CONTRÔLE DAS FINANÇAS PÚBLICAS

JOÃO LYRA FILHO

SUMÁRIO: — *A controvérsia sôbre os limites da jurisdição — Competência do Tribunal de Contas — Jurisdição voluntária — Natureza jurídica do contrôle — As diretrizes da jurisprudência — Registro — Ato complexo — Conclusão.*

I

Não acreditamos na existência de função jurisdicional no contrôle financeiro exercido sôbre atos administrativos ainda pendentes de eficácia, ou que só poderão ser jurìdicamente reconhecidos mediante o implemento de uma formalidade indispensável: o registro. Jurisdição é o poder que o Estado exerce no sustento da ordem jurídica por meio da aplicação do Direito objetivo, traduzindo-se em tutela e segurança dos direitos inerentes aos cidadãos. Jurisdição ou *iurisdictio*: o órgão ou a autoridade que exerce o referido poder diz do direito; diz e edita o que diz, por meio de acórdão ou sentença.

O contrôle jurisdicional a cargo do Tribunal de Contas não incide sôbre atos ainda pendentes de eficácia; em relação a êstes, nenhuma ilegalidade poderá ser jurisdicionalmente caracterizável. O Tribunal de Contas, ao manifestar-se a respeito de ato administrativo sujeito ao seu contrôle prévio, não está se definindo em área jurisdicional; não se concentra no exame de direito afetado por consumação de ofensa à lei. Se o referido órgão intervém antes de tornar-se pleno o ato administrativo é para evitar que se efetive a ofensa, ou para impedir a concretização de uma ilegalidade de índole financeira.

Mesmo quando a intervenção é posterior, ou após os efeitos do ato, o máximo que ao contrôle se permite é recusar-lhe o registro e ensejar a respeito o pronunciamento do Legislativo. A jurisdição atrai o contencioso;

de regra, ambos aparecem de modo simultâneo. Sabemos que uma e outro, embora na prática fundidos, poderão comportar análises distintas. A distinção torna-se ponderável quando se diz *voluntária* a referida jurisdição, ou quando o Judiciário examina um procedimento independentemente de contradição formal. Mas o Tribunal de Contas não atua na jurisdição voluntária, que é privativa do Judiciário, embora o oposto seja insinuado alhures. *A jurisdição delimitada ao Tribunal de Contas é exercida tão-sòmente no julgamento das contas dos responsáveis pelo emprêgo de bens e dinheiros públicos.*

a) *A chamada jurisdição voluntária ou graciosa.* A chamada jurisdição voluntária ou graciosa entra em função quando o Judiciário se concentra no exame de um ato à luz do qual, por inexistir contradição formal, o contencioso deixa de operar. A. P. de Mirimonde insinuou no seu livro *La Cour des Comptes* (págs. 111 a 114) que todos os pronunciamentos do referido órgão são de natureza jurisdicional, mesmo nas inúmeras hipóteses em que não ocorre contenda. O autor citado raciocina conforme esta síntese: o juiz é chamado a dirimir litígio entre pessoas que têm pretensões opostas (contencioso subjetivo) ou a resolver a contradição provocada por uma pessoa em face de um determinado ato (contencioso objetivo).

O contencioso objetivo a que aludiu Mirimonde, "por seu conteúdo, sua forma e seu resultado, apresenta certas analogias com a jurisdição voluntária". Eis como se pretende insinuar que os pronunciamentos afetos ao Tribunal de Contas são todos de índole jurisdicional. Não nos parece aceitável a generalização e admitimos que o exposto juízo enseja uma controvérsia doutrinária até mesmo no país do antigo Presidente da *Cour des Comptes*. Muitos doutrinadores franceses consideram que o cunho do ato gracioso é administrativo (Germain Brulliard, *in Procédure Civile;* René Morel, *in Traité Élementaire de Procédure Civile,* etc.).

Assim como Carnelutti, de quem são seguidores, os autores citados atribuem à jurisdição voluntária mérito para prevenir e à contenciosa para reprimir. Será com apoio no mesmo pressuposto que Mirimonde identifica no contrôle externo dos atos administrativos de índole financeira, a cargo do Tribunal de Contas, uma função jurisdicional de caráter voluntário? Não nos parece, pois, na França, o referido contrôle é posterior, ou ocorre após a consumação dos efeitos de quaisquer dos referidos atos. Mesmo que o mencionado contrôle fôsse prévio seria inadmissível a invocada jurisdição.

É que o contrôle prévio, conforme dissemos, tem por fim neutralizar qualquer tentativa capaz de gerar fraude ou abuso resultante de ato praticado no arrepio da lei. Mas, é oportuno indagar, tornou-se pacífico o reconhecimento da existência da jurisdição voluntária? A resposta nutre-se de algumas dúvidas não de todo dirimidas no cotejo entre as normas escritas do direito. Recordamos que a jurisdição atrai o contencioso, embo-

ra com esta ressalva: a função jurisdicional não é necessàriamente contenciosa. A afirmação e a ressalva merecem as sucintas notas em seguida aduzidas.

b) *O juízo crítico à luz do direito brasileiro.* Já são históricas, no Brasil, as controvérsias suscitadas a partir, sobretudo, da publicação do livro de Pedro Lessa a respeito do Poder Judiciário. Autores contemporâneos há que negam de modo formal a existência da jurisdição voluntária. Frederico Marques, por exemplo, definiu-se assim: "Como a atividade precípua da magistratura é a função jurisdicional, não passa a jurisdição voluntária, que não é jurisdição, de atividade anômala dos juízes e tribunais" (*in Ensaio sôbre a Jurisdição Voluntária,* 2.ª ed., pág. 29). Esta afirmação doutrinária foi formalizada em detrimento de certas normas do nosso próprio direito.

Nosso direito não é infenso à referida jurisdição. O Código de Processo Civil, por exemplo, ao disciplinar a ação rescisória de sentença, exclui do seu âmbito certos *atos* judiciais. Eis a prescrição contida no art. 800, parágrafo único: "Os atos judiciais que não dependerem de sentença, ou em que esta fôr, simplesmente, homologatória, poderão ser rescindidos como os atos jurídicos em geral, nos têrmos da lei civil." O art. 288, ainda mais explícito, alude a sentenças proferidas em processos de JURISDIÇÃO voluntária e graciosa, como a indicar que tais processos também se compreendem na jurisdição.

Mas será que atos judiciais e atos jurisdicionais traduzem um único entendimento terminológico? Não são raros os autores que, a começar por Duguit, reconhecem a existência de conteúdo distinto entre uns e outros. A jurisdição voluntária, a despeito de sua própria denominação, é para muitos uma atividade administrativa, sob o aspecto material, e de caráter judiciário, do ponto de vista subjetivo. Uma forte corrente doutrinária prefere reconhecer, em sentido restrito, uma distinção entre jurisdição e função judiciária. Atribuição jurisdicional e atribuição judiciária serão, assim, "espécies diversas da atividade funcional que exerce o Poder Judiciário" (*in* Frederico Marques, livro citado, pág 36).

