EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A. J. FERREIRA CUSTÓDIO*

1 — Natureza jurídica dos tribunais de contas. 2 — A Constituição de 1988 e os tribunais de contas. 3 — Eficácia executiva de decisões sobre débito ou multa. 4 — Conclusão.

1. *Preâmbulo*

1. A Constituição Federal de 1988 trata em seu título IV da Organização dos Poderes. O Capítulo I desse Título cuida do Poder Legislativo e a Seção IX desse capítulo versa sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

2. Disciplinada pelos arts. 70 a 75 da Constituição, essa fiscalização contempla essencialmente as atribuições do Tribunal de Contas da União (arts. 71 e 72, §§ 1º e 2º), sua organização e as garantias de seus membros (art. 73), estendendo essas normas aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75).

3. No art. 70, parágrafo único, a Constituição insculpiu obrigação inafastável de prestação de contas para qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

4. No rol das competências conferidas ao Tribunal de Contas destacam-se, ao lado do parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo Presi-

* Advogado e Procurador do Estado de São Paulo.

dente da República (art. 71, I), as inscritas no art. 71, inciso II (julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta ou indireta); inciso III (apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, exceto para cargos em comissão, e as das concessões de aposentadorias, reformas e pensões), e inciso VIII (aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei).

5. O emprego, não só pela vigente Constituição, mas também pelas anteriores, de vocábulos como tribunal, julgar e jurisdição, já foi objeto de considerações e lições de grandes juristas. A natureza dos Tribunais de Contas e de suas decisões já mereceu estudo dos doutores e apreciação do Poder Judiciário. A controvérsia, contudo, não desaparece, mesmo ante a nova Constituição, sobretudo se e quando for cogitada a aplicação do preceito inserto em seu art. 71, parágrafo 3º, que atribui a algumas das decisões das Cortes de Contas eficácia de título executivo. Esta a razão das anotações que se seguem.

2. *Natureza das decisões do Tribunal de Contas*

6. Vários autores já se pronunciaram a respeito da natureza desses Tribunais e, por conseqüência, de seus atos. Sustentaram sua natureza jurisdicional, dentre outros, o Dr. Roberto Rosas ("A Função Jurisdicional do Tribunal de Contas", *in RDA 93/340*) e, em parte, o Dr. Carlos Casimiro Costa ("Funções Jurisdicionais e Administrativas dos Tribunais de Contas", *in RT 275/7*).

7. J. Cretella Júnior entende que *"nenhuma das tarefas ou atividades do Tribunal de Contas configura* atividade jurisdicional, *pois não se vê, no desempenho dessa Corte de Contas, nem autor, nem réu, nem propositura de ação, nem provocação para obter* prestação jurisdicional, *nem inércia inicial, nem existência de órgão integrante do Poder Judiciário, nem julgamento de crimes contra a administração. Ao contrário, as atividades do Tribunal de Contas,* tipicamente administrativas, *são..."* ("Natureza das Decisões do Tribunal de Contas", *in RDA 166/1* — grifos do original).

8. Hely Lopes Meirelles classifica as atribuições do Tribunal de Contas em opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas (*Direito Administrativo Brasileiro*, 14ª ed., 1989, p. 662). Em nota de rodapé (nota 1, p. 662) estabelece a distinção entre *"jurisdicional"* e *"judicial"*, para afirmar que *"somente o Poder Judiciário tem o monopólio da jurisdição "judicial", isto é, de dizer o direito com força de coisa julgada. É por isso que a jurisdição do Tribunal de Contas é meramente* administrativa, *estando suas de-*

cisões sujeitas à correção do Poder Judiciário, quando lesivas de direito individual, ..." (grifos do original).

9. José Afonso da Silva, endossando a posição de Cardona, entende "que o Tribunal de Contas é um órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou da legalidade de atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico" (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª ed., 1989, p. 632).

