

## A FUNÇÃO JURISDICIONAL EXERCIDA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS



### Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais.  
Pós-Graduação em Poder Legislativo (especialização) na PUC Minas.

A democracia pressupõe um mecanismo dialético para a densificação de institutos jurídicos que tenham repercussão para além do próprio tomador de decisão. Isso opera segundo regras preestabelecidas de procedimentos estruturados, que resultarão em provimentos estatais, e aplica-se a todos os espaços do Estado: o procedimento administrativo resulta em ato administrativo; o judicial, em sentença; o legislativo, em lei.

Em matéria de atividade financeira estatal, os procedimentos são orientados por provimentos prévios, definidores das políticas públicas, submetidas a contraditório popular indireto, mediante a apreciação pelo Poder Legislativo.

Nesse contexto, as entidades fiscalizadoras superiores (EFS) são órgãos estatais responsáveis pela fiscalização da atividade financeira estatal, como mediadoras entre a administração pública e o povo – conjunto de legitimados ao processo fiscalizatório –, em viabilização do *accountability* democrático.

Atualmente, há dois principais modelos de EFS: as auditorias gerais e os tribunais de contas. Em regra, as auditorias gerais são órgãos singulares, de natureza predominantemente consultiva e de assessoramento em matéria financeira, sendo comum sua atuação como auxiliares do Legislativo. Cite-se, por exemplo, o sistema adotado pelos Estados Unidos, do Government Accountability Office (GAO), conhecido como *congressional watchdog*. Em contraponto, os tribunais de contas são órgãos colegiados e, geralmente, exercem função jurisdicional sobre os responsáveis pelas contas públicas.

É comum que os Estados nacionais adotantes do modelo “tribunais de contas” o aloquem no Poder Judiciário, como é o caso de Portugal, ou no Poder Legislativo, topologia adotada pelo Brasil.

De há muito, é polêmica a discussão sobre a natureza dos tribunais de contas no modelo constitucional brasileiro. No entanto, após o exame da historicidade desses órgãos no país, bem como a análise mais detida sobre a redação dada pelo Poder Constituinte, a questão fica mais aclarada, conforme veremos.

Rui Barbosa, na Exposição de Motivos do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas da União (TCU), definiu aquele órgão de controle externo como “corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional”.

Se, àquela época, na sua criação, os tribunais de contas foram nominados como corpo de magistratura, entendeu-se que seus membros incorporam as competências de magistrados, qual seja, a de coordenar tanto o diálogo dos participantes do processo quanto os procedimentos, com o intuito de obter um provimento estatal definitivo, protegido pelo instituto da coisa julgada material.

No contexto atual, é importante considerar a ocorrência do verbo “julgar” ao longo da distribuição de competências na Constituição da República de 1988, haja vista que o Poder Constituinte não redige “letra morta”.

A competência para “julgar” foi prevista pontualmente nos seguintes dispositivos constitucionais: art. 49, IX; art. 52, I e II; art. 71, I e II; art. 96, III; art. 102; art. 105; art. 108; art. 109; art. 111-A, § 3º; art. 114; art. 124; art. 125, §§ 4º e 5º.

Em três desses dispositivos, a competência para julgar foi atribuída a órgão não integrante do Poder Judiciário: art. 49, IX; art. 52, I e II; art. 71, II.

O art. 52, I e II, prevê, expressamente, o exercício de função jurisdicional atípica atribuída ao Senado Federal, competindo-lhe o julgamento de diversos agentes políticos com relação a crimes de responsabilidade. Dessa forma, no caso de cometimento de crimes dessa natureza, relativos à conduta do presidente da República, vice-presidente, ministro do Supremo Tribunal Federal, entre outras autoridades de alto escalão, o julgamento é realizado exclusivamente pelo Senado Federal.

Note-se que o verbo utilizado pelo Constituinte Originário foi exatamente “julgar”, à semelhança do mesmo verbo utilizado para descrever as competências do Poder Judiciário, de modo que, em caso de crimes de responsabilidade daquelas autoridades, compete apenas ao Senado Federal a resolução definitiva sobre a qual recairá o instituto da coisa julgada.

Nessa linha, a Constituição da República, em seu art. 49, IX, estabelece que compete ao Congresso Nacional o julgamento das contas prestadas anualmente pelo presidente da República, comumente nominadas pela teoria jurídica especializada de “contas de governo”.

De igual modo, o texto constitucional, no art. 71, II, atribui ao Tribunal de Contas de União a competência para:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Do mesmo modo, ao elencar a competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas de gestão dos responsáveis por valores públicos e as contas dos que derem causa a irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, o Constituinte originário utilizou o verbo “julgar”.

Verifica-se, pois, que, no Brasil, a teoria do monopólio judicial da jurisdição foi mitigada pela própria Constituição da República.

Nesse ponto, importante destacar o conteúdo normativo do art. 5º, XXXV, que dispõe que “a **lei** não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (grifo meu). Foi vedado, pois, à lei excluir da esfera do Poder Judiciário a apreciação de matéria controversa, resolúvel pela técnica da jurisdição.

No entanto, o próprio Poder Constituinte Originário previu exceções expressas à regra geral do exercício da função jurisdicional pelo Poder Judiciário, como é o caso dos já mencionados art. 49, IX, e art. 52, I e II.

