JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

JOSÉ JAPPUR*

Jurisdição e Competência. Efeitos. Natureza do Tribunal de Contas. Conclusividade de suas decisões. Interpretação das Súmulas 346 e 347 do Supremo Tribunal Federal. A inconstitucionalidade das leis pelo Tribunal de Contas. Sugestões e Conclusões.

O conceito de jurisdição supõe o poder de declarar o direito e assegurar eficácia executória à decisão. O advento histórico da jurisdição estava no direito romano. Designava-se, então, esse duplo poder através da *jurisdictio e imperium,* subdividindo-se este em *merum* e *mixtum.* Era *mixtum* o *imperium* a que inerisse a jurisdição — *cui etiam jurisdictio inest.* Daí vinha a distinção da *jurisdictio* em plena e semiplena, competindo esta aos magistrados menores, que não exerciam senão o *imperii quam jurisdictionis.* Hoje, porém, ensina Mattirolo, a distinção não tem mais razão de ser, embora conserve ainda alguns traços.[1] Mortara entende, de outro lado, que a execução é um efeito da jurisdição, mas não lhe marca como elemento essencial. Quando a Constituição Federal fala, no art. 6º, são poderes da União — Legislativo, Executivo e Judiciário — quer referir-se, antes de tudo, à jurisdição e não à competência.

A competência é apenas a medida da jurisdição. A jurisdição é o direito, o direito de o magistrado pronunciar o *jus dicere.* Por isso, sempre se entendeu que a competência é o círculo legislativamente limitado, dentro do qual o juiz pode exercitar validamente a jurisdição. João Mendes disse muito bem:

* Auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

1 Castro Nunes. In: *Da Fazenda Pública em Juízo.* 1960, Liv. Freitas Bastos, 1960. p. 63.

"a jurisdição é o poder de julgar constituído; a competência, o poder de julgar organizado."[2]

2. A jurisdição não é, de forma alguma, atributo exclusivo do Poder Judiciário. A especialização e a descentralização resultou no reconhecimento da chamada "jurisdição das contas". Em 1955, o Ministro Pereira Lima analisou o problema no trabalho intitulado: "O tabu da unidade jurisdicional".[3] Foi aprovado pelo Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil em Porto Alegre, de 17 a 25 de novembro de 1962:

"Os Tribunais de Contas estão constituídos para o exercício pleno de sua jurisdição, à semelhança de outras justiças especiais, como a eleitoral e a do trabalho, devendo observar regras processuais adequadas à sua função jurisdicional."

No referido conclave, o Prof. Ruy Cirne Lima analisou, também, a matéria, através de trabalho oferecido com o título de *A jurisdição do Tribunal de Contas,* enfatizando o seguinte:

"Entre dizer o direito (*jurisdictio*) e julgar (*judicium*) a diferença é considerável. O *jus edicendi* é, por definição, estatal; o *judicium* pode ser atividade privada, como, ainda hoje, se verifica no juízo arbitral."[4]

A Constituição Federal atual fala expressamente, no art. 72, que o Tribunal de Contas da União tem jurisdição em todo o País. É posição universalmente reconhecida ao longo do tempo nas mais diversas Constituições Brasileiras. É definida a jurisdição, em toda a sua latitude, no art. 33 do Decreto-lei 199, de 25 de fevereiro de 1967. Tal dispositivo ampliou, por certo, o art. 39 da Lei Federal 830, de 23 de setembro de 1949. O diploma atual fala em jurisdição sobre administradores das entidades da administração indireta ou de outras entidades, "quando houver expressa disposição legal".

3. De outro lado, é certo que, pelo art. 70, § 1º da Constituição Federal de 1969, "o controle externo do Congresso Nacional será exercido com auxílio do Tribunal de Contas". É sabido que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A grande tarefa do Poder Legislativo é exercida, pois, com auxílio

[2] João Mendes de Almeida Junior. In *Direito Judiciário Brasileiro.* Livraria Freitas Bastos, 1954. p. 40.
[3] *Revista do Serviço Público,* ago. 1955.
[4] Anais do III Congresso dos Tribunais de Contas do Brasil, 2º vol., p. 489.