10. Jurisdicionais seriam, entretanto, algumas funções do Tribunal de Contas, no escólio de M. Seabra Fagundes (*O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 3ª ed., 1957). Afirma ele que "duas exceções restritas admite a Constituição ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário, no que concerne à matéria contenciosa administrativa" (p. 156). A segunda, conforme esclarece, "se refere ao julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias etc., e das contas dos responsáveis por fundos ou bens públicos, delegado ao Tribunal de Contas" (*op. cit.* p. 156).

10.1. — Embora reconheça que a Corte de Contas não integra o Poder Judiciário, tanto que a Constituição (de 1946) dela trata no capítulo referente ao Legislativo, do qual é órgão auxiliar, assevera: "*Não obstante isso, o art. 77 lhe outorga a atribuição de 'julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas', o que implica, sem dúvida, investi-lo no* parcial exercício de função judicante. *O seu pronunciamento, embora restrito em amplitude, porque* limitado ao aspecto contábil *(o criminal fica à Justiça comum), é conclusivo.* Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo" (*op. cit.*, p. 157/158 — grifos nossos).

10.2. — A posição do ilustre jurista, embora limitando a função judicante do Tribunal de Contas ao aspecto contábil, parece ser a de conferir-lhe efeito definitivo, preclusivo, tanto que entende não dispor o Judiciário de poder revisional ou de reexame. E, para sufragar tal eficácia às decisões do Tribunal de Contas, invoca o ensinamento de Pontes de Miranda a propósito, para o qual "a função de julgar as contas está claríssima no texto constitucional. Não havemos de interpretar que o Tribunal de Contas julgue e outro juiz as rejulgue depois. Tratar-se-ia de absurdo *bis in idem*" (*Comentário à Constituição de 1946*, v. II, p. 95, *apud* M. Seabra Fagundes, *op. cit.*, p. 161, nota 5).

10.3. — Seabra Fagundes, todavia, não lhe reconhece essa função, quando o Tribunal de Contas é chamado a "*dizer da* legalidade *(grifo original) de contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Mas, embora a expressão do texto*

*constitucional seja a mesma empregada a propósito das contas dos responsáveis por dinheiro e bens do patrimônio da União ou de autarquias (*julgar — *grifo do original), o Tribunal não exerce função judicante quando se manifesta em tais casos. A atribuição que então desempenha é* materialmente administrativa" (grifos nossos — cf. *op. cit.*, p. 158).

11. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, após analisar os pontos de vista de Seabra Fagundes, Pontes de Miranda e Castro Nunes (este último considerava jurisdicional o julgamento das contas, mas atividade administrativa o julgamento da legalidade dos contratos, aposentadorias etc.), deles dissente, pois *"há de entender-se que, em ambas as hipóteses, o Tribunal de Contas* só possui função administrativa *de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos"* (*Princípios Gerais de Direito Administrativo*, 1ª ed., 1974, v. II, p. 171 — grifos nossos).

11.1. — Respondendo ao argumento de que a apreciação pela Justiça Comum de fatos já apurados pelo Tribunal de Contas constituiria um *bis in idem*, salienta Oswaldo Aranha Bandeira de Mello que: *"Não se trata de rejulgamento pela Justiça Comum, porque o Tribunal de Contas é* órgão administrativo *e não judicante, e sua denominação de Tribunal e a expressão julgar ambas são equívocas. Na verdade, é um Conselho de Contas e não as julga, sentenciando a respeito delas, mas apura da veracidade delas para dar quitação ao interessado, em tendo-as como prestadas, ou promover a condenação criminal e civil dele, em verificando o alcance. Apura fatos. Ora, apurar fatos não é julgar."* (*op. cit.*, p. 172 — grifos nossos).