Em outras palavras, mediante leitura acurada do mencionado art. 5º, XXXV, vê-se que o Poder Constituinte criou para si a reserva de que ele próprio possa prever função jurisdicional fora do Poder Judiciário, porquanto apenas veda que isso seja realizado por meio de lei.

Não poderia ser diferente, pois a separação das funções legislativa, administrativa e jurisdicional não é absoluta, nem restrita ao órgão do respectivo poder.

O Poder Judiciário exerce função legislativa, por exemplo, ao deflagrar processo legislativo, apresentando projeto de lei, ou ao proferir sentença normativa em dissídio coletivo. Também o Poder Executivo exerce função legislativa, com a iniciativa de projetos de lei, ou sanção e veto de proposições aprovadas pelo Poder Legislativo.

Esses exemplos servem apenas para demonstrar que, na distribuição de competências da Constituição brasileira, não há exclusividade ou monopólio das funções. Há primazia no desempenho das funções que identificam a nomenclatura do Poder. Trata-se de uma consequência do sistema de *checks and balances*.

Por essa mesma perspectiva, a jurisdição, entendida como o resultado da atuação dos conteúdos da lei que implica provimento estatal com vinculação plena, é monopólio do Estado, mas não apenas do Poder Judiciário.

Os tribunais de contas são dotados, pois, de competência jurisdicional (art. 71, II), no julgamento das contas de gestão dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e as contas dos que derem causa a irregularidade que resulte prejuízo ao erário.

Não por outro motivo, a Constituição da República, na mesma linha do pensamento de Rui Barbosa, assegurou expressamente aos ministros do Tribunal de Contas da União as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos ministros do Superior Tribunal de Justiça (art. 73, § 3º), e, aos auditores do TCU, as mesmas garantias e impedimentos de juiz do Tribunal Regional Federal (art. 73, § 4º).

O texto constitucional reforça a intenção de que haja jurisdição de contas – sem que isso implique o reconhecimento de um ramo financeiro do Poder Judiciário – ao mencionar as garantias e impedimentos dos auditores do TCU em substituição a ministro: “O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal” (art. 70, § 4º).

Também para corroborar esse entendimento, merece destaque a existência do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas, que não se confunde com o Ministério Público comum. Trata-se da instituição prevista no art. 130 de Constituição da República.

Sabe-se que, por força do art. 127, *caput*, da Constituição, o Ministério Público é essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse sentido, no âmbito dos tribunais de contas, o Ministério Público exerce um papel duplice: **(i)** a fiscalização da juridicidade dos procedimentos e dos requisitos procedimentais das instâncias deliberativas (função *custos iuris*), principalmente naquelas em que há o exercício de função jurisdicional, garantindo que os direitos fundamentais e o próprio instituto do processo sejam observados, conforme o caso; **(ii)** a persecução do ilícito afeto à matéria de competência do Tribunal de Contas, hipótese em que o órgão ministerial instaura e instrui procedimentos investigativos próprios e, se for o caso, oferece representação junto ao tribunal de contas, situação em que o tribunal procede ao seu processamento, com a instauração

de contraditório e oferecimento dos meios inerentes à ampla defesa. Essa segunda função ministerial é cumulativa, pois tanto atua como parte processual quanto desempenha o papel de *custos iuris*.

Fixado o entendimento de que o tribunal de contas é dotado de competências com função jurisdicional, é necessário que ele seja lido à luz do paradigma democrático, escolha do Estado brasileiro para estruturar todos os seus institutos.

É importante, pois, para o amadurecimento da democracia, que se avance para dar plena efetividade àqueles órgãos constitucionais como mediadores entre o povo e os gestores públicos, entre o mundo da vida e o mundo sistêmico.

Por consequência, para o exercício adequado da função jurisdicional pelos tribunais de contas, à luz do paradigma democrático, com a observância do contraditório e ampla defesa, é imprescindível o funcionamento eficaz e pleno do Ministério Público junto aos tribunais de contas, essencial à função jurisdicional.

Ademais, não se pode olvidar que, além da função de natureza jurisdicional, relacionada ao julgamento das contas de gestão, os tribunais de contas exercem outras funções (também previstas na Constituição da República), seja a função administrativa de fiscalização seja a de natureza *quase-jurisdicional, sui generis*. Na segunda hipótese, sua manifestação vincula parcialmente outros órgãos, como é o caso do parecer prévio sobre contas de governo municipal, que somente pode não prevalecer se houver deliberação de dois terços da câmara de vereadores em sentido contrário.

Finalmente, relevante destacar que, como consequência da jurisdição de contas, afirmada constitucionalmente, é descabida a possibilidade de revisão, pelo Poder Judiciário, do mérito das decisões dos tribunais de contas, transitadas em julgado, obtidas no exercício jurisdicional.

Em outras palavras, as decisões proferidas no âmbito do exercício de jurisdição têm caráter definitivo e vinculação plena. Portanto, as decisões da natureza jurisdicional proferidas pelos tribunais de contas, quais sejam, as relacionadas ao julgamento das contas de gestão (art. 71, II), não podem ter seu mérito revisto pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, o texto constitucional prevê que as decisões dos tribunais de contas que resultem em imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º).

Portanto, além das competências constitucionais de natureza administrativa de fiscalização, os tribunais de contas exercem competência jurisdicional (art. 71, II) no julgamento das contas de gestão dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e das contas dos que derem causa a irregularidade que resulte prejuízo ao erário.