

# Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes

JARBAS MARANHÃO

Secretário de Estado. Deputado Constituinte em 1946. Senador. Presidente do Tribunal de Contas de Pernambuco. Professor de Direito Constitucional. Membro da Academia Pernambucana de Letras

Questão muito debatida é a da natureza jurídica e a da posição do Tribunal de Contas entre os Poderes.

ALFREDO BUZUID entende que, conforme as suas atribuições, ele ora atua como órgão auxiliar do Congresso, ora como corporação administrativa autônoma.

JOSÉ CRETELLA JÚNIOR nega-lhe que exerça atividade jurisdicional e diz que a sua natureza jurídica é de corporação administrativa autônoma, delegado do Legislativo e, até, auxiliar do Judiciário, nunca, porém, Corte Judicante ou Corte de Justiça.

SEABRA FAGUNDES tem uma visão mais ampla a respeito, e expõe que a projeção das Cortes de Contas, cumprindo papel controlador sobre todos os poderes estatais e participando de atividades legislativas, executivas e judiciárias, comunica-lhe um certo hibridismo e suscita controvérsias quanto à sua posição constitucional.

Entende que, dado o tríptico teor da competência do Tribunal de Contas, ele tem sido definido como órgão *sui generis*.

Mostrou a desorientação que existia nas normas jurídicas, até que a Carta de 1946 situou o Tribunal no capítulo do Poder Legislativo.

O Tribunal tem a relevante função de assessorar o Legislativo, mas cabe-lhe atribuições de outro teor, ora no âmbito da função jurisdicional, ora da administrativa.

Declara que, julgando contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou valores públicos, os tribunais exercem função jurisdicional, e que esse teor jurisdicional das decisões se depreende da própria substância delas, não do emprego da palavra *julgamento*, resultando do *sentido definitivo* da manifestação da Corte.

Também PONTES DE MIRANDA preocupa-se com o assunto, indagando e respondendo ao mesmo tempo:

Órgão do Poder Executivo? Não. Fiscaliza o Poder Executivo. Se admitirmos que coopera com ele será exterior tal cooperação, delimitadora, cerceante, restrigente. Órgão do Poder Judiciário? Sim, se bem que de modo especial, como função. Como órgão, não, embora de semelhante composição. Órgão do Poder Legislativo? Em parte. Órgão do Poder Judiciário *sui generis*; órgão também *sui generis* do Poder Legislativo; e conclui o saudoso jurista:

Criação posterior à teoria da separação dos Poderes e fruto da prática, destoa das linhas rígidas da tripartição.

Dessa maneira argumenta AGNELLO UCHÔA BITTENCOURT:

“Poder-se-á, talvez, dar-lhe, também, a qualificação de órgão auxiliar do Poder Judiciário, uma vez que funciona em matéria

de contas, como instância necessária, cujas decisões se tornam indispensáveis, constituindo prejudicial para o início de certas ações. . . Não se integra, muito menos, no Poder Executivo, a que deve fiscalizar. . . Não é também Poder Legislativo, embora certa subordinação funcional, não hierárquica. Não o é materialmente, visto que não legisla; não o é formalmente, porque assim não o considerou a Constituição.”

#### E CASTRO NUNES:

“Se o instituto está entre os Poderes é que a nenhum deles pertence propriamente, nem ao Judiciário, nem à administração como jurisdição subordinada, porque, já então, seria absurdo que pudesse fiscalizar-lhe os atos financeiros; nem mesmo ao Legislativo com o qual mantém afinidades. . . É um instituto *sui generis*, posto de permeio entre os Poderes políticos da Nação, o Legislativo e o Executivo, sem sujeição, porém, a qualquer deles.”

Creio que o conceito que melhor define a índole do Tribunal de Contas está nas palavras de RUI BARBOSA:

“Convém levantar entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que cotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração de infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do Executivo, que, direta ou indireta, próxima ou remotamente, discrepem das linhas rigorosas das leis de finanças. . .

O Tribunal de Contas, corpo da 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.”

Na verdade, o Tribunal de Contas é um órgão independente, em relação aos três Poderes, mas de relevante contribuição, auxiliando-os no desempenho de suas atividades de governo, ou em suas específicas atribuições constitucionais e legais.

O Tribunal é órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo.

Sem essa independência, que é de sua própria substância, ele não poderia atingir suas finalidades.

São os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função.

Talvez, por isso é que a Constituição italiana o tenha qualificado como órgão auxiliar da República — da República, e não deste ou daquele de seus Poderes; e a Constituição brasileira de 1934 o haja definido como “órgão de cooperação nas atividades governamentais”.

Também não é por outro motivo que, por exemplo, a Constituição confere às Cortes de Contas a mesma competência de que dispõem os tribunais do Poder Judiciário no que se relaciona com a organização e funcionamento internos.

Enfim, a expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo” deve ser entendida como de cooperação funcional, na importante função fiscalizadora daquele Poder.

É preciso não esquecer que nas responsabilidades do Tribunal de Contas se inclui a auditoria financeira sobre as unidades administrativas dos três Poderes.

Fiscalizando a administração pública em seus aspectos orçamentários e financeiros, verificando a legalidade de atos administrativos, inclusive contratos de que resultem despesas para o Tesouro, julgando contas de administradores e responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, opinando sobre as contas globais dos governantes, chefes do Poder Executivo e Mesas de Assembléias Políticas — tudo isso mostra, à evidência, que o Tribunal de Contas é de ser dotado de plena autonomia.

Não é por outra razão que os ministros e conselheiros são protegidos constitucionalmente, tendo as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos magistrados, titulares do Poder Judiciário.