do Tribunal de Contas. O auxílio não importa na desfiguração do órgão. Não perde sua independência ou autonomia. A essência da "tarefa" eleva o órgão "auxiliar" ao limiar do Poder. Por certo, a doutrina ainda não tem pensamento indiscrepante sobre a natureza jurisdicional do Tribunal de Contas, bem como oscilante tem sido a jurisprudência dos Tribunais. Castro Nunes considera "a mais alta jurisdição administrativa da República".[5] Já Carlos Maximiliano não admitiu a existência da função jurisdicional nos atos do Tribunal de Contas, apenas pressentindo os seus arestos como "prova" e não "cousa julgada" perante a Magistratura.[6] Seabra Fagundes admite a existência da função judicante nos atos do Tribunal de Contas e a cousa julgada.[7]

4. A jurisprudência brasileira, através do Supremo Tribunal Federal, depois de variações de alguns Pretórios Estaduais, vem decidindo pela consolidação da jurisdição do Tribunal de Contas, quer pela categoria de sua competência, quer pela definitividade de suas decisões. Ainda recentemente foi publicado o acórdão do Plenário do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de segurança 19.973 do Distrito Federal, sendo relator o Ministro Bilac Pinto com a seguinte ementa:

"O Tribunal de Contas da União, declarando a ilegalidade da concessão de aposentadoria, opera julgamento definitivo na esfera administrativa. Sendo assim, descaberia ao Presidente da República, por inexistir norma válida de competência, mandar executar o ato de aposentação, nem, por idêntica razão, poderia o Poder Legislativo homologar o ato deste. Inteligência dos §§ 7º e 8º do art. 72 da E.C. número 1, de 1969. — Declaração, pelo STF, de ilegalidade do ato do Senhor Presidente da República que autorizou a execução do aposentamento, e, via de conseqüência, do Decreto Legislativo 85, de 1971, que o aprovou." (Mandado de segurança 19.973, Requerente Oscar Nogueira Barra e Requerido Tribunal de Contas da União).[8]

A importante decisão do Supremo Tribunal Federal teve o condão de contrariar a orientação traçada pelo Consultor Geral da República, em longo e respeitável parecer da lavra do Dr. Romeo de Almeida Ramos, aprovado pelo Presidente da República, com a seguinte ementa:

[5] Castro Nunes. *Teoria e Prática do Poder Judiciário.* p. 31.
[6] Carlos Maximiliano. *Comentários à Constituição.* vol. I, p. 238, 4ª edição.
[7] Seabra Fagundes. *O Controle dos Atos Administrativos pelo P. Judiciário.* 3ª ed., p. 158, 163.
[8] *D. J. da União* de 26 de abril/1976, p. 2 731.

"Revisão de proventos. Aplicação do Decreto-lei 146/67. Competência Constitucional do Presidente da República para ordenar a execução de ato impugnado pelo Tribunal de Contas da União, *ad referendum* do Congresso Nacional. A súmula 347 do S.T.F., seu alcance."[9]

A interpretação do Pretório Excelso confere ao Tribunal de Contas uma função jurisdicional plena, não se admitindo a desconformidade do Poder Executivo, mesmo com o beneplácito do Legislativo. Percebe-se que o Tribunal de Contas, quando examina a "legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões", não age como órgão "auxiliar" do Congresso Nacional e sim com jurisdição própria e autônoma, cuja força lhe advém da própria Constituição. Mesmo em relação ao Poder Judiciário, teve oportunidade de decidir o Supremo Tribunal Federal que "as decisões do Tribunal de Contas não podem ser revistas pelo Poder Judiciário, a não ser quanto ao seu aspecto formal".[10] O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, através de decisão plenária, por unanimidade, traçou orientação idêntica:

"A referida Corte tem autonomia, competência e jurisdição próprias e não está subordinada, nas suas deliberações e julgamentos, a qualquer outra autoridade, mesmo as do Poder Judiciário..." (*Rev. de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul,* vol. 48, p. 115).

5. Quanto ao "julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos", *ex vi* do art. 70, §§ 1º e 4º da Carta Magna vigente, a ação jurisdicional do Tribunal de Contas é, também, definitiva ou irrecorrida. Nem poderia ser doutra forma, na aguda observação de Pontes de Miranda, justificando o seguinte:

"...interpretar que o Tribunal de Contas julgue (as contas) e outro juiz as rejulgue depois, porquanto nessa duplicidade ter-se-ia *absurdo bis in idem*".[11]

A par disso, é o Supremo Tribunal Federal que pontifica através do ex-Ministro Evandro Lins: "Só o que toca a este exame, já para liberar o res-

[9] Pareceres da C.G.R., vol. 82, p. 43-59.