11.2. — Em outro ponto de sua abrangente e profunda análise, o jurista proclama: "O Tribunal de Contas julga as contas, ou melhor, aprecia a sua prestação em face de elementos administrativo-contábeis (sic), e, outrossim, a legalidade dos contratos feitos, bem como das aposentadorias e pensões. A Justiça Comum julga os agentes públicos ordenadores de despesas e os seus pagadores. E ao julgar os atos destes, sob o aspecto do ilícito penal ou civil, há de apreciar, também, os fatos que se pretendam geraram esses ilícitos. Repita-se, a função jurisdicional é de dizer o direito em face dos fatos. Jamais de apreciar fatos simplesmente. Mesmo se aceitasse como definitiva essa apreciação, não corresponderia a uma função de julgar." (*op. cit.* p. 176).

12. É predominante, na jurisprudência, a tese da natureza administrativa dos Tribunais de Contas e de suas decisões. O Supremo Tribunal Federal acatou-a por diversas vezes. Já ao tempo da edição da Súmula nº 6 se consagrava a "competência revisora do Judiciário".

13. Em julgado relatado pelo Ministro Themístocles Cavalcanti (*RDP*, 12/153), a 2ª Turma do STF proclamou que "as decisões do Tribunal de Contas são de natureza administrativa e podem ser apreciadas quanto à sua legalidade". No voto do Relator consigna-se: "Não se pode contestar ao Tribunal de Contas competência para apreciar a legalidade das aposentadorias e a verificação de seus cálculos, inclusive da prova trazida para a contagem do tempo de serviço. Mas os seus atos não são insuscetíveis de apreciação quanto à sua legalidade. Pelo contrário. As suas decisões são de natureza administrativa e como tal devem ser consideradas pelas instâncias judiciárias" (*Nossa Constituição Federal Comentada*, v. II, p. 186).

14. Em outro aresto decidiu o STF, Relator Ministro Themístocles Cavalcanti (*RTJ 45/758*): "Não tenho dúvidas em apreciar também a legalidade do ato do Tribunal de Contas que funcionou no caso como um órgão administrativo, cujos atos estão sujeitos ao controle jurisdicional, pois, na hipótese praticou ato de registro, aplicou isenção, ato essencialmente administrativo. Em relação ao Tribunal de Contas, mesmo aqueles atos que importavam em julgamento, nunca tiveram o caráter jurisdicional, porque, na apreciação de Castro Nunes, esse julgamento se limitava à esfera administrativa."

15. Em aresto prolatado no Mandado de Segurança n. 19.973-DF, o Plenário do STF, na vigência da Constituição Federal de 1967, reafirmou essa orientação (RTJ 77/29). Na parte pertinente, eis o voto do Ministro Rodrigues Alckmin: "A Constituição Federal de 1946 atribuiu ao Tribunal de Contas acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, julgar as contas de responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas e 'julgar da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões'. Na vigência deste texto, pretendeu-se atribuir o caráter de decisão de natureza jurisdicional às que configurariam 'julgamento', insuscetível de revisão pelo Judiciário. A tese não vingou. Mas a pretensão serve para demonstrar a diferente natureza jurídica dessas funções atribuídas ao Tribunal de Contas. E a distinção, na vigência da CF de 1946, foi feita por Pereira Lira (RDA, 82/232), mostrando 'o campo de atuação do Tribunal como órgão auxiliar do Congresso' e 'a área, bem distinta, em que a Corte exercia uma competência privativa, proferindo julgados somente suscetíveis de revisão pela via judicial'. Nesta última área se incluía a apreciação da legalidade de aposentadorias, reformas e pensões" (*RTJ 77/40*).

16. A Constituição Federal de 1988 consagra, segundo pensamos, a natureza administrativa do Tribunal de Contas e de suas decisões.

16.1. — Ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, seu art. 71, *caput*, estatui que "o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União". Esse preceito é reproduzido pelo art. 33 da Constituição paulista de 1989, que, por força da regra do art. 75 da Constituição da República, comete o controle externo à Assembléia Legislativa "com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado".

