



Sobre o conteúdo não jurisdicional das decisões dos Tribunais de Contas

Veruska Sayonara de Góis

Advogada, Especialista em Direito e Cidadania (UFRN), Professora (UERN)

A jurisdição - ou dizer, o Direito - constitui-se tarefa do Estado, avocada quando este se substituiu à autotutela dos sujeitos na resolução das lides. Ao impedir que se realizasse justiça pelas próprias mãos, o ente estatal busca pacificar socialmente, mediante a solução as partes pela aplicação da lei.

“Tal aplicação é efetivada por agentes políticos, que, detendo parcela de poder estatal, têm como função atuar procedimentalmente na solução dos problemas. A padronização dos procedimentos é uma tentativa de garantir-se isonomia. Aos juízes, como integrantes do Poder Judiciário, cabe desempenhar o papel de aplicador da lei, no escopo político de 'dizer o direito' ou distribuir justiça.”

Tal poder chama-se *jurisdição*. Este órgão, nas sociedades civilizadas contemporâneas, se faz presente, monocraticamente, por meio de um juiz, ou, de forma colegiada, pelos tribunais compostos de vários juízes. A atuação de tais órgãos é disciplinada pelas leis de cada país e ocorre por meio de um instrumento de trabalho desenvolvido pela ciência processual denominada processo (GOMES, 2001, p. 10).

A natureza jurídica do processo como relação jurídica é consentânea entre processualistas contemporâneos, tendo sido proposta ainda a idéia de processo com natureza jurídica de contrato, quase-contrato, situação jurídica e procedimento informado pelo contraditório. A existência do processo caracteriza a jurisdição, ressaltando-se a

diferença entre processo (relação jurídica) e procedimento (seqüência e/ou forma de atos).

“Em síntese, a relação jurídica processual reveste-se das seguintes características: é autônoma (não se confunde com a relação jurídica que se discute no processo), trilateral (dela participam autor, réu e juiz), pública (o juiz nela figura como órgão do poder estatal), complexa (há recíprocos direitos, deveres e ônus) e dinâmica (desenvolve-se progressivamente até um ato final)” (WAMBIER et al, 2002, p. 159).

Como elementos essenciais, a relação jurídica processual tem aspectos subjetivos (partes e órgão judicial) e os aspectos objetivos (provas e teses). Como integrantes do poder estatal, inexistente a possibilidade de delegação da atribuição funcional, constituindo a ocupação do cargo uma função pública (*munus*), não havendo ainda possibilidade de afastabilidade, como instância de resolução. Conforme a Constituição Federal:

“Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Assim, distingue-se a função jurisdicional, dos juízes, da função fiscalizadora dos Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, com as competências ou atribuições próprias, e *status* constitucional (artigo 71, Constituição Federal CF). Com efeito, “a Corte de Contas, no sistema de freios e contrapesos instituído pela Magna Carta Federal, é considerada uma ferramenta técnica indispensável e altamente qualificada colocada à disposição do Congresso Nacional, como também de toda a sociedade brasileira” (COSTA, 2005, p. 53). A função primordial destes tribunais é auxiliar o Poder Legislativo no controle externo do Poder Executivo (v. artigo 70 CF). Conforme o ensinamento constitucional:

“Artigo 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...).”

Verifique-se o ensinamento da Lei 4.320/64 (Estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal).

“DO CONTROLE EXTERNO

Artigo 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º. As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”

Acerca das funções, têm-se diversas classificações, entre as quais: (1) consultivas, verificadoras, inspetivas, fiscalizatórias, informativas, coercitivas, reformatórias, suspensivas, declaratórias (GUALAZZI, 1990, apud COSTA, 2005, p. 53), (2) opinativa, **jurisdicional**, corretiva, fiscalizadora (GUERRA, 2003, apud COSTA, p. 53-4, *grifo nosso*). Atente-se, aqui, para a inclusão do termo jurisdicional, indicando um poder juspolítico não inerente a estes tribunais. Sobre tal questão, observemos o ensinamento de Di Pietro (2005, p. 652-3):

“O controle externo foi consideravelmente ampliado na atual Constituição, conforme se verifica por seu artigo 71. Compreende as funções de:

(...)

- julgamento, quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao

Erário Público; embora o dispositivo fale em “julgar” (inciso II do artigo 71), não se trata de função jurisdicional, porque o tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário, por isso se diz que o julgamento das contas é uma questão prévia, preliminar, de competência do Tribunal de Contas, que antecede o julgamento do responsável pelo Poder Judiciário.”

Acerca da natureza das decisões, cumpre lembrar que os atos do juiz consistem em sentenças, decisões interlocutórias e despachos (artigo 162, Código de Processo Civil). Tais decisões, embora necessitando de motivação (artigo 93, IX CF), ou fundamentação técnica, constituem formação valorativa de cunho político. No caso das decisões dos Tribunais de Contas, a primazia é da tecnicidade, ou do aspecto técnico, amparado na legislação aplicável na seara do Direito Financeiro.