[10] Rec. Ext. 55.821, in *Rev. Trim. Jur.* vol. 43, p. 151.

[11] Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1946.* 1ª ed. vol. II, p. 95; *Comentários à Constituição de 1967,* com a Emenda nº 1, de 1969. 2ª ed. Tomo III, p. 251.

ponsável, já para declará-lo em alcance, constitui decisão jurisdicional definitiva, a cavaleiro de qualquer revisão judicial".[12] De igual quilate é o acórdão da lavra do ex-Ministro Victor Nunes Leal: "Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insuscetível de impugnação na via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal, ou ilegalidade manifesta."[13] Pelo art. 10 da Lei Federal 6.223, de 14 de julho de 1975, os responsáveis por bens e valores das entidades de administração indireta estão sujeitos ao julgamento do Tribunal de Contas com jurisdição privativa. Funciona aí o Tribunal como única instância, no julgamento dos administradores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

6. Outro aspecto importante em torno da matéria gira em torno da anulação ou revisão dos atos administrativos pela administração. Com efeito, diz a súmula 346 do Supremo Tribunal Federal: "A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos."

A revisão é sempre possível, se não houve decisão do Tribunal de Contas sobre o ato. Tendo ocorrido decisão, a revisão só será válida com a concordância do Tribunal de Contas. Tem aplicação aqui a súmula 6 do Supremo Tribunal Federal para melhor entendimento da 346: "A revogação ou anulação pelo Poder Executivo, de ato aprovado pelo Tribunal de Contas, não produz efeitos antes da apreciação pelo Tribunal." Tal orientação foi bem exponenciada no acórdão do Supremo Tribunal Federal da lavra do saudoso ex-Ministro Nelson Hungria com a seguinte ementa:

"O ato complexo, de que participou, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas, não pode ser anulado pela administração, sem a concordância do Tribunal."[14]

No voto bem lançado, diz o Ministro Relator:

"Assim sendo, a decisão do Tribunal de Contas, quando aprobatória, não apenas dá executoriedade ao ato, como cria uma situação definitiva na órbita

[12] Mandado de Segurança 16.255, in *RTJ*, vol. 38, p. 245.

[13] Rec. Ext. 55.821, in *RTJ*, vol. 43, p. 156.

[14] Recurso de Mandado de Segurança 3 881, in *Rev. Dir. Adm.* vol. 53, p. 216 e seguintes.

administrativa. Depois dela, não pode o Executivo, que não tem hierarquia, sobre o dito Tribunal, declarar, unilateralmente, a nulidade do ato."[15]

Finalmente, conclui o seu voto observando o seguinte:

"A entender-se de outro modo chegar-se-ia ao absurdo, toda vez que o Tribunal de Contas desatendesse as impugnações de recursos da Procuradoria da Fazenda, o Poder Executivo sumariamente anularia o ato, como se fosse Alexandre a cortar o nó górdio. Dizer que anular o ato não é anular a decisão do Tribunal de Contas não passa de jogo de palavras, pois que anulado o ato a aprovação do Tribunal ficará no vácuo."[16]

O desfile dos arestos trouxe iluminação do cenário interpretativo da função jurisdicional do Tribunal de Contas, cuja "substância" melhor se projetou dos constantes "acidentes" na arena judiciária. A partir de 1967, o campo jurisdicional do Tribunal de Contas ganhou não só maior extensão ou denotação, como maior compreensão ou conotação. Alargou-se sua esfera jurisdicional em relação aos Três Poderes como penetrou nos meandros de entidades paraestatais de forma mais radical com advento da Lei Federal 6.223, de 14 de julho de 1975.

7. Outro ponto nuclear da jurisdição ou competência do Tribunal de Contas está na súmula 347 do Supremo Tribunal Federal com a redação que segue:

"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público."