Na jurisdição, como é sabido, o Estado sobrepõe-se aos interêsses das partes para identificar entre os pontos de uma controvérsia a razão do próprio direito. Mas no contrôle financeiro a cargo do Tribunal de Contas, antes ou depois de consumados os efeitos do ato administrativo, não há em causa nenhuma controvérsia, nem a perspectiva jurídica de evento lesivo que se pretenda prevenir. Mesmo quando o registro do referido ato possa gerar lesão de direito individual, suscitando uma controvérsia, o Tribunal de Contas não se converte em jurisdição. Esta, na hipótese, é privativa do Judiciário.

c) *As aderências de índole constitucional.* A jurisdição parece-nos só existir em decorrência de litígio a ser dirimido pelo poder mediador e

tutelar do Estado. Mesmo que se admita a jurisdição voluntária, ou de caráter preventivo, seu poder destina-se ao amparo de direito individual não controvertido e a estabelecer, em conseqüência, uma imunidade contra futura provocação. Mas o interêsse sujeito ao contrôle do Tribunal de Contas é estatal, preponderantemente, quando o referido órgão examina ato administrativo. O interêsse individual só reponta eventualmente, quando se vincula, por exemplo, aos efeitos da concessão de uma aposentadoria a fixação dos respectivos proventos.

A dicotomia admitida por Duguit em relação ao Judiciário, que exerce funções de caráter jurisdicional e judicial, distintamente, é aplicável ao Tribunal de Contas com uma especificação à parte: função de contrôle jurisdicional em relação às tomadas de contas e de contrôle administrativo em relação aos atos de índole financeira. É da essência jurisdicional do contrôle financeiro o exame dos procedimentos inerentes aos responsáveis pelo emprêgo de bens públicos, à luz dos processos relativos às tomadas de contas. Eis os limites restritos e privativos da jurisdição constitucionalmente reconhecidas ao Tribunal de Contas.

Recordamos a existência de uma distinção entre os referidos processos e os de simples comprovação de adiantamento eventualmente concedidos a funcionários para despesa especificadas nas respectivas ordens. O exame de um processo dêsse gênero, todavia, poderá conduzir o órgão destinado ao contrôle, em caso de infração grave a mandamento legal, ou de alcance, a promover a responsabilidade do funcionário em causa. Então, sim, o processo de comprovação do emprêgo de um adiantamento será convertido em processo de tomada de contas; ingressará na área jurisdicional privativa do Tribunal de Contas e sujeitar-se-á a julgamento.

À luz dos processos de tomadas de contas é que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional. Esta é uma das duas únicas exceções estabelecidas pela Constituição brasileira para deslocamento da função jurisdicional por ela reconhecida ao Judiciário em caráter conspícuo. A outra exceção é quanto ao julgamento dos processos de *impeachment* (Constituição federal, art. 59, item I, e art. 88). A competência jurisdicional reconhecida pela nossa Constituição ao Tribunal de Contas parece-nos restrita ao fim prescrito no art. 77, item II, conquanto muitos autores entendam que ela se estende ao item III, do mesmo artigo, relativo ao *julgamento* da legalidade dos contratos, assim como dos atos de aposentadorias, reformas e pensões.

Êste último entendimento deriva do fato de haver aplicado a disposição referida o sempre invocado verbo *julgar*. Mas o Tribunal de Contas, no *julgamento* da legalidade dos contratos administrativos, assim como no dos atos de aposentadorias, reformas e pensões, limita-se a conceder ou negar os respectivos registros, sem prejuízo do contrôle jurisdicional próprio do Judiciário; o órgão mencionado não é instância do Judiciário.

Outros doutôres consideram, diferentemente, que tais atos são complexos. Então, intervindo na composição dos referidos atos, o Tribunal de Contas deixará de exercer uma função de contrôle; atuará como parte.

A Constituição federal também prescreve (art. 66, item VIII), como as Constituições dos Estados-membros em relação aos respectivos Governadores, que ao Legislativo cumpre o julgamento das contas do Presidente da República. O referido julgamento será de índole jurisdicional? Não; possui caráter político e independe dos processos de *impeachment*, que poderão resultar do próprio exame das referidas contas. O exame político das despesas e receitas públicas, segundo o parecer de Ruben Rosa, *é ato de soberania*. A norma jurídica consagra um limite, uma prática ou uma tradição e "o exame político do ato governamental com reflexos financeiros é encarado, apenas, em face de *razões* do Estado" (*in Da Fiscalização Financeira*, págs. 73 e 74).

Há distinção nítida entre o contrôle político do Legislativo e o contrôle jurisdicional que o referido Poder exerce com fundamento na exceção constitucional relativa ao processo de *impeachment*. O Presidente da República poderá ter suas contas liberadas, mediante a aprovação do Congresso Nacional, independentemente de sujeição ao referido processo, em face do crime (o crime de responsabilidade) denunciado com base nas mesmas contas. Crime de responsabilidade, diz a lei, como se outro houvesse sem essa conceituação. Epitácio Pessoa tinha razão ao dizer que "os chamados crimes de responsabilidade não são pròpriamente crimes; são uns tantos atos, prèviamente especificados, que incompatibilizam aos olhos do Estado o seu presidente para o exercício da função" (*in Obras Completas*, vol. XV, pág. 394).

Na Constituição do Estado da Guanabara encontra-se, a propósito, uma impropriedade a que já nos referimos noutra ocasião (*in Contrôle Legislativo da Administração Pública*, págs. 113 e 114). A referida Constituição caracteriza a responsabilidade do Governador através dos atos que atentarem contra os princípios especificados no art. 31 (*caput*). Se, em conseqüência, vier a ser destituído do cargo, o Governador ficará inalibitado durante cinco anos para o exercício de *qualquer função pública* (§ 6º). É evidente o excesso da Constituição citada; ela varou os lindes em que a autonomia do Estado se circunscreve para legislar sôbre matéria privativa da União.

A perda do cargo, a que seja condenado o Governador em decorrência de processo de *impeachment*, é admissível por estar prevista em mandamento próprio da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Mas a incapacidade é uma pena que só poderá ser imposta em virtude de lei federal. Epitácio recordou no livro citado que, "decretando a incapacidade como *pena*, o Estado-membro infringirá a Constituição federal; esta reservou para o Congresso da União o direito criminal." Estas últimas notas ficam aqui

como se estivessem dentro de um parêntese. A Constituição estadual pode enumerar atos que determinem a destituição do Governador, enumeração compatível com o direito nacional, mas não os pode considerar crimes puníveis com a inabilitação, durante cinco anos, para o exercício de função pública.

