pode desfazer pela ação conjugada do órgão que pediu e do que deu a autorização.[16]

7. A função exercida pelo Tribunal de Contas nos casos mencionados é, entretanto, tìpicamente de *contrôle*. Isso complica um pouco a questão da revogabilidade dos atos complexos em cuja complementação êle intervém.

Em tais hipóteses, afirma Seabra Fagundes que o órgão fiscalizador não pode revogar os próprios atos, sob pena de falhar à sua missão: "Não são revogáveis nem anuláveis os atos de contrôle. A autoridade que ratifica um procedimento (caso, por exemplo, de aprovação), no exercício de missão fiscalizadora, confere-lhe o cunho de autenticidade definitiva, pois esta é a razão de ser da sua interferência. A revogação, dependente, necessàriamente, de iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão dêsse órgão.".[17] Em outro trecho, referindo-se especìficamente ao Tribunal de Contas, acrescenta: "Ao Tribunal de Contas... não se pode reconhecer o poder de revogamento ou anulação..."[18]

Entretanto, o Supremo Tribunal, no caso já citado anteriormente, placitou uma revogação dêsse tipo: o Tribunal de Contas, depois de haver registrado a concessão de montepio militar a uma pessoa, aprovou mais tarde o ato do Tesouro, que o transferiu a outrem.[19] O próprio Ministro Castro Nunes, que havia negado ao Tesouro o poder de revogar a decisão do Tribunal de Contas, retificou depois o seu voto, ao ser informado de que o próprio Tribunal de Contas havia, posteriormente, aprovado a transferência do montepio. São suas palavras: "... disse eu, no meu voto, na sessão passada, que não podia admitir que o Tesouro, diante da decisão do Tribunal de Contas, julgando legal a despesa, mandasse expedir outro título, viesse a insurgir-se contra aquela decisão, para declará-la insubsistente, e atribuir a pensão a outro pensionista... Entretanto, agora, o eminente Sr. Ministro Relator esclareceu ponto que, confesso, me havia escapado... o caso voltou ao Tribunal de Contas, porque se fêz, então, revisão... do processo de habili-

---

[16] "Revogação e Anulamento do Ato Administrativo", *Rev. Dir. Adm.*, vol. III, p. 9.
[17] *Idem*, ps. 6-7.
[18] *Idem*, ps. 8-9.
[19] Ap. cív. 8.442, ac. de 3-7-944, *Rev. Dir. Adm.*, vol. VII, ps. 201 ss.

tação, e, levada tal revisão ao Tribunal de Contas, êste reconsiderou a sua primeira decisão, para atribuir a pensão à outra beneficiária. Assim, o meu argumento desaparece diante dêsse ponto de fato..."[20]

Não se pode dizer, porém, que no acórdão citado haja o Supremo Tribunal firmado, em tese, a possibilidade de revogação do ato com o concurso do Tribunal de Contas, pois foi proclamado que a primeira concessão de montepio se baseara em *prova falsa,* fornecida pela interessada: feita a prova da falsidade, o Tesouro e o Tribunal de Contas voltaram atrás. A revogação, portanto, não se baseara em considerações de ordem puramente jurídica, com os mesmos pressupostos de fato.

Acresce ainda que a referida decisão foi proferida na vigência da Constituição de 37, quando o exame das pensões pelo Tribunal de Contas constituía atribuição puramente legal e não constitucional. Agora, entretanto, confere a Constituição àquele órgão o poder de "*julgar da legalidade* dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões" (art. 77, III). Tratando-se, pois, de um *julgamento,* segundo se exprime inequìvocamente o texto constitucional, parece mais acertado considerar o ato como definitivo para a Administração, a fim de evitar, como dizia Temístocles Cavalcânti, "controvérsias futuras, tão comuns na nossa vida administrativa".

Não estamos, de modo nenhum, sustentando a absoluta intangibilidade dos atos administrativos em face da própria Administração. Não se compreende, porém, que haja a Constituição atribuído a um órgão especial — "estranho" (Temístocles) ou sobranceiro" (Castro Nunes) à Administração — a função de *julgar* da legalidade de certos atos administrativos e possa êsse mesmo órgão, indefinidamente, rever as suas próprias decisões, sem qualquer limitação. Admitir-se esta situação seria, na frase de Seabra Fagundes, "negar a própria missão" daquele órgão.