A prerrogativa conferida ao Tribunal de Contas desborda, sem dúvida, de sua jurisdição ou competência. Com efeito, é sabido que cabe ao Senado Brasileiro a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Ora, não é possível conferir ao Tribunal de Contas igual iniciativa. A demasia é evidente e salta aos olhos do mais desavisado analista. Serviu de paradigma à súmula 347 o Recurso de Mandado de Segurança nº 8.372, do Ceará, sendo recorrente José Maria Catunda e recorrido o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Foi relator do feito o Ministro Pedro Chaves que, no seu voto, considerou o seguinte:

[15] Recurso de Mandado de Segurança 3 881, in *Rev. Dir. Adm.* vol. 53, p. 221.
[16] Recurso de Mandado de Segurança 3 881, in *Rev. Dir. Adm.* vol. 53, p. 223.

"Entendeu o julgado que o Tribunal de Contas não podia declarar a inconstitucionalidade da lei. Na realidade essa declaração escapa à competência específica dos Tribunais de Contas. Mas há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não-aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer Tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado. Feita esta ressalva, nego provimento ao recurso."

É induvidoso, pois, que a súmula 347 do Supremo Tribunal Federal andou mal inspirada na sua formulação, dando a nítida idéia de que o Tribunal de Contas pode apreciar a inconstitucionalidade das leis. Na verdade, o acórdão que lhe serve de base apenas decidiu que o Tribunal pode deixar de aplicar lei inconstitucional. Mas não lhe cabe apreciar a inconstitucionalidade da lei. Pressupõe-se que já exista a declaração da inconstitucionalidade da lei e o Tribunal de Contas deixa de aplicá-la. Conclui-se, portanto, *reverentia venia,* que deva ser reformulada a súmula 347 do S.T.F., dando-se-lhe a seguinte redação:

"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode deixar de aplicar leis consideradas inconstitucionais."

A sugestão contém, por certo, uma proposição simplista, mas é preferível a declaração do óbvio tonitroante do que a consagração duma impossibilidade. Além do mais, o Tribunal de Contas não é órgão do Poder Judiciário para justificar o sentido gramatical da súmula 347 do S.T.F. Seabra Fagundes sustenta que o "Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. Dele se trata no capítulo referente ao Poder Legislativo, do qual constitui, pelo menos por algumas de suas atribuições, órgão auxiliar."[17]

O clássico Rui Barbosa já ensinava que "o Tribunal de Contas tem criação constitucional, mas em lugar distinto dos órgãos que compõem o Poder Judiciário. Não se inclui, pois, o Tribunal de Contas na enumeração constitucional dos órgãos do Poder Judiciário. Tribunal é, mas Tribunal *sui generis,* que a Constituição não submete ao organismo do Poder Judiciário".[18] Castro Nunes adverte com o peso de sua reconhecida autoridade: "A jurisdição de contas

[17] Seabra Fagundes. *O Controle dos Atos Administrativos pelo P. Judiciário.* Forense, 1957. p. 157.

[18] Rui Barbosa. *Comentários à Constituição Federal.* Saraiva, S. Paulo, 1934. vol. 6, p. 451.

é o juízo constitucional de contas. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os liberar. Essa função é própria e privativa do Tribunal de Contas."[19] Cumpre ressaltar que Pontes de Miranda entende razoável a súmula 347 do S.T.F., dando atribuições ao Tribunal de Contas para declaração da inconstitucionalidade das leis. Sua posição decorre do próprio art. 116 da Constituição Federal de 1969: "Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público." O termo é genérico — "Tribunais". Não caberia, pois, qualquer restrição. Entende, *ad instar,* Pontes de Miranda que cabe recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal das decisões do Tribunal de Contas. A ilação decorre do art. 119, item III da Lei Maior vigente: "julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância por outros Tribunais..." Ainda aí o constituinte usou a expressão geral — "Tribunais".[20] Não procede a argumentação de Pontes de Miranda, eis que as disposições citadas pertencem ao capítulo "Do Poder Judiciário". A sua construção exegética é forçada para inclusão do Tribunal de Contas na expressão geral — "Tribunais". A valer tal juízo, dever-se-ia incluir, também, os demais tribunais administrativos existentes no País. Embora tenha o Tribunal de Contas, *e o próprio,* jurisdição privativa, não significa que possa apreciar livremente a inconstitucionalidade das leis. Sua função limita-se, antes de tudo, na observância rigorosa das leis e no dever de deixar aplicá-las, quando reconhecidas inconstitucionais pelo Judiciário, por se tratar de órgão eminentemente constitucional.