II

A controvérsia não é quanto aos limites da jurisdição, apenas, pois também envolve a própria natureza jurídica do contrôle a cargo do Tribunal de Contas. Muitos sustentam que os contratos administrativos, assim como os atos relativos às aposentadorias, reformas e pensões, são atos por índole complexos. Êste juízo ressoa no próprio Supremo Tribunal Federal. Então, como atos complexos, dependente do acôrdo entre vontades, inclusive a *vontade* do Tribunal de Contas, será contra-senso admitir-se que êste, parte na composição dos atos, seja chamado a julgá-los.

Não supomos admissível considerá-los complexos; não são atos complexos nem atos sujeitos a contrôle jurisdicional do Tribunal de Contas. Tais atos, jurisdicionalmente, só poderão ser controlados pelo Judiciário. Se ao Tribunal de Contas é reconhecida condição de partícipe na construção de qualquer dos referidos atos, parece-nos óbvio, sua autoridade no exercício do contrôle financeiro estará funcionalmente comprometida. Não ha manifestação de *vontade* inclusive quanto aos atos de aposentadorias, reformas e pensões, que possa ser imputada ao Tribunal de Contas. O pronunciamento dêste, mesmo no julgamento de contas, converte-se numa declaração de conformidade ou repulsa em face da lei.

O próprio funcionário público, quando se aposenta compulsòriamente, não se manifesta no preparo do respectivo ato; dêste não participa nem mesmo a vontade de quem o subscreve. Se o fundamento da aposentadoria é distinto, se não decorre do implemento de idade, a vontade que prevalecer será de iniciativa do próprio servidor, amparada por lei ou consubstanciada em direito. Então, independentemente da manifestação de vontade da autoridade administrativa, a aposentadoria também se tornará irrecusável. À autoridade competente para formalizar o ato de aposentadoria cumpre é conhecer, ou não, do direito e da legalidade das condições que o integram e submetê-lo à conformidade do Tribunal de Contas.

O ato de aposentadoria só adquirirá eficácia com o registro do Tribunal de Contas, é certo, mas isto não significa a participação do contrôle em sua formação. O exposto entendimento parece-nos válido em relação também a qualquer outro ato administrativo gerador de influência financeira, inclusive os atos que determinem reformas, pensões, adiantamentos de numerário e pagamento, assim como os contratos, todos sujeitos

a registro prévio. Admitir-se que a aposentadoria e o contrato são atos complexos é tanto quanto estender-se idêntica natureza jurídica a todos os demais atos administrativos sujeitos ao registro prévio do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas não é juiz da oportunidade, da conveniência ou do acêrto de nenhum ato administrativo, seja originário do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário. Nenhuma faculdade inerente a poder discricionário, mesmo de uso restrito, lhe é reconhecida no exercício do contrôle financeiro. Aliás, conforme Stassinopoulos assinalou (*in Traité des Actes Administratifs*, pág. 151), "o domínio do poder discricionário começa onde se esgota a interpretação do texto da lei", não havendo margem para seu emprêgo em face da constituição do direito de aposentadoria.

a) *As diretrizes da Jurisprudência.* Conhecemos as variantes da opinião e os reflexos que sôbre ela descem da jurisprudência do maximário excelso. Mas as razões agora formalizadas nos convencem de que o ato jurídico não se torna complexo pela circunstância de depender do registro a cargo do Tribunal de Contas. Estamos convencidos, também, de que a função jurisdicional é de alçada privativa do Judiciário em todos os casos consubstanciados através de atos administrativos. Em relação aos processos de tomadas de contas, ou aos processos que envolvem o julgamento de contas, sim, é que o contrôle daquele colegiado assume culminância de jurisdição exclusiva ou privilegiada.

A *Súmula* da jurisprudência a respeito predominante do Supremo Tribunal Federal (nº 6) torna isto óbvio ao editar que "a revogação ou anulação, pelo Poder Executivo, de aposentadoria, ou qualquer outro ato *aprovado* pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes de *aprovada* por aquêle Tribunal, *ressalvada a competência revisora do Judiciário*". A invocada competência revisora é que define a jurisdição. A parte da *Súmula* que nos parece de incerta propriedade terminológica é a contida na cláusula "ou qualquer outro ato *aprovado* pelo Tribunal de Contas". Supomos que ao referido órgão não cumpre a aprovação de nenhum ato administrativo, no exercício do contrôle, mas tão-sòmente a ordenação ou a negação do respectivo registro.

A lei orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949) prescreve em seu art. 54 que as decisões definitivas do colegiado sôbre as matérias sujeitas ao seu exame, salvo quanto aos processos de consultas, cauções e tomadas de contas, são pelo registro dos atos ou pela negação dêste. O registro consiste "na inscrição do ato em livro próprio, com a especificação da sua natureza, autoridade que o expediu ou subscreveu, sua importância, crédito a que deve ser imputado ou em que precise ser classificado, data da decisão e inscrição" (art. 52). À parte, apenas o gôsto agreste da redação do texto.

O registro prevalece enquanto não sucedido por outro que decorra da revogação ou anulação do ato administrativo praticado com sujeição ao

contrôle financeiro. Daí a compreensão, quanto a esta parte, do aresto oriundo do maximário excelso. O Tribunal de Contas opera no uso de sua competência como um notariado de privilégios conspícuos, armado de prer rogativa para impor à Administração Pública a correção dos atos formalizados ao arrepio de mandamentos da legislação. Mas não exerce função jurisdicional; esta ocorre em relação a *fatos,* quando o referido órgão decide no julgamento dos processos de tomadas de contas.

As decisões do Tribunal de Contas, quando proferidas à vista de atos administrativos, não constituem coisa julgada. Elas não impedem à Administração Pública o livre reexame dos seus atos, se impugnados pelo contrôle, a fim de sujeitá-los a nôvo pronunciamento dêste. Reiteramos a convicção de que o ato administrativo não se torna complexo por depender de registro do Tribunal de Contas, seja qual fôr o gênero do ato, e de que o referido órgão, ao considerá-lo, não está no exercício de função jurisdicional. Admitimos que o Supremo Tribunal Federal, não se tendo definido em caráter inarredável, tanta a sabedoria próspera dos seus membros, evoluirá em seus arestos conforme a melhor doutrina a ser adiante exposta.

Aliás, a recusa do registro só será definitiva quando em jôgo despesa a que não corresponda saldo no respectivo crédito, ou imputada a crédito impróprio. Só então o registro terá caráter proibitivo. Quando a recusa tiver outro fundamento, a despesa poderá efetuar-se após despacho do Presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso *ex officio* para o Congresso Nacional (Constituição federal, art. 77, § 3º). O mandamento constitucional considera recorrível o ato denegatório do registro de qualquer outra despesa, inclusive quando originária de contrato impugnado pelo Tribunal de Contas.