16.2. — Não é admissível enquadrar os Tribunais de Contas como órgãos do Poder Judiciário, quando a Constituição, expressamente, os define como órgãos auxiliares do Poder Legislativo, disciplinando-os como tal em seção específica voltada para esse Poder (CF 88, Seção IX, do Capítulo I, do Título IV). O Executivo, o Legislativo e o Judiciário são Poderes independentes entre si, embora harmônicos (CF 88, art. 2º). Inconcebível que o Tribunal de Contas, que auxilia o Poder Legislativo no controle externo, possa estar integrado ao Poder Judiciário. Se fosse órgão deste, haveria de ser independente e não auxiliar do Legislativo.

16.3. — O art. 92 da Constituição Federal, em consonância com essas disposições, define quais os órgãos do Poder Judiciário. Fá-lo em capítulo próprio (III) do mesmo Título IV. Nesse elenco não figura o Tribunal de Contas da União. De igual conteúdo é a disposição do art. 54 da Constituição Paulista de 1989, *ex vi* do preceituado pelo art. 125 da Constituição Federal.

3. *Eficácia das decisões*

17. Esse entendimento não significa que as decisões do Tribunal de Contas estejam desamparadas de qualquer valor. Como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas tem suas competências definidas pela Constituição Federal. Referem-se, v.g., à emissão de parecer sobre as contas do Presidente (art. 71, I) ou Governador (art. 75), ou à realização de inspeções e auditorias (art. 71, IV). Dentre as que maiores divergências têm suscitado, posto aí residir, fundamentalmente, a polêmica quanto a sua natureza, estão as arroladas nos incisos II e III, do art. 71 da Carta Magna. Diz o primeiro deles com a competência para "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos"; o segundo, com a competência para "apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal... bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões...". Conecta-se a essas funções a delineada pelo inciso VIII, que pres-

creve a aplicação "aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei". Esta função tem, agora, especial relevo ante a regra do parágrafo 3º, do art. 71, que adiante referiremos.

18. Ao deliberar sobre as contas dos responsáveis por bens e valores públicos, o Tribunal exerce competência que lhe é constitucionalmente atribuída como órgão auxiliar do Poder Legislativo. A apreciação das contas, de que trata o inciso II, do art. 71, da Constituição Federal, difere, em substância, daquela de que cuida o inciso I do mesmo dispositivo. Em relação às deste, sua competência exaure-se com a emissão de parecer, competindo ao Congresso o julgamento das mesmas (CF 88, art. 49, IX). Porém, em relação às contas referidas no inciso II do citado art. 71, a apreciação do Tribunal de Contas constitui ato definitivo somente passível de revisão pelo próprio Tribunal, na forma prevista em lei, ou pelo Poder Judiciário, pois, quanto a este, nem a lei pode excluir de sua apreciação lesão ou ameaça a direito (CF/88, art. 5º, XXXV).

19. Na esfera administrativa, especialmente na órbita do Poder Executivo, as decisões do Tribunal de Contas devem ser admitidas como atos definitivos, obrigatórios e insuscetíveis de questionamento administrativo. Esgotados os meios de impugnação previstos em lei, as decisões da Corte de Contas tornam-se imutáveis na esfera administrativa, salvo as hipóteses — se previstas em lei — de revisão ou rescisão pelo próprio Tribunal de Contas. Há, nesse aspecto, similitude com as decisões emanadas do Poder Judiciário, não obstante — como já destacado — não haja identidade. Não pode, dessa forma, a autoridade administrativa opor-lhes resistência ou ignorá-las, cabendo, ao contrário, dar-lhes integral execução. Principalmente, tratando-se de autoridade do Poder Executivo, porquanto a este não é dado ignorar que o Tribunal de Contas é órgão do Poder Legislativo (CF/88, art. 71) e, portanto, independente do Poder Executivo (CF/88, art. 2º). A independência dos Poderes é, outrossim, princípio fundamental lado a lado com o Estado Democrático de Direito. Na esfera administrativa, portanto, as decisões do Tribunal de Contas têm a marca da definitividade, só arredável através da atuação do Judiciário, inclusive por iniciativa da Administração Pública, ou, como se costuma dizer, pela Fazenda Pública.