Parece mais razoável que, em tais casos, o prejudicado ou a própria Administração recorram ao Judiciário, o que suscita um novo problema, que passamos a focalizar.

8. A corrente doutrinária que, entre nós, sustenta a imutabilidade, inclusive para a Judiciário, das decisões do Tribunal sôbre

[20] *Idem,* p. 213.

prestações de contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos (*supra*, § 2.º) baseia-se no vocábulo "julgar", usado pelos textos constitucionais de 1934 e 1937. Castro Nunes chegou mesmo a se estender na demonstração da equivalência das expressões "julgar as contas" (Const. de 34) e "julgar das contas" (Const. de 37).[21]

Ora, se a competência para *julgar* contas torna prejudicial e definitivo o pronunciamento daquele órgão sôbre o fato material do *alcance* (ou da sua ausência), pode parecer que idêntica conseqüência se deva extrair da competência do Tribunal de Contas para *julgar* da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Em ambos os casos, a Constituição atual emprega o mesmo vocábulo, sugerindo, pois, a idéia de que sejam iguais os efeitos do pronunciamento do Tribunal nas duas hipóteses. A disposição do art. 141, § 4.º — "a lei não poderá excluir da apreciação do poder Judiciário qualquer lesão de direito individual" — não seria obstáculo àquele entendimento, porque a redução de competência do Judiciário resultaria, no caso, da Constituição e não da lei.

9. Já pela Carta de 10 de novembro o Tribunal de Contas possuía a atribuição de "julgar... da legalidade dos contratos...", mas a ninguém ocorreu sustentar que tais julgamentos fôssem conclusivos para o Poder Judiciário. Afirmou-se, ao contrário, que era esta uma atribuição de natureza *administrativa*.

"De natureza, também, puramente administrativa — sustentou Rui Cirne Lima — é a atribuição, conferida ao Tribunal de Contas, de julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União. Inteligência diversa do texto constitucional conduziria a admitir-se a transformação do Tribunal de Contas em um juízo de anulação, privativo para os contratos do Estado".[22]

"A grande massa de suas atribuições — escreveu Seabra Fagundes — é de natureza tìpicamente administrativa. É o que se dá quando, chamado a intervir na gestão financeira da Administração, ordena, ou não, o registro prévio, ou *a posteriori*, "dos atos da

---

[21] *Pod. Jud.* cit., p. 27, nota 9.

[22] *Princípios de Direito Administrativo Brasileiro*, P. Alegre, 1939, p. 202.

Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta dêste", como sejam, concessões de aposentadoria, de jubilação, de reforma, *contratos*, ajustes, ordens de pagamento e adiantamento, despesas de vencimentos, ajuda de custo, etc." — "Quando julga (num âmbito muito restrito), é certo que participa da função peculiar ao Judiciário, mas *quando diz sôbre contratos*, ordens de pagamentos, despesas e mais atos da gestão financeira da União, *integra-se no Poder Executivo*, movimentando-se como um dos seus elementos. Tanto que o Presidente da República é a sua instância superior (decreto n.º 7, de 17 de novembro de 1937, arts 3.º e 5.º, parág. único)." [23]

No final do último excerto é que nos parece estar o argumento principal: havendo a Constituição de 10 de novembro delegado a organização do Tribunal de Contas ao legislador ordinário, êste o colocou, para certos efeitos, como instância subordinada ao Presidente da República.

10. Entretanto, na vigência da Carta de 37, cabia indagar da constitucionalidade desta subordinação, em se tratando do julgamento da legalidade dos contratos, matéria que o próprio texto maior incluiu na competência *de julgamento* do Tribunal. Sustentou, com efeito, Temístocles Cavalcânti que, a despeito de lei expressa (decreto-lei n.º 426, de 1938), não podia o Presidente da República mandar executar contratos com registro sob reserva, pois isso ofendia "o disposto no art. 114 da Constituição de 1937, quando esta atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar da legalidade dos contratos feitos pela União". [24]

A Constituição de 1946 é muito mais explícita sôbre o assunto do que a anterior. Segundo dispõe o § 1.º do seu art. 77, "os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas..." O § 3.º permite o registro sob reserva, mediante despacho do Presidente da República e recurso *ex-officio* para o Congresso, desde que o motivo da recusa não seja "falta de saldo no crédito" ou "imputação a crédito impróprio". Entretanto, essa

---

[23] *O Contrôle* cit., ps. 111 e 112, nota. Nos trechos transcritos só nos interessa a referência aos *contratos*, em face do art. 114 da Constituição de 1937.