Ao considerar e convalescer a ordem de pagamento da despesa, independentemente da apreciação de contrato que lhe tenha dado causa, o Legislativo estará desfigurando no uso de uma competência privativa o pressuposto da existência de um ato complexo, ou o de que o Tribunal de Contas se tenha decidido à recusa de registro ao referido contrato no exercício de uma função jurisdicional. O órgão de fiscalização da administração financeira, exceto quando julga processos de tomadas de contas, exerce o contrôle administrativo de caráter externo e dêste se exclui qualquer plexo de jurisdicionalidade. A senhoria do referido contrôle, da qual o Tribunal de Contas é simples preposto, pertence ao Legislativo.

A margem, sublinhamos a insegurança do mandamento constitucional referente ao caráter proibitivo do registro da despesa, não havendo saldo no crédito ou sendo êste impróprio, tendo em vista os numerosos casos em que a despesa autorizada só é submetida a registro após ser efetuada. Anote-se, ainda, a imprecisão vernacular do texto contido no art. 73, § 3º, da Constituição federal: "A recusa do registro por falta de saldo no crédito ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo." Proíbe-se é a recusa do registro? Então, de nada terá valido a proibição, se a despesa já

houver sido paga; o contrôle constitucional da execução orçamentária ter-se-á tornado inoperante.

O certo é que o Tribunal de Contas, então, ao considerar uma despesa paga com inobservância da norma constitucional, não pode ao menos decidir-se à recusa do respectivo registro, dado o caráter proibitivo... Sem embargo, a despesa é incorporada ao passivo do balanço orçamentário, sem refletir o abuso nenhuma conseqüência repressiva em relação aos responsáveis pela autorização e pelo pagamento. Norma redigida com idêntica impropriedade existe na Constituição da Guanabara (art. 22, parágrafo único). Mas o acréscimo havido no texto desta última disposição invocada agrava a inexeqüibilidade do mandamento prescrito.

A disposição aduz que, "nos demais casos, serão os atos correspondentes revogados ou revistos pelo Executivo, para nova apreciação do Tribunal de Contas". A interpretação lógica faz-nos admitir o incompreensível banimento do registro posterior. Transcrevemos dizeres formalizados noutro estudo (*in Orçamento da Guanabara*, pág. 77): "É claro, pois, que ato nenhum poderá produzir efeito sem registro. O Executivo não tem como revogar ou rever ato de efeito, já consumado. Seguindo-se à risca o texto da norma, todo registro terá que anteceder o efeito do ato administrativo de índole financeira. Se a despesa ocorrer e fôr paga antes de ordenado pelo Tribunal o registro, que mérito pode conter a revogação da ordem de pagamento?".

b) *A conceituação doutrinária do ato complexo.* São conhecidas, a respeito dos atos complexos, muitas definições em essência coincidentes. A doutrina prosperante no Brasil ilustra-se com a conceituação firmada através, por exemplo, das opiniões em seguida invocadas. Segundo Seabra Fagundes, "várias *vontades* individuais se somam e se manifestam numa declaração única". Conforme Themístocles Cavalcanti, "no ato complexo há o concurso de *vontades* para um determinado fim, a conjugação de *vontades* que se completam e que não subsistem nem produzem efeito isoladamente". Consoante Vítor Nunes Leal, "o ato só se aperfeiçoa pela manifestação de *vontade* convergente de várias autoridades".

A doutrina italiana mais próspera envolve características semelhantes. Zanobini, escreveu que os atos complexos *"sono quelli resultanti dal concorso della "volontá" di piú organi e di piú soggetti della pubblicca amministrazione"*. Segundo D'Alessio, *"quelli nei quali l'effetto giuridico discende da manifestazione di "volontá" diverse o di vari soggetti, in tesse i soggetti come vani entre pubblici, o di vari organi dello stesso soggetto o dello organo del medesinno soggetto, peró in momenti e com forma diverse"*. O pensamento do maior número de autores italianos não discrepa da exposta conceituação.

O mesmo juízo é esposado por Henrique Sayagues Laso, que ensina: *"Lo característico del acto complejo es que la declaración de "voluntad" administrativa se forma mediante la intervención conjunta o sucessiva de*

dos o más órganos, cuyas respectivas manifestaciones de "voluntad" passan a integrar aquella." O rol das opiniões transcritas foi composto por Caio Tácito, em lúcido comentário à margem de uma decisão do Supremo Tribunal Federal (*in Revista de Direito Administrativo,* vol. 53, págs. 216 e seguintes). A decisão concretizou-se no juízo de que "o ato complexo, de que participam, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas, não pode ser anulado pela Administração, sem a concordância do Tribunal".

Segundo o acórdão apreciado pelo douto comentarista, "a aposentadoria é um ato complexo de que participam, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas". Ousamos reiterar nossa convicção oposta, com fundamento em que é incabível admitir-se no ato a participação de uma *vontade* do Tribunal de Contas. A vontade pressupõe autonomia de fôro individual, tendo-se em vista uma razão de conveniência que ao mencionado órgão é defeso nutrir. A doutrina italiana, sem dúvida mais alertada, prefere distinguir o ato complexo, em que a aprovação integra a manifestação de vontade, das formas de mero contrôle de legalidade, em que o ato, embora ultimado, depende, para sua eficácia, da ação de outra autoridade.

Uma vez restrito o conceito de *aprovação* aos atos típicos de contrôle, inexiste identidade de fins e de conteúdo. O pronunciamento inicial constitui, de per si, um ato perfeito cuja eficácia se condiciona à aprovação. Ao invocar a doutrina citada, com lógica de concordância tácita, Caio Tácito fixou-se no ponto que nos parece central: "Quando o contrôle sucessivo à formação do ato é limitado a exame da legalidade não há *aprovação,* mas apenas registro (visto), com o qual menos ainda se conforma a concepção unitária do ato complexo". O Tribunal de Contas, em verdade, apenas confere a legalidade do ato; se a êste reconhece conformidade com a lei, autentica-o com a ordenação do registro.

Eis o que lhe é imposto pelo dever, às vêzes contra a vontade individual da maioria dos seus membros. Não é por vontade própria que os membros do Tribunal de Contas registram ou deixam de registrar o ato, mas por vontade ou prescrição da lei. O referido órgão não concede a aposentadoria nem intervém na formação do respectivo ato, como não subscreve contrato administrativo; isto lhe furtaria, aliás, a isenção inerente ao contrôle que lhe cumpre. O Tribunal de Contas, como acentua Caio Tácito, "apenas examina a legalidade do ato, para efeitos financeiros; *não há, no sentido jurídico estrito, aprovação do ato da Administração, mas apenas forma de contrôle da legalidade do ato acabado, cuja executoriedade fica suspensa até que se opere a decisão do ente fiscalizador".*

Os expostos conceitos coincidem com os de Bielsa (*in Estudios de Derecho Publico,* vol. I págs. 450 e 451): Quando o órgão de contrôle sòmente *"examina el acto en razón de la "legalidad" no hay acto de "voluntad", sino acto de inteligencia"; no quiere ni deja de querer que el acto se rea-*

lize, sino que se limita a verificar la conformidad del acto con la ley. Entonces hay un proceso racional, y no volitivo; es decir que para que el acto exista no se requiere la concurrencia de dos voluntades, sino una sola voluntad". Eis o entendimento que nos parece consentâneo à melhor razão jurídica. Tão lúcida compreensão fêz-nos rever pressupostos que defendemos ao debater-se assunto conexo de uma tese apresentada ao I Congresso de Tribunais de Contas do Brasil (São Paulo, 1958).