20. O Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de examinar a matéria. No julgamento do RE n. 74.663-SP (*RTJ 65/500*) apreciou-se mandado de segurança impetrado por funcionário contra ato de Secretário Municipal que, amparado em decisão da Corte de Contas, reconheceu a inexistência do direito à aposentadoria, antes concedida, e determinou a reassunção das funções, anu-

lando, destarte, o título de aposentação. Entendeu a 2ª Turma do STF que *"O ato do Secretário é de legalidade inatacável, o que impede sua impugnação, por terceiros, em mandado de segurança, ou mesmo por ação ordinária, tendo-se em vista que* as decisões do Tribunal de Contas são obrigatórias para os órgãos da Administração. *O impetrante aponta vícios na decisão do Tribunal de Contas, que concluiu pela ilegalidade de sua aposentadoria, mas neste mandado de segurança não se pode examinar o mérito dessas argüições. Ao impetrante fica, entretanto, aberta a possibilidade de suscitar o controle jurisdicional da decisão do Tribunal de contas que o atingiu." (RTJ 65/501-502* — grifos nossos*)*.

21. As decisões judiciais que admitem a revisão, pelo Judiciário, das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas — e que constituem a imensa maioria — trazem, de forma implícita, o pressuposto de sua obrigatoriedade para as autoridades administrativas. Exemplo é o aresto publicado *in RTJ 77/29,* parcialmente transcrito no item 15 *retro,* que destaca "o campo de atuação do Tribunal como órgão auxiliar do Congresso" e "a área, bem distinta, em que a Corte exercia uma competência privativa, *proferindo julgados somente suscetíveis de revisão pela via judicial" (RTJ 77/40* — grifamos). Vale dizer, julgados não suscetíveis de revisão pela autoridade administrativa, obrigatórios para ela enquanto não modificados pelo Judiciário.

22. Doutrinariamente é essa, também, a conclusão de Vitor Nunes Leal (*Valor das Decisões do Tribunal de Contas, in RDA,* v. 12. p. 418 e ss.). Nesse comentário, à luz da Constituição de 1946, esclarecia: "6. Da posição peculiar do Tribunal de Contas no mecanismo do Estado resulta que *suas decisões são obrigatórias para os órgãos administrativos* (...). Conseqüentemente, *não pode a administração rever aquelas decisões" (RDA, 12/421* — grifos nossos).

22.1. — Nesse mesmo comentário, Vitor Nunes Leal invoca o testemunho de Castro Nunes e transcreve, parcialmente, voto por este proferido, em 1944, no Supremo Tribunal: "Se essa decisão, iniludivelmente administrativa, é suscetível 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 posto 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" (RDA, 12/421* — grifos do original).

4. *Eficácia executiva*

23. A Constituição Federal de 1988 introduziu disposição de grande efeito e alcance, se correta e eficientemente aplicada. No § 3º, do art. 71, estatuiu que "as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo".

24. É certo que o art. 50, alínea *c*, do Decreto-lei n. 199, de 25.02.67, que dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, já admitia pudesse a Corte de Contas "determinar a cobrança judicial, pela via executiva, nas Varas da Fazenda Federal", se, notificado, o responsável pelo alcance não efetuasse a reposição em trinta dias. Era, todavia, preceito específico para a cobrança de créditos titulados pela União Federal, ficando as respectivas ações a cargo dos Procuradores da República.

25. A Lei n. 6.822, de 22.09.80, dispondo sobre a cobrança executiva dos débitos fixados em acórdãos do Tribunal de Contas da União, prescreveu que as decisões "condenatórias de responsáveis em débito para com a Fazenda Pública tornam a dívida líquida e certa e tem força executiva, cumprindo ao Ministério Público Federal, ou, nos Estados e Municípios, a quem dele as vezes fizer, ou aos procuradores das entidades da Administração Indireta, promover a sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades, na forma do disposto na alínea *c*, do art. 50, do Decreto-lei n. 199, de 25 de fevereiro de 1967" (art. 1º). O art. 3º da mesma Lei atribuiu força executiva, também, às decisões definitivas do Tribunal de Contas da União que aplicassem multas nos casos previstos no art. 53 do Decreto-lei n. 199/67.