Esse ponto é relevado quando da exposição dos critérios de nomeação dos ministros dos tribunais (artigo 73, inciso III: “*notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública*”, CF), que denotam sua natureza administrativa. De forma que, conquanto dotados de *status* peculiar e competências próprias, tais entes não têm, nas suas decisões, o condão de fazer coisa julgada, do ponto de vista jurisdicional.

Assim, mesmo tendo o Tribunal de Contas um papel relevante na configuração política, exercendo um papel auxiliar no controle externo do Poder Executivo, e apesar da grandiosidade de suas funções, não têm estas o atributo de jurisdicionalidade, uma vez que não envolvem julgamento de pessoas (partes), e não têm a presença do Estado-juiz (representante do Poder Judiciário). Não têm o condão de jurisdicionalidade, pois não integram os seus emitentes o poder uno estatal. A posição dos órgãos liga-se ao papel auxiliar de um Poder, a saber, o Legislativo.

“Os Tribunais de Contas, em geral, cumprem a missão de auxiliar do Poder Legislativo no controle externo, quer emitindo parecer prévio sobre as contas dos Chefes dos Poderes Executivos, quer julgando as contas dos administradores em geral, quer encetando inspeções e auditorias sustentando a execução de atos ilegais, quer aplicando sanções aos responsáveis pela ilegalidade das despesas ou irregularidades de contas, quer, enfim, dando início aos processos de responsabilização a serem aplicados pelas instâncias próprias. São órgãos técnicos de natureza não jurisdicional” (HARADA, 2000, p. 115).

Outra característica da ausência de

jurisdicionalidade é a não-existência do respeito ao devido processo legal, ou seja, não há a indispensável participação dos envolvidos. Assemelha-se, na “procedimentalização”, ao inquérito policial, em que não ocorrem o contraditório nem a ampla defesa.

“O Tribunal de Contas, no julgamento da legalidade da concessão de aposentadoria ou pensão, exercita o controle externo que lhe atribui a Constituição Federal, art. 71, III, no qual não está jungido a um processo contraditório ou contestatório” (Mandado de Segurança N. 25.256-PB, Informativo nº 420 Supremo Tribunal Federal).

Dispõe acerca do tema o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

“INGRESSO DE INTERESSADO EM PROCESSO

Art. 146. A habilitação de interessado em processo será efetivada mediante o deferimento, pelo relator, de pedido de ingresso formulado por escrito e devidamente fundamentado.

§ 1º O interessado deverá demonstrar em seu pedido, de forma clara e objetiva, razão legítima para intervir no processo.

§ 2º O relator indeferirá o pedido que não preencher os requisitos do parágrafo anterior.”

Por isso, as decisões dos Tribunais de Contas sempre são passíveis de revisão, no tocante à legalidade, pelo Poder Judiciário, escapando à reavaliação o aspecto eminentemente técnico - se não for nele a alegada ilegalidade. Em caso de conflito de poder entre o Tribunal de Contas e os membros do Poder Judiciário, possível academicamente, já que, na prática, essa possibilidade corresponde à invasão da esfera de competência, a última palavra será do Judiciário.

É o Judiciário responsável pela distribuição de justiça, ou dizer, o Direito, relativamente à vida e aos direitos das pessoas, residindo aí o verdadeiro sentido do termo jurisdição, ainda que seja utilizado, freqüentemente, de maneira imprópria. No magistério de Bastos (1997, p. 88), “a utilização da expressão ‘julgamento das contas’ já levou no passado a que alguém sustentasse que os Tribunais de Contas exercem autêntica atividade jurisdicional”.

Atualmente, com o entendimento mais preciso da Constituição, resguarda-se o espaço próprio destinado a cada órgão e/ou Poder, assegurando-se a autonomia nos procedimentos fiscalizatórios próprios dos Tribunais de Contas, assim como a função jurisdicional concernente ao poder-dever do Judiciário de julgar as pessoas, distribuindo justiça, em sua parcela de poder estatal específica.

Referências bibliográficas

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 5ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil e legislação**. Vade mecum acadêmico-forense. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança N. 25.256-PB. **Informativo do Supremo Tribunal Federal nº 420**. Brasília, 20 a 24 de março de 2006. Disponível no site: www.stf.gov.br. (Acesso em 04 de abril de 2006).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do TCU**. Disponível no site: http://www2.tcu.gov.br/pls/porta1/docs/PAGE/TCU/NORMAS_JURISPRUDENCIA/REGIMENTO_INTERNO/BTCU_ESPECIAL_04_DE_22_05_2006_REGIMENTO_INTERNO.DOC.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Curitiba: PUC, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2005. (Dissertação de Mestrado).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOMES, Sérgio Alves. **Os poderes do juiz na direção e instrução do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Curitiba: PUC, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2005.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externos e internos da administração pública e os Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Fórum, 2003 apud COSTA, Luiz Bernardo Dias. **O Tribunal de Contas no Estado Contemporâneo**. Curitiba: PUC, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; ALMEIDA, Flávio Renato Correia; TALAMINI, Eduardo. **Curso avançado de processo civil**. 5. ed. Volume I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.