Em síntese, como acentuou Caio Tácito, "a verdade do Tribunal de Contas não integra o ato concessivo (o de aposentadoria), que se consuma na esfera administrativa; a sua análise, circunscrita ao plano da legalidade e visando à garantia do Erário, se realiza sôbre o ato já praticado pela autoridade administrativa competente". O Tribunal de Contas constitui um notariado singularmente pôsto na cúpula do Estado, "como órgão de permeio entre os Podêres para vigiar a execução das leis financeiras, ou como fiscal constitucional daqueles que as aplicam, dos que têm poder de despender". Esta conceituação de Castro Nunes parece-nos ainda válida e é por isto que não julgamos de acêrto admitir-se a fiscalização como parte na formação dos atos a serem fiscalizados.

No preâmbulo de um livro antigo (*Aplicação do Direito Financeiro*, 1952) registramos que "o critério eminente do proceder afeto ao Tribunal de Contas se aplica no dever de conferir a legalidade dos atos administrativos sujeitos ao seu registro, a fim de autenticar a conformidade dêsses atos com a lei pública. É a prática sobranceira do Registro Público. Assim como os atos conspícuos de direito privado se subordinam a registro, para que sejam jurìdicamente reconhecidos, os atos eminentes de administração financeira do Estado se condicionam, para que tenham validade, ao registro de um Tribunal de Contas privilegiado com a competência de impugná-los se faltarem ao cumprimento correto da lei".

Por forma correspondente, acrescentamos, "os Registros Públicos abertos à garantia jurídica dos interêsses privados se oferecem como fiadores das pessoas de direito civil ou comercial, junto ao Estado, que os salvaguarda com a tutela da própria Constituição (art. 141, § 3º)". Então, também não se caracteriza na formação do ato complexo a dependência do notário responsável pelo registro dos atos de direito privado. Supomos estar a característica predominante do referido ato na paridade entre as vontades nêle representadas. Eis porque pedimos vênia a Frederico Marques para não admitir a constituição de um ato complexo, na jurisdição voluntária, quando se "*aglutinam* interêsses privados e interêsses públicos" (livro cit., pág. 222).

O conteúdo jurídico da conceituação mais valiosa parece-nos concentrar-se no estudo de Mario Bracci, a propósito mesmo *Dell'Ato Complesso in Diritto Amministrativo*. O autor reconheceu em sua referida monografia que *"le ricerche dei primi formulatori della dottrina dell'ato complesso hanno due principali difetti: risentono, nel metodo e nel contenuto, l'influenza dominante di criteri privatistici ed hanno in modo sempre piú accentuato,*

col crescere deggli studi in proposito, un carattere polemico". O uso do cachimbo faz a bôca torta: *"il cultori del diritto privato e particolarmente i romaniste intravidero per primi la figura giuridica dell'atto complesso o complessivo".*

O temor à infidelidade faz-nos transcrever também no idioma de origem o ponto que supomos basilar na fixação da melhor doutrina: *"In diritto privato l'indagine, nonostante opinioni contrarie* (Regelsberger, Biermann), *portò a stabilire la diversitá del rapporto delle volontá* che nel contratto é incrocio e nell'atto complesso concorrenza. *Si giunse anche ad un altra importantissima conclusione, ad escludere cioé che ogni atto complesso fosse negozio giuridico: anzi si affermò giustamente che l'atto complesso di per sè non è un negozio, ma solo può esserne um elemento".*

Após o transcrito esclarecimento, esta definição com apoio em Brondi (*L'atto complesso in diritto pubblico*): "Esclude da questa nozione i case di integrazione di una volontà mediante le dichiarazioni accessorie di altra volontá e *perchè possa parlarsi di un atto complesso rittiene necessária l'equivalenza qualitativa delle volontà, sia dal punto de vista del contenuto che della funzione. Inoltre richiede, l'esistenza di un vincolo soggettivo fra ogni singolo gruppo di atti, vincolo constituito dall'appartenenza dei soggetti ad unc determinata collettività".*

Na conceituação do ato complexo compreendem-se *"le plurime dichiarazioni organiche di volontá, le plurime dichiarazioni unitarie di volontà e gli atti creativi di una nuova persona giuridica".* Mario Bracci substantiva o mérito da caracterização transcrita nas págs. 92 a 94 de sua citada monografia, não sem acentuar que o dissídio doutrinário se alimenta por subsistir desconcêrto jurídico de opinião, no pertinente ao ato complexo, a respeito de *aprovação* e *autorização.* Parece-nos incabível o pressuposto da existência de paridade entre o Executivo — Poder do Estado — e o Tribunal de Contas — órgão estatal de contrôle financeiro. Não existe equivalência de vontade entre ambos, do ponto de vista do conteúdo e da função, com fôrça que possa estabelecer plexo jurídico para a caracterização do ato complexo.

c) O depoimento conflitante dos controladores públicos. Êste tema foi aflorado com vivos debates no I Congresso de Tribunais do Brasil, havido em São Paulo (1958). Os *Anais* registram diferentes opiniões, inclusive o nosso entendimento exposto na 2ª Comissão Técnica e renovado no Plenário. O juízo do Prof. Lafayette Pondé tonificou-se com ênfase: "A presença do Tribunal de Contas, quando examina decreto que põe um funcionário público em disponibilidade (era a hipótese então argüida), converte-se em ação apenas de contrôle. O Tribunal estará exercendo uma função de verificação da legalidade do ato; em conseqüência do seu pronunciamento favorável, o decreto da disponibilidade adquire eficácia."

Ao ilustre administrativista também não parece que o contrôle a cargo do Tribunal de Contas esteja incluído a esfera jurisdicional. Daí haver

acrescentado: "O verbo *julgar*, que aqui foi invocado, não corresponde ao exercício de uma função jurisdicional. Parece-me pacífico que, no direito brasileiro, a matéria é apenas de contrôle administrativo. Se a decisão do Tribunal de Contas pudesse ter efeito de caso julgado, na hipótese, sôbre ela o Judiciário não poderia manifestar-se." O autorizado mestre baiano também não admite que o contrôle da legalidade do ato de aposentadoria converta esta em ato complexo.

