

Tribunal de Contas: o valor de suas decisões

RAIMUNDO DE MENEZES VIEIRA
Advogado

Exceções ao monopólio jurisdicional

Ao dispor a Constituição Federal que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (art. 5.º, XXXV), consagrou, em princípio, o monopólio da função jurisdicional a esse Poder.

Este princípio vem reafirmado no art. 98, II, do mesmo Estatuto Fundamental, quando estatui que a União, o Distrito Federal, e os Estados, criarão justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

Conseqüentemente, qualquer ato que importe lesão ao direito individual, qualquer que seja sua fonte, não fica imune à revisão por parte dos órgãos do poder a que está afeta a aplicação da lei. Esta é a regra geral: no nosso país, portanto, a função jurisdicional pertence quase que por inteiro ao Poder Judiciário, vez que nem a lei pode dispor em contrário.

Duas exceções, porém, admite o constituinte ao monopólio jurisdicional do Poder Judiciário.

A primeira hipótese é a do juízo parlamentar, que concerne ao processo de *impeachment*, cujas conseqüências, ainda que impliquem prejuízo a direito individual, não são revisíveis por qualquer outro poder.

Dispõe nossa Carta Magna sobre o assunto:

“Art. 51 — Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I — autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;”

“Art. 52 — Compete privativamente ao Senado Federal:

I — processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;”

A pena imponível, no caso, limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (parágrafo único do art. 52 da C.F.). Mas a ressalva quanto à parte final deste dispositivo se refere à apuração de crime comum, cujo processo criminal poderá concluir por condenação à pena de reclusão, detenção ou multa. Nunca para reapreciar a decisão do juízo parlamentar.

Quanto a essa primeira exceção, é deveras significativa a palavra do eminente Ministro Eduardo Ribeiro de Oliveira, do Superior Tribunal de Justiça ⁽¹⁾:

“Como ressalvamos, a própria Constituição exclui do reexame judiciário certas questões em que pode haver lesão de direito individual. O Senado Federal julga o Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado nos delitos da mesma natureza, se conexos com o do Presidente. Precederá o julgamento pelo Senado, quanto ao Presidente, Vice e Ministros de Estado, decreto de acusação da Câmara dos Deputados. As decisões proferidas pelo Senado e Câmara, em tais casos, não são passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, pois se trata do exercício de função jurisdicional.”

A lição do ilustre Ministro permanece tão presente, que a atual Constituição, em seu art. 102, I, c, estabelece que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, nas infrações penais e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado, ressalvado o disposto no art. 52, I, vale dizer, excluída a competência do juízo parlamentar.

A segunda hipótese se refere às decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa, em razão do julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores ou aplicação de bens ou fundos públicos (imputação de débito), seja pelo descumprimento de qualquer outro preceito, como, por exemplo,

(1) Sobre o Conceito de Jurisdição, in *Revista Brasileira de Direito Processual*, vol. 18, p. 67.

a aplicação de multa por atraso no atendimento de prazos legais para a realização de determinado ato.

Já no regime das Constituições anteriores mais recentes, o eminente Ministro Seabra Fagundes ensinava, nas páginas do seu "O Controle dos Atos Administrativos do Poder Público", ed. Forense, 1979, p. 113, 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, sob certo ângulo, órgão auxiliar. Não obstante, a Constituição lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, o que implica investi-lo no parcial — pois que noutras matérias isto não ocorre — exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra julgamento, mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da Corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo, restando inexplicável a mobilização, para fazê-lo, de um órgão altamente qualificado pelos requisitos de investidura e garantia de seus membros". (CF, art. 73).

A competência do Tribunal de Contas para julgar contas — proclama o insigne Ministro VICTOR NUNES LEAL, in *Problemas de Direito Público*, ed. Forense, 1960, p. 231 — torna prejudicial e definitivo o pronunciamento daquele órgão sobre o fato material do alcance. A disposição constitucional de que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual" não é obstáculo a este entendimento, porque, no caso, a redução de competência do Judiciário resulta da Constituição, e não da lei.

A eventual necessidade de propositura da ação de cobrança não desvirtua a função judicante da Corte de Contas, porque em tal hipótese a justiça ordinária funciona tão-somente como instrumento da *sanctio juris* emanada daquele órgão. A justiça comum é simples executora da decisão, não possui competência para investigar a *causa debendi*, e conseqüentemente da condenação, nem para modificá-la.