[24] *Pareceres* cit., p. 430.

faculdade não se aplica aos contratos, ante os têrmos expressos do final do § 1.º: "A recusa do registro *suspenderá a execução do contrato* até que se pronuncie o Congresso Nacional". Conseqüentemente, a expressão "em qualquer caso", que se lê no início do § 3.º (referente ao registro sob reserva), também não abrange os contratos, pois, neste caso, a recusa tem efeito suspensivo. Nos outros dois já indicados (falta de saldo e imputação a crédito impróprio), a recusa do registro é impeditiva ou absoluta.[25]

A tese sustentada por Temístocles Cavalcânti, na vigência da Carta de 1937, relativamente à impossibilidade do registro sob reserva de contratos passou, pois, a ter expressa consagração constitucional, como já o tinha no Estatuto de 1934 (art. 101).

11. Por outro lado, o argumento fundado no qual Seabra Fagundes sustentava a natureza administrativa do julgamento da legalidade dos contratos pelo Tribunal de Contas passou a ter símile expresso na Constituição de 1946, que erigiu o Congresso em instância de recurso daquele órgão no julgamento dos contratos, que, por qualquer modo, interessem à receita ou à despesa da União (art. 77, § 1.º) e de qualquer outro ato de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste (art. cit., §§ 2.º e 3.º). Com efeito, o Tribunal de Contas, no exercício das aludidas funções, está subordinado ao Congresso, que é instância superior a êle nos casos de recusa do registro.

A função que o Congresso exerce em tais hipóteses não pode, contudo, ser considerada de natureza judicante. É essencialmente *política,* porque se exerce também no domínio da conveniência e da oportunidade. Ao Judiciário, porém, o nosso ordenamento jurídico veda, salvo casos especiais, essa faculdade,[26] aplicando-se

---

[25] "O sistema contrasteador adotado pelo Tribunal de Contas, em face dos preceitos da Constituição de 1946, é, agora, um sistema misto integrado pelos elementos dos três tipos clássicos conhecidos. Do italiano, tira o veto impeditivo, absoluto, nos casos de recusa de registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio. Do belga, aproveita o registro sob reserva, quando a recusa do registro tiver outro fundamento. Do francês, quando se socorre do registro "a posteriori", conforme a lei o estabelecer. E ainda dispõe, em matéria contratual, do veto suspensivo, que fica entre o veto absoluto, impeditivo, italiano, e o veto relativo, com registro sob reserva, belga" (Alfredo Cecílio Lopes, ob cit., p. 274).

[26] Cfr. nosso artigo "Funções Normativas de órgãos Judiciários", *Rev. Dir. Adm.*, VI, p. 326. A propósito da ação popular, escreve Seabra Fagundes: "Indagando se o ato é lesivo ou não ao patrimônio de uma das pessoas que nêle participam (pessoa de direito público ou sociedade de economia mista), o juiz terá de ater-se antes a um cri-

idêntica restrição ao Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 56 do decreto-lei n.º 426, de 12-5-1938: "O contrôle do Tribunal de Contas não se estenderá à utilidade, conveniência ou oportunidade dos atos submetidos ao seu exame".

A natureza política da citada atribuição do Congresso está comprovada pelos nossos precedentes, já que tem sido exercida através de leis ou decretos legislativos,[27] chegando Rubem Rosa a sustentar, no regime de 34, que a Câmara dos Deputados podia dispensar exigências legais, por estar subordinada, no uso daquela prerrogativa, tão sòmente aos preceitos da Constituição.[28]

Tendo, pois, a Constituição subordinado as decisões do Tribunal de Contas sôbre a legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões a um órgão político, parece evidente que não as tornou imunes à revisão judiciária, pois à própria lei (ainda que na sua promulgação colaborem o Congresso e o Chefe do Executivo) não foi permitido subtrair à apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual (art. 141, § 4.º).