26. As disposições do Decreto-lei n. 199/67 e da Lei n. 6.822/80, todavia, somente aludiam a decisões do Tribunal de Contas da União, abrangendo apenas os débitos e as multas por ele julgados devido ou impostos. Quanto às decisões dos Tribunais de Contas dos Estados a situação era de inconcebível discriminação, não ensejando execução forçada, mesmo porque sendo privativa da União a competência para legislar sobre direito processual (CF/67, art. 8º, XVII, b), descabida seria qualquer disciplina estadual que outorgasse eficácia executiva às decisões de suas Cortes de Contas.

27. O mérito do art. 71, § 3º, da vigente Constituição é o de eliminar essa inaceitável distinção de efeitos entre as decisões do Tribunal de Contas da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Embora o *caput* do art. 71 aluda ao Congresso Nacional e ao Tribunal de Contas da União, a ensejar o entendimento de que seu § 3º estaria se reportando, unicamente,

às decisões desse Tribunal de Contas, somos de opinião que a disposição vale também para as Cortes de Contas estaduais e do Distrito Federal e para os Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios por força do preceituado no art. 75.

28. O próprio dispositivo constitucional contém restrições à eficácia executiva das decisões dos Tribunais de Contas. Não é a toda e qualquer decisão desses Tribunais que a Carta Magna atribui esse efeito. Somente às que imputem débitos ou multas. Imputar é "acusar, atribuir, responsabilizar alguém por alguma coisa" (*Enciclopédia Saraiva do Direito* — verbete *imputar* — nota da Comissão de Redação). Esse é o sentido corrente do vocábulo (*atribuir (a alguém) a responsabilidade de* — cf. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*). Daí decorre que unicamente as decisões dos Tribunais de Contas, que atribuam a alguém a responsabilidade por débito para com a administração direta e indireta, inclusive fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, ou que imponham multas previstas na legislação, gozam da eficácia de título executivo. Via de regra, tais decisões são as que emanam da competência inscrita nos incisos II e VIII, do art. 71 da Constituição Federal.

29. Não basta, pois, que a decisão da Corte de Contas deixe de aprovar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos. Insuficiente, também, a decisão que tem por irregulares as contas prestadas, ou a que julga ilegal ou irregular a despesa efetuada. Por igual, a que decide ser ilegal ou irregular o contrato celebrado. É indispensável, para ter eficácia executiva, que a decisão identifique nominalmente o responsável pelo débito. A dívida, por sua vez, precisa ser quantificada ou quantificável, ou seja, a decisão deve mencionar, em moeda corrente nacional, o valor do débito imputado ao responsável, ou permitir sua definição através de simples cálculo aritmético. As multas aplicadas devem, também, ser precisadas quanto a seu montante, com indicação do fundamento legal e individualizadas em relação ao respectivo responsável. Tudo sem prejuízo do cumprimento do art. 5º, inciso LV, da Constituição, que garante "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes".

30. Essas cautelas são inafastáveis para compatibilizar a outorga constitucional de eficácia executória com as exigências da lei processual. Não que se pretenda submeter o conteúdo e a interpretação do preceito constitucional à disciplina da lei ordinária. Não se trata de, por interpretação da legislação processual, restringir ou ampliar o alcance do preceito constitucional. A hipó-

tese é, ao contrário, de simples harmonização entre a disposição do art. 71, § 3º, da Constituição. com as regras processuais civis, especialmente, o art. 586 do CPC.