8. Por derradeiro, comporta rápido exame da jurisdição do Tribunal de Contas sobre entidades autárquicas de formação interestadual. É exemplo disso o Banco Regional do Desenvolvimento Econômico, com sede e foro na cidade de Porto Alegre e agências nas capitais de três estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Sua receita origina-se dos três estados, tornando-se sempre polêmica a determinação do órgão competente para exame de suas contas. Tal como a "Santíssima Trindade", é sempre um desafio ao hermeneuta, de vez que suas contas se geram de fontes estaduais autônomas.

[19] Castro Nunes. *Teoria e Prática do P. Jud.* p. 30.

[20] Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967.* Tomo IV, p. 104 e *Comentários ao antigo* C.P.C. vol. XII. p. 162, 184.

Anatomicamente, a autarquia não pode ser dividida, como o organismo humano, em cabeça, tronco e membros. Mas é possível a concentração decisória em razão da "cabeça", sem detrimento da coleta de elementos irradiados de seu "tronco" e "membros". A analogia pode ser sofisticada, mas serve para solução dialética duma situação incomum dentro da história do controle das finanças públicas. Ademais disso, é sabido que qualquer autarquia tem base territorial e não opera em área confinada. O espaço territorial não é elemento essencial para definir o organismo autárquico. Na gênese estatutária do referido Banco, deveria ficar definido a quem caberia a jurisdição das contas. Perfilhou, porém, o legislador pelo silêncio diante da dúvida ressaltante da entidade de conteúdo múltiplo. Agora, a solução harmoniosa deverá ser concebida através de convênio dos Tribunais de Contas dos três estados. Fica aqui a imagem duma rápida sugestão interpretativa extraída dos princípios gerais de direito. Parece caber ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul o julgamento do balanço geral da entidade, no seu conjunto, tendo em vista o domicílio do Banco. O julgamento não elide, porém, a inspeção e decisão dos demais Tribunais participantes quanto às verbas de sua jurisdição e competência. Cada Tribunal respeitará a decisão proferida até o limite peculiar das verbas estaduais identificáveis. As decisões devem ser comunicadas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, para fins de destaque e ratificação, no que couber. Finalmente, a decisão do balanço geral do Banco deverá ser transmitida aos Tribunais com cópia do relatório e julgamento. A construção serve para dar unidade dentro da multiplicidade e, sem tal mecanismo, o todo seria "eterno fumo de uma realidade que se volatiliza".

9. Deflui do exposto a sinopse conclusiva a seguir:

a) a jurisdição é o poder de julgar constituído, enquanto a competência é o poder de julgar organizado, na lição de João Mendes de Almeida Junior;
b) a jurisdição não é atributo exclusivo do Judiciário, pois não se confunde a *jurisdictio* (dizer o direito) com a *judicium* (julgar o direito);
c) a tarefa de Tribunal de Contas é de órgão "auxiliar" do Congresso Nacional, no controle das contas, *si et in quantum,* não significando isso perda de autonomia e independência na sua específica jurisdição;
d) pela recente orientação do S.T.F., o Tribunal de Contas, quando examina "aposentadoria, reformas e pensões", suas decisões são definitivas, *ex-vi* do art. 72, § 8º da Lei Maior, na área administrativa, não cabendo a execução do ato pelo Executivo *ad referendum* do Congresso Nacional;

e) o Tribunal de Contas, no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, *ex-vi* do art. 70 §§ 1º e 4º da Carta Magna, emite juízo definitivo, insuscetível de impugnação na via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta;
f) a jurisdição privativa do Tribunal de Contas exerce-se, também, sobre os responsáveis de bens e valores das entidades da administração indireta;
g) o ato complexo, de que participou, sucessivamente, o Poder Executivo e o Tribunal de Contas, não pode ser anulado pela administração, a despeito da súmula 346 do S.T.F., sem a concordância do Tribunal;
h) a súmula 347 do Supremo Tribunal Federal deve ser revista, de vez que não cabe ao Tribunal de Contas declarar a inconstitucionalidade das leis, nos termos do art. 116 da Constituição atual, apenas podendo deixar de aplicar as leis consideradas inconstitucionais. A súmula não fala em "declarar" mas "apreciar", convindo, de qualquer forma, dissipar a dúvida de razoável procedência;
i) A jurisdição das contas sobre entidades autárquicas de formação interestadual deve ser fixada por convênio dos Tribunais de Contas participantes, sempre que não haja prévia determinação na lei instituidora da entidade de conteúdo múltiplo.