Em verdade, "o Tribunal de Contas manifesta-se sôbre a legalidade após a constituição do ato". Situamo-nos na mesma fronteira e repetimos que o referido órgão "é o Registro Público mais categorizado na hierarquia dos notariados; desde que o ato administrativo de índole financeira não seja por êle conferido e autenticado, só judicial ou polìticamente poderá convalescer. Assim como os atos conspícuos de direito privado estão sujeitos a registro público, por instituir êste a segurança do patrimônio individual, também os atos eminentes da administração financeira do Estado precisam sujeitar-se a registro de conformidade do órgão para êste efeito existente, a fim de garantir-se correção no emprêgo dos dinheiros e demais bens públicos".

A garantia consubstanciada no registro ordenado pelo Tribunal de Contas não pode ser por êste mesmo extinta; o registro só deixará de existir por decisão judicial. Seabra Fagundes confirma isto ao dizer que "a revogação, dependente da iniciativa do órgão fiscalizador, importaria em negar a própria missão dêsse órgão". Vítor Nunes Leal, na mesma linha, acentuou: "Não se compreende que haja a Constituição atribuído a um órgão especial a função de julgar a legalidade de certos atos administrativos e possa êsse mesmo órgão, independentemente, rever as suas próprias decisões, sem qualquer limitação."

Ao autorizado jurista, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, "parece mais razoável que, em tais casos, os prejudicados ou a própria Administração recorram ao Poder Judiciário". É de ressalvar-se que a decisão denegatória do registro poderá ser revista pelo Legislativo, bastando-lhe dar provimento ao recurso *ex officio* previsto na Constituição federal (art. 77, § 3º). Mas, mesmo assim, a alçada notorial não se desloca. O efeito do provimento parece-nos ensejar êste juízo: o Legislativo não registra o ato administrativo impugnado pelo Tribunal de Contas; convalida o ato, no exercício do contrôle político que lhe é inerente.

Parece-nos oportuno aduzir que a irrevogabilidade do registro ou a vedação de ser vulnerado pelo próprio Tribunal, não impede à Administração Pública o direito de neutralizá-lo mediante nôvo ato por igual sujeito ao contrôle. Aplicar-se-á tratamento que decorre da própria jurisprudência dominante no Supremo Tribunal Federal (*Súmula* nº 6): a alteração de conteúdo em qualquer ato administrativo registrado pelo Tribunal de Contas só produzirá efeito se ela também vier a ser registrada no mesmo órgão. Em relação ao contrato administrativo, por exemplo, é

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

o registro do Tribunal que lhe confere fôrça de título autêntico, para todos os efeitos jurídicos, como faz certo a Constituição federal (art. 77, § 3º).

O contrato administrativo poderá ser alterado, revisto ou rescindido por outro têrmo análogo, ou mediante aditivo, nas duas primeiras hipóteses. Mas ao nôvo ato corresponderá nôvo registro; êste sucede ao anterior, não o cancela. Dá-se é uma espécie de caducidade. O Tribunal de Contas não passa borracha; não altera, não rasura ou conserta registro que tenha ordenado. Se à Administração Pública parecer cabível o desfazimento do contrato, independentemente da vontade que outra parte contratante tenha formalizado, o único enderêço a ser por ela utilizado é o do Judiciário. A rescisão do contrato por ato unilateral da autoridade administrativa só é admissível quando prevista no respectivo têrmo, até mesmo em conseqüência de cláusula penal.

Veja-se, em relação à rescisão unilateralmente decidida, o disposto no art. 74, alínea *j*, item III, do Código de Contabilidade em vigor no Estado da Guanabara: no contrato estipular-se-á cláusula com "a declaração de reconhecimento pelo adjudicatário de que à Administração é facultado considerar o contrato insubsistente, para todos os efeitos jurídicos e sem ônus de espécie alguma, se lhe convier êste procedimento em conseqüência da denegação do registro". O mérito da cláusula configura-se como um remédio destinado a evitar a delonga da solução final, que a Constituição federal transfere ao Legislativo (art. 77, § 1º).

A Constituição prescreve que "a recusa do registro *suspende* a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional". A impropriedade do verbo é evidente; só pode ser suspensa a execução de contrato na hipótese de haver sido ela iniciada. Mas a mesma disposição invocada só reputa perfeito o contrato após o registro do Tribunal de Contas. Facilita-se ao hermeneuta a suposição de ser constitucionalmente possível dar-se início, sem registro, a contratado imperfeito. Sugerimos em anteprojeto de emenda à Constituição uma conciliação entre o interêsse público, às vêzes comprometido pela demora no exame do contrato a que o Tribunal de Contas tenha denegado registro, e a salvaguarda do contrôle a cargo do referido órgão: "Os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados no Tribunal de Contas. A recusa do registro tornará o contrato insubsistente."

Indicamos a solução transcrita por não nos parecer adequado o pronunciamento do Legislativo sôbre matéria de curso rotineiro da Administração Pública. A experiência tem-nos advertido de que a prescrição do referido pronunciamento, de regra formalizado com atraso considerável, entorpece o ritmo indispensável à dinâmica administrativa e compromete o êxito da iniciativa consubstanciada no contrato. Então, quando êste é desembaraçado pelo Legislativo, às vêzes o interêsse público já se encontra

irremediàvelmente desprotegido. Não só o interêsse público, também o do adjudicatário que se tenha comprometido à execução de uma obra, por exemplo. A elevação dos custos, por fôrça da inflação, torna inoperante a iniciativa programada.

d) *A crônica do jôgo doutrinário.* A polêmica cresceu em São Paulo, no ano de 1958, quando se realizou o I Congresso de Tribunais de Contas do Brasil. Ela resultou de uma tese do então Ministro Carlos Casimiro Costa sôbre "as funções jurisdicionais e administrativas" dos referidos órgãos de contrôle financeiro. Reconhecemos o pêso dos quilates com que o autor aurificou a sustentação de suas convicções. Estivemos de pleno acôrdo quanto à distinção das funções que o Tribunal de Contas cumulativamente exerce, funções de natureza jurisdicional e de contrôle administrativo externo. Pareceu-nos descabida, também, a extensão que certos hermeneutas atribuem ao emprêgo do verbo *julgar*, em função do art. 77, item III, da Constituição federal.

O verbo *julgar*, no texto invocado, não nos parece com mérito para ampliar a área jurisdicional do Tribunal de Contas. Supomos existir similitude entre o seu sentido e o que reponta no art. 66, item VIII, da referida Constituição. A competência do Congresso Nacional no *julgamento* das contas do Presidente da República não é de natureza jurisdicional, mas de índole essencialmente política. Do julgamento independe a caracterização de responsabilidade que enseje o reconhecimento de crime porventura cometido pela autoridade mencionada. Êste assunto já foi versado em página anterior, não comportando novas considerações à margem.