Mesmo admitindo-se que êste fundamento, por si só, não seja suficiente, pois as casas do Congresso exercem função judicante nos casos dos arts. 88 e 92 — crimes do Presidente da República —, não se lhe pode negar eficácia, quando conjugado com outro argumento, extraído do art. 141, § 38, que instituiu a ação popular.

Êste dispositivo, ao permitir que qualquer cidadão pleiteie "a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União..." etc., não limita o exercício da ação a determinada fase da formação dos atos administrativos. Como a quase totalidade dos atos que interessam ao patrimônio da União depende de registro no Tribunal de Contas, a ação popular resultaria inteiramente inócua, se o pronunciamento dêste órgão vedasse o reexa-

---

tério moral (examinando as vantagens ou desvantagens do ato decorrentes, a honestidade da operação, etc.), que de legalidade (conformação às prescrições legais sôbre competência, formação e conteúdo dos atos contratuais, etc.)" — ("Da Ação Popular", *Rev. Dir. Adm.*, VI, p. 19). Temos certa dúvida em aceitar a observação, porque o art. 141, § 38, da Const. refere-se à "anulação" ou "declaração de nulidade" do ato, e não à sua *revogação*, o que restringe o alcance do adjetivo "lesivo".

[27] Cfr. Ruben Rosa, *Direito e Administração*, Rio, 1940, ps. 38 e 39. Cfr. também o parecer do Dr. Cunha Melo, Procurador junto ao Tribunal de Contas, publicado neste mesmo volume.

[28] Ruben Rosa, ob. cit., p. 37 (parecer de 5-10-1936). Temos dúvida em aceitar o ensinamento nos têrmos amplos em que foi formulado.

me da questão pelo Poder Judiciário. Ante a latitude da disposição constitucional, qualquer ato lesivo do patrimônio federal [29] pode ser apreciado pelo Judiciário, mesmo que se tenha completado com o julgamento favorável de legalidade proferido pelo Tribunal de Contas.

A invocação dêste argumento parece-nos decisiva para corroborar a tese de que as decisões do Tribunal de Contas sôbre a legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, embora qualificadas de *julgamentos* pelo texto constitucional, não escapam ao contrôle judiciário, desde que se não tenha consumado a prescrição, matéria sôbre a qual o próprio Judiciário dirá a última palavra.

É esta a opinião de Pontes de Miranda, a propósito do texto constitucional vigente, conquanto exposta de modo muito sucinto: "A atribuição do julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões é sòmente para eficácia administrativa. A inconstitucionalidade ou ilegalidade pode ser levada à apreciação do Poder Judiciário (arts. 141, §§ 2.º e 3.º, 182, 187-193, etc.)". [30] Carlos Maximiliano, não distinguindo o caso especial do art. 77, n.º III, considera revisíveis pelo judiciário inclusive as decisões sôbre prestação de contas: "O disposto no art. 77 do estatuto fundamental deve ser interpretado em conformidade com o art. 104, II, *a*, e o art. 141, § 4.º: o remédio judiciário perdura a despeito dos arestos da côrte administrativa, que apenas terão o valor de *prova*, e não de *coisa julgada*, perante a magistratura". [31] Eduardo Espínola, nos seus comentários, não cuida do problema.

12. O projeto de reorganização do Tribunal de Contas, originário da Câmara e que atualmente se encontra no Senado, [32] declara que aquêle órgão funciona como fiscal da administração financeira e como tribunal de justiça, com jurisdição contenciosa

---

[29] A Constituição refere-se também ao patrimônio dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista, mas aqui só nos interessa o patrimônio federal.

[30] *Coment.* (Const. de 46), II, p. 106.

[31] *Comentários à Constituição Brasileira*, 4.ª ed. (atualizada), vol. I (1948), p. 344.