30.1. — Ademais, tendo o legislador constituinte se utilizado do conceito de "título executivo", por certo empregou-o de conformidade com a conotação que a doutrina e a jurisprudência lhe emprestam. À evidência que a Constituição poderia e pode conferir conteúdo próprio aos institutos e categorias por ela adotados. Entretanto, não o fazendo, devem ser eles interpretados em consonância com a noção que apresentam no cenário jurídico nacional. Eis por que impende considerar o título executivo, a que alude o art. 71, § 3º, da Constituição, na exata dimensão de seu conceito jurídico já assente, criação que é "dos juristas do direito intermédio italiano e corresponde a um compromisso entre as tendências opostas do direito romano e do direito germânico" (Cândido R. Dinamarca, *Execução Civil*, RT Editora, 1973, p. 168).

31. Ensina Cândido R. Dinamarco (*Execução Civil*, RT Editora, 1973, p. 181) que, "quanto à exigência de precisa individuação do direito a que o ato se refere, aí, sim, trata-se de requisito essencial, inerente à teoria do título executório". E acrescenta: "É que, sendo a execução um processo de finalidades eminentemente práticas e objetivas, dispondo de meios para a *realização* do direito e não para o *acertamento* de sua natureza ou existência, da individualidade do bem devido, ou do montante pecuniário, é preciso conhecer-se desde logo a natureza e a medida do sacrifício a ser imposto ao executado. É com base nesse conhecimento que se medirão os atos de agressão patrimonial que se praticarão desde o começo do procedimento executório (penhora, desapossamento)" (grifos do original).

32. Em outro ponto de sua excelente obra, o Dr. Cândido R. Dinamarco desfaz, de forma a nosso ver irrespondível, o equívoco que a idéia de liquidez e certeza tem gerado. Afirma ele que "quando se fala em direito certo, pensa-se num direito cujos elementos sejam perfeitamente conhecidos; em outras palavras, será certo um direito, se definidos os seus sujeitos (ativo e passivo) e a natureza da relação jurídica e de seu objeto" (*ob. cit.*, p. 184). A certeza do direito, concebida como relativa a seus elementos definidores e não como pertinente a sua existência, atrela-se indissoluvelmente à indispensável individuação do direito. Consoante, ainda, o escólio de Cândido R. Dinamarco (*op. cit.*, p. 186): "Nos direitos de crédito, que necessariamente têm por conteúdo coisas fungíveis, a individualização é feita pela conjugação da certeza e da liquidez. Aquela chega até o ponto de determinar a natureza da relação jurídica e o gênero do objeto devido (*quid debeatur*); mas a fixação da quantidade de-

vida (*quantum debeatur*), com a qual se completará a individualização do direito e de seu objeto, significa a sua liquidez."

32.1. — Já anotava o insigne professor que "é entendimento judiciosamente dominante o de que a liquidez do direito se contenta com a determinabilidade do *quantum debeatur*, não sendo necessário que o título se refira desde logo, a um montante determinado" (Cândido R. Dinamarco, *op. cit.*, p. 186), exegese essa que, atualmente, vem obtendo ressonância jurisprudencial.

33. Nota-se, destarte, que as exigências de ordem processual harmonizam-se, perfeitamente, com a dicção do texto constitucional. A atribuição de eficácia executiva apenas às decisões de que resulte imputação de débito ou multa funciona não só como cláusula de restrição, mas e principalmente como cláusula de fixação dos requisitos indispensáveis à produção desse efeito. Vale dizer, a decisão do Tribunal de Contas deve atribuir a alguém a responsabilidade legal de solver um débito, de ordinário decorrente de um dano causado ao erário, ou de pagar uma multa fixada em lei. Ora, a atribuição de responsabilidade dessa natureza ou a aplicação de multa implicam a individuação do direito creditório do ente público em relação a alguém e, em geral, a determinação do objeto ou prestação devida e, no mínimo, a determinabilidade do *quantum debeatur*. Portanto, a satisfação dos requisitos processuais já se contém no próprio enunciado do art. 71, § 3º, da Constituição da República, nada se lhe acrescentando para efetivar a executividade conferida às citadas decisões do Tribunal de Contas. Acaso, entretanto, assim não aja o Tribunal, ou se, por hipótese, não houver como definir a prestação a ser solvida, ou o montante não puder ser aferível por mero cálculo aritmético, então a decisão do Tribunal valerá como tal, desprovida, contudo, de eficácia de título executivo.