Sem embargo, insistimos em que as contas do Presidente da República poderão ser julgadas favoràvelmente, sem impedir o julgamento a abertura de processo penal contra a mesma autoridade, com fundamento em infração, por exemplo, aos arts. 9º, 10 ou 11, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, relativos, respectivamente aos crimes contra a probidade na administração, contra a lei orçamentária e contra o emprêgo legal dos dinheiros públicos. O julgamento poderá definir-se pela rejeição das contas, inversamente, sem provocar processo penal contra o Presidente da República. Então, que fôrça coercitiva possui o presumido contrôle jurisdicional do Legislativo?

O julgamento das contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional é de caráter e efeitos políticos; não faz coisa julgada. O julgamento de contas, pelo Tribunal de Contas, sim, faz coisa julgada; o Judiciário não o pode rever. Mas o referido Tribunal, ao proferi-lo, não se pronuncia em face da legislação penal; o exame a seu cargo restringe-se ao acêrto ou ao desacêrto das contas. A conclusão do julgamento bitola-se, para efeito de considerar-se o responsável *quite*, em *crédito* ou em *débito*. Então, nesta última hipótese, a decisão do Tribunal de Contas produzirá efeito com a cobrança ao responsável, por meio de ação executiva, do al-

cance não indenizado por via administrativa. Eis de que modo será promovida a execução da sentença do Tribunal, formalizada em acórdão.

Mas se no processo de tomada de contas aflorarem provas ou indícios de crime, imputado a responsáveis, co-responsáveis ou terceiros, o Ministério Público acreditado junto ao Tribunal ou a Procuradoria, se o primeiro não existir, diligenciará a apuração da responsabilidade penal e as sanções correspondentes. Tais são atribuições privativas do Judiciário. O referido Poder julgará soberanamente tôda a matéria penal, mas sem afetar a incolumidade da decisão proferida pelo órgão de contrôle financeiro quanto ao processo de tomada de contas. Êste é insuscetível de revisão judicial. Mesmo que embargos se oponham à execução da cobrança resultante do julgamento de contas, sendo êstes infringentes ou modificativos do respectivo acórdão, ao próprio Tribunal de Contas é que a lei atribui competência decisória (art. 126, da Lei nº 830, de 23 de setembro de 1949).

A distinção entre atos judiciais e atos jurisdicionais, embora patente, não é aceita por todos os doutrinadores. Alguns chegam a generalizar a existência da função jurisdicional, a ponto de reconhecê-la à própria Administração Pública. Na Alemanha e na Itália, principalmente, prospera o pressuposto de que poderão haver natureza jurisdicional e efeitos de coisas julgadas até em simples atos administrativos. Mesmo quanto à caracterização do ato jurisdicional, como vimos em relação ao Tribunal de Contas, as doutrinas abrem roteiros diversos. A influência material do ato, o conteúdo ou o objeto, a estrutura interna, a autoridade que o pratica e a fôrça de que se investe, ou a própria forma processual a ser observada, eis aspectos distintos da caracterização.

Parece-nos convincentes a lição que Duguit divulgou: é essencial à caracterização do ato jurisdicional a existência de uma controvérsia; a presença da jurisdição envolve a existência de uma oposição de interêsse. Êste juízo foi acolhido por Chiovenda, Carnellutti, Lascano e vários outros tratadistas. Mas Duguit admite que o ato referido possa resultar do interêsse de um único indivíduo, bastando haver direito em jôgo. Então, qualquer decisão que tenha por fim resolver uma questão de direito constitui ato jurisdicional. Merkl opta por uma caracterização fundada no critério orgânico: a independência inerente à função da autoridade.

Supomos que a identificação da natureza do ato jurisdicional está na chancela constitucional; jurisdicional só pode ser o ato como tal reconhecido em decorrência de uma fôrça originária da Constituição. Só ao Poder Constituinte é admissível conferir-se o privilégio de indicar os órgãos e as autoridades do Estado munidos de competência para decidir em definitivo a respeito de questões que provoquem o desfazimento de supostas razões de direito ou que contrariem interêsses públicos ou privados. Sem embargo, é de reconhecer-se quanto o assunto alimenta a controvérsia jurídica dos doutôres, muitos dos quais conflitam até mesmo em relação ao

conceito de autoridade e ao de coisa julgada. Vê-se, em conseqüência, que é doutrinàriamente discutido o próprio caráter definitivo e imutável de uma sentença irrecorrível.

Mas o ato jurisdicional transformado em coisa julgada, segundo o direito brasileiro, só é suscetível de alteração quando praticado com desrespeito a texto inerente à própria ordem jurídica. A coisa julgada é como uma pá de cal pôsto pelo ato sôbre assunto enterrado ou encerrado. Eis porque insistimos no desconhecimento de jurisdicionalidade no registro, pelo Tribunal de Contas, dos contratos administrativos e dos atos de aposentadoria, pensão ou reforma. O Tribunal não encerra o assunto ao denegar registro a contrato; além de caber pedido de reconsideração, haverá recurso *ex officio* para o Legislativo. E mais: independentemente da sorte do recurso, esteja em jôgo contrato, aposentadoria, pensão ou reforma, o Judiciário dará sempre ouvidos a um último apêlo, com um *sim* ou com um *não*.

A jurisdição é imanente ao Judiciário. Só por exceção, quando estabelecido em mandamento constitucional, ela deixa de pertencer ao referido Poder. Waline admitiu o exame da concepção orgânica e da concepção material ou funcional na caracterização do elemento essencial próprio da Administração Pública. A concepção material pressupõe critério que permita distinguir, nìtidamente, o ato administraivo, o ato legislativo e o ato jurisdicional. O mestre francês é de opinião que a idéia de litígio se torna mais adequada à noção de contencioso, pondo-a em confronto com o conceito de jurisdição. Parece-lhe que a jurisdição pode independer de contenda.

A opinião de Waline prestigia o parecer de Mirimonde, a que aludimos no capítulo anterior, ao invocar, precisamente, argumento relativo ao Tribunal de Contas. Então, sustenta, "o Tribunal de Contas pratica atos jurisdicionais despidos de caráter contencioso". Estaremos em face de uma peculiaridade do direito francês, quanto às funções do referido órgão de contrôle financeiro. O certo é admitir-se a coincidência de uma dupla presença jurídica: jurisdição e contencioso. Reafirmamos esta convicção à luz do direito brasileiro. Nosso direito vigente não alberga Tribunais Administrativos. Êles existem na França, fora do Poder Judiciário.