[32] As citações referem-se ao texto originário (Projeto n.º 175, de 1946 — Câm. dos Dep.).

e graciosa (art. 36). Entretanto, o julgamento de contas, que o projeto define como atribuição jurisdicional (art. 69), está incluído também na sua competência como fiscal da administração financeira (art. 44). É certo que o julgamento das prestações de contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos também se considera ato de fiscalização da administração financeira, mas isso mostra que é forçada a separação feita no art. 36, acima referido, porque a função jurisdicional, no caso, não é gênero diverso, mas simples espécie do gênero *fiscalização*.

Por outro lado, dispõe o art. 42 (reproduzindo o texto correspondente do decreto-lei n.º 426), que o Tribunal "tem jurisdição própria e *privativa* sôbre as *pessoas* e *matérias* sujeitas à sua competência". Como o vocábulo *privativo* exclui a competência de outro órgão, a redação é infeliz, porque o art. 69, n.º III, reconhece caber ao Judiciário o julgamento criminal dos responsáveis por alcance apurado pelo Tribunal. Além disso, se se tratasse realmente de competência privativa, também o Congresso estaria inibido de se pronunciar sôbre atos do Tribunal, em contrário do que dispõem a Constituição e outros dispositivos do próprio projeto.

O projeto não definiu, portanto, com a precisão que era de se esperar (em face das controvérsias notòriamente conhecidas) em que consiste a competência privativa do Tribunal, entendendo-se por tal a que exclui a revisão por parte de qualquer outro órgão do Estado, inclusive do Poder Judiciário. Não basta dizer que as suas decisões, quando funciona como Tribunal de Justiça, "têm fôrça de sentença judicial" (art. 68), pois, quando essa decisão se pronuncia sôbre questão de *legalidade*, como é, por exemplo, o caso do art. 69, n.º IV,[33] não elimina a possibilidade do contrôle judiciário.

Seria, pois, de tôda conveniência que os problemas envolvidos na função jurisdicional do Tribunal de Contas fossem tratados com mais clareza na lei projetada. Parece, porém, fora de dúvida que o projeto não considera de natureza jurisdicional o julgamento da legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, por parte do Tribunal de Contas, já que não incluiu essa matéria entre

[33] "... julgar da legalidade da prisão decretada pelas autoridades fiscais competentes".

as que êsse órgão *julga* como Tribunal de Justiça (art. 69), tôdas as quais se referem a prestação de contas e questões correlatas (multa, prisão, sequestro, motivos excludentes de responsabilidade, etc.). Nem conservou o projeto o verbo *julgar*, empregado na Constituição, em relação aos contratos, substituindo-o por expressão menos precisa ("efetuar... o exame prévio da legalidade dos contratos..." — art. 46, XIV), embora o tenha mantido quanto à concessão de aposentadorias, reformas e pensões (art. 46, II).

Em tais casos, portanto, é de se supor que o redator do projeto permite o reexame de tais atos, não só pelo Congresso, nos casos indicados, mas também pelo Judiciário, na oportunidade de um pleito. Como, entretanto, a definição da competência jurisdicional do Tribunal de Contas não exclui completamente a revisão judiciária, segundo se vê da enumeração do art. 69, também se poderia admitir que matérias ali não compreendidas pudessem ficar imunes ao contrôle da justiça. Essa possibilidade corrobora a observação anterior de que o assunto devia ter sido tratado, no projeto, de maneira mais precisa.

13. Também seria conveniente que, admitida a revisão judiciária das decisões referentes à legalidade de contratos, aposentadorias, reformas e pensões, se estabelecesse prazo especial de prescrição para a hipótese, a fim de dar maior estabilidade às decisões do Tribunal de Contas naquelas matérias. A "prescrição qüinqüenal" só opera em favor da Fazenda Pública e seria vantajoso que o prazo prescricional a ser estabelecido operasse igualmente contra a Administração, para evitar tardias anulações de atos aprovados pelo Tribunal de Contas na sua missão de juiz da *legalidade* da administração financeira.

Essas breves considerações estão a indicar que o projeto de reorganização do Tribunal de Contas deve ser meticulosamente estudado pelos jurisconsultos do Senado no sentido de porem melhor ordem num terreno ainda sujeito a discussão e com o duplo objetivo de prestigiar aquêle órgão e contribuir para a segurança das relações jurídicas em que a União e os particulares tenham interêsse.