34. A nova Constituição Federal criou mais um título executivo extrajudicial, que se agrega àqueles já previstos no art. 585, inciso VII, do CPC ("todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva"). Note-se que a Constituição conferiu eficácia de título executivo às "decisões do Tribunal (de Contas) de que resulte imputação de débito ou multa" e não à certidão de dívida ativa, de que cuida o inciso VI, do art. 585, do CPC.

35. Parece-nos, portanto, que a decisão do Tribunal de Contas, revestida dessas características, não necessita ser inscrita em dívida ativa para possibilitar, através de certidão da mesma, o ajuizamento do processo executório. Nem a Lei n. 6.830/80 pode ser invocada para fundamentar essa exigência, pois a lei ordinária não pode estabelecer requisito ou pressuposto não compatível

com a Constituição. Tendo esta outorgado eficácia de título executivo à decisão propriamente dita, exigir-se sua prévia inscrição em dívida ativa, para tal fim, seria acrescentar um requisito não autorizado. É certo que a administração pode até proceder à inscrição, sobretudo para fins de controle de arrecadação. Mas não é a inscrição requisito essencial ao ajuizamento de execução fundada em decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa.

36. Sabido ser a inscrição "ato de controle administrativo da legalidade (Lei n. 6.830/80, art. 2º, § 3º), não caberia, a esse pretexto, atribuir à autoridade administrativa o poder de, por via desse procedimento, proceder à revisão ou à adequação da decisão prolatada pelo Tribunal de Contas. A decisão da Corte de Contas, que atenda às condições estatuídas pelo art. 71, § 3º, da Constituição, tem eficácia executiva. Ou, se não as obedece, dela é desprovida. Não se abre, em tal caso, espaço para atuação da autoridade administrativa.

37. Aliás, antes mesmo da vigente Constituição, já se sustentava "que algumas leis especiais ensejam a cobrança pela via específica da execução regrada pela Lei n. 6.830/80, independentemente de inscrição da dívida, de certos créditos públicos, tal como sucede com as multas impostas pela Comissão de Valores Mobiliários (Lei n. 6.385/76 com a nova redação que lhe foi dada pela Lei n. 6.616/78) e os alcances apurados e as multas cominadas pelo Tribunal de Contas da União (Lei n. 6.822/80)" (*Cobrança da Dívida não Tributária da Fazenda Pública,* Dr. Donaldo Armelin, *in Revista de Processo,* n. 45, p. 17, com apoio do Dr. Milton Flaks).

5. *Conclusão*

38. Resulta do exposto que:

a) os Tribunais de Contas não são órgãos do Poder Judiciário; são órgãos auxiliares do Poder Legislativo, dotados de atribuições constitucionais específicas;

b) suas decisões, portanto, não são de natureza jurisdicional; revestem-se de natureza administrativa, sendo obrigatórias para a administração pública, que lhes deve dar integral cumprimento; todavia, são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, ao qual competem o controle e a tutela jurisdicionais;

c) as decisões dos Tribunais de Contas que atribuírem a qualquer agente público responsabilidade por débito decorrente de sua atuação como tal, em montante determinado ou determinável, ou que lhe apliquem penalidade pe-

cuniária, gozam, independentemente de inscrição em dívida ativa, de eficácia executiva, constituindo-se em título executivo extrajudicial; ou. em outras palavras, somente adquirem a eficácia executiva as decisões que satisfaçam os requisitos substanciais: "a certeza do direito (ou seja, a determinação da natureza deste e de seu objeto) e a liquidez (que é o conhecimento real ou potencial, do *quantum* dos direitos de crédito)" (Dr. Cândido R. Dinamarco, *op. cit.*, p. 200/1).