Sentimos que esta matéria é galvanizante; enche um oceano afeito às braçadas e aos mergulhos dos juristas. Talvez ela possa aquietar-se quando o Direito Administrativo emancipar-se e constituir patrimônio próprio. Sua vida continua sendo financiada, em grande parte, à custa do crédito instituído pelo Direito Civil. Em relação ao próprio ato administrativo, por exemplo, ainda é impossível ao intérprete livrar-se de empréstimo ao direito referido, quando tenha que definir-se entre a nulidade ou a anulabilidade. Subsídios jurídicos da mesma fonte são necessários à prática da revogação do ato. Ao debater-se no I Congresso de Tribunais de Contas

do Brasil a tese do então Ministro Carlos Casimiro Costa, já referida, recordamos as seguintes noções:

"O Executivo, no caso invocado, optou pela revogação dos atos considerados viciosos, independentemente de pronunciamento do Judiciário e sem lembrar-se de que, então, seria inadmissível aplicar-se a teoria da revogabilidade. Bem sabemos que esta está engordando, mas não é de ser aplicada ao destempo, ou discricionàriamente. Parece-nos oportuno recordar que o ato gerador de direito só pode ser revogado se contiver vício; não pode ser revogado por conveniência. Nossa Constituição adverte que nem a lei tem fôrça para dissolver direito por alguém lìcitamente adquirido. Então, como reconhecer-se competência ao Executivo para agir, extrajudicialmente, em sentido oposto ao direito incorporado ao patrimônio do antigo funcionário, resultante de aposentadoria concedida pelo Governador e registrada pelo Tribunal de Contas? Dir-se-á que a Constituição só ampara o ato jurídico perfeito e que, na hipótese, a perfeição está comprometida. Mas o reconhecimento da imperfeição porventura existente já não pode prevalecer por vontade do Executivo, uma vez que o registro do ato empresta a êste, pelo menos, a presunção de ser perfeito. Agora, ao que pensamos, só por via contenciosa o Executivo poderá promover o desfazimento da situação jurídica definida. O problema suscita uma outra questão a que a lei se fêz omissa: admitida a revogação, o ato que a decretar deve estar sujeito a prazo? A jurisprudência francesa do Conselho de Estado, por exemplo, definiu-se no sentido de que os atos geradores de direitos subjetivos só poderão ser revogados por motivo de direito (vício), condicionada a revogação ao mesmo prazo permitido aos particulares para a impetração de recurso contencioso contra abuso de poder ou ofensa ao direito líquido e certo. A jurisprudência aclara que, vencido o prazo sem que a Administração haja revogado o ato expedido irregularmente, êste subsistirá em caráter definitivo. É como se a decadência do prazo convalidasse os vícios que, porventura, comprometessem o referido ato. A cautela jurisprudencial ensejou a Hauriou o seguinte comentário: "Quantos perigos para a segurança das relações sociais contêm a permanente expectativa da revogação e quanta incoerência haveria numa construção jurídica que não possibilitasse aos terceiros interessados os recursos contenciosos de anulação senão por prazo ínfimo, ao mesmo tempo que se tornasse possível à Administração, sem impor-lhe prazo nenhum, a anulação *ex officio* do seu próprio ato?". A jurisprudência francesa definiu-se a favor de uma solução que consiste em conter o direito de anulação *ex officio* dentro do mesmo prazo admitido para o recurso contencioso de anulação. Talvez o critério a prevalecer no regime processual do nosso Direito Administrativo possa atrair limitação idêntica. O abuso de poder dá causa a mandado de segurança sujeito a prazo de impetração e êste é de ser aplicável, inversamente, em garantia de uma coerente ordem jurídica quanto ao tempo fixado para a contagem do referido prazo."

O Ministro Carlos Casimiro Costa admitiu em sua tese que uma decisão do Tribunal de Contas pode ser alterada em conseqüência da revogação, pela competente autoridade administrativa, do ato que lhe tenha dado causa. Desfeito o ato, ou expedido o ato revogatório, êste deverá ir ao registro do respectivo Tribunal de Contas "para que adquira sua perfeita configuração jurídica, como *ato complexo* que é". Êste entendimento, já isto tornamos claro em página anterior, não coincide com o nosso. O ato não é complexo; o Tribunal de Contas, insistimos, não participa de sua formação. O Tribunal de Contas registra-o, apenas, no exercício do contrôle administrativo externo que lhe cumpre.

Já havíamos fixado êste juízo no plenário do Congresso a que nos referimos:

"O Tribunal de Contas não interfere na construção de ato do poder público; autentica-o, dando-lhe validade, se legal. Se o referido órgão interferisse na formação de ato administrativo o pronunciamento que lhe cumpre não se revesteria de insuspeição; para que haja insuspeição no seu pronunciamento, é necessário que o Tribunal esteja de fora. Se interviesse na formação do ato administrativo, o Tribunal estaria influenciando a Administração Pública e faltando à sua própria razão de ser. Para que seja fiel ao exercício de sua função de contrôle o Tribunal precisa estar à parte, a fim de não ser suspeitado pelo Legislativo. No auxílio devido à fiscalização constitucional a cargo do referido Poder êste não deve ter razão para admitir a conivência do Tribunal de Contas na formação dos atos administrativos."

Os autores italianos e os franceses, que ainda tanto inspiram a jurisprudência dos nossos tribunais, são acordes no reconhecimento da natural revogabilidade dos atos administrativos. Mas, embora pacífico o princípio, muitas são as distinções admitidas na sua aplicação. A faculdade a respeito atribuída à Administração Pública não pode ser ilimitada, sob pena de desfigurar-se ou destruir-se o conceito de Estado (Estado de direito). Ranelletti, tão vulgarizado pelos mestres brasileiros, discriminou as características e as circunstâncias que envolvem os atos administrativos, com o escopo de realçar aquêles a que não reconhece a aderência do princípio da revogabilidade.

Não nos parece despiciendo recordar a enumeração do autorizado tratadista italiano: 1º, o ato perfeito, isto é, que tenha preenchido todos os requesitos de fundo necessários à sua existência, assim como as exigências de forma (o ato imperfeito pode ser revogado); 2º, o ato eficaz, isto é, apto a produzir os efeitos jurídicos previstos com a sua criação ou que a lei lhes tenha atribuído; 3º, o ato que tenha produzido efeitos jurídicos a favor de outros titulares de direito, isto é, que tenha criado direitos subjetivos a favor dos referidos titulares. Mas, ao formular a terceira característica, Ranelletti ressalvou: "O ato pode ser revogado, por exemplo, antes que tenha sido visado e registrado pela Côrte de Contas."

Por que Ranelletti teria ressalvado que a revogação só será admissível antes do registro do ato impugnado? Por saber, decerto, que o registro autentica a validade do ato e que o ato administrativamente irrevogável, segundo sua enumeração, não pode ser extinto senão pelo Judiciário. Se o Executivo decretar a aposentadoria de um funcionário e o Tribunal de Contas houver registrado o respectivo ato, a aposentadoria poderá ser anulada por incorreção de fundo, mas o ato de anulação só produzirá efeito após ser também registrado. O Tribunal poderá denegar registro ao ato anulatório se êste não apresentar razão que comprove a existência de vício ou lesão no ato anulado.