Estas páginas memoráveis não passaram despercebidas do legislador constituinte, pois a Carta de 1988 assimilou-as no § 3.º do art. 71, ao dispor:

"As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo."

E como que num remate definitivo, dispôs, no art. 75, que "as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios".

Título executivo

Na conformidade do nosso Código de Processo Civil, art. 583, toda execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial. A seguir, estabelece:

“Art. 584. São títulos executivos judiciais:

- I — a sentença condenatória proferida no processo civil;
- II — a sentença penal condenatória transitada em julgado;
- III — a sentença homologatória de transação, de conciliação, ou de laudo arbitral;
- IV — a sentença estrangeira, homologada pelo Supremo Tribunal Federal;
- V — o formal e a certidão de partilha.”

Nesse passo, cedo a palavra ao consagrado Professor Alcides de Mendonça Lima (*Com. ao CPC*, Forense, 1987, vol. VI, p. 260), que assim preleciona sobre os títulos executivos judiciais:

“O dispositivo arrola, apenas, os títulos judiciais, isto é, os oriundos de um processo. A relação, aliás, é taxativa, dentro do Código, não permitindo interpretações extensivas e analógicas, pela própria índole da execução. O mesmo já não acontece com os títulos extrajudiciais, pois o elenco do art. 585 não se esgota por si mesmo, porquanto o inciso VII dá margem a que outros títulos, com força executiva, possam surgir, mas “por disposição expressa” de outra lei que não o próprio Código. Mesmo, porém, quanto aos títulos judiciais, não há impedimento em que qualquer lei ordinária — como o Código é — conceda a uma outra sentença, fora das relacionadas, força executiva. Entretanto, tal situação apenas pode decorrer do texto do Código ou de outra lei que assim prescreve. Nunca atribuir força executiva a outro qualquer ato judicial não amparado por lei, por via de meras interpretações. A lei, portanto, é a única fonte para um título ter força executiva. Nem mesmo o acordo das partes permite tal condição.

Além das sentenças proferidas em processos judiciais, como o título executivo por excelência, a Lei n.º 6.822, de 22-9-1980, atribuiu a mesma força às decisões do Tribunal de Contas da União (não as dos Estados), quando “condenatórias de responsáveis em débito para a Fazenda Pública”, tornando-se, assim, “dívida líquida e certa” (art. 1.º). Foi esclarecida, assim, a norma dúbia da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Decreto-

Lei n.º 199, de 25-2-1967, art. 50, c), que já autorizava a cobrança, mas não o meio processual, que teria de ser por via do processo de conhecimento, por ausência de acolhimento expresso da ação executiva. É, por conseguinte, situação excepcional, dando força executiva a uma “decisão” fora de processo judicial, como é o normal e tradicional.”

Como se observa na lição supratranscrita, o legislador de 1980, inconformado com a dubiedade dos termos do Decreto-Lei n.º 199/67 — Lei Orgânica do TCU, editou a Lei n.º 6.822, de 22-9-1980, onde se lê:

“Art. 1.º As decisões do Tribunal de Contas da União condenatórias de responsáveis em débito para com a Fazenda Pública tornam a dívida líquida e certa e têm 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.º 199, de 25 de fevereiro de 1967.

Art. 2.º Incluem-se entre os responsáveis mencionados no artigo anterior os da administração indireta, os das fundações instituídas ou mantidas pela União e os abrangidos pelos artigos 31, item X, e 43 do Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, e pelo art. 183 do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, bem como os administradores de quaisquer recursos originários de transferências federais.

Art. 3.º As multas impostas pelo Tribunal de Contas da União, nos casos previstos no art. 53 do Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, após fixadas em decisão definitiva, serão, também, objeto de cobrança executiva, na forma estabelecida no art. 1.º”

O art. 1.º desta Lei n.º 6.822, revogou, a toda evidência, a exigência da inscrição, como dívida ativa, dos “alcances dos responsáveis definitivamente julgados”, constante do § 2.º do art. 39 da Lei n.º 4.320, de 1964. E o fez de maneira apropriada, porquanto a liquidez e certeza do débito, objeto da própria inscrição, já houvera sido apurada pelo Tribunal.

A inscrição de uma dívida ativa, a teor do § 3.º do art. 2.º da Lei n.º 6.830/80, se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, e é feita pelo órgão competente (de natureza administrativa) para apurar a liquidez e certeza do crédito. Ora, seria um contra-senso que um órgão do Poder Judiciário ou o Tribunal de Contas atestasse a liquidez e certeza de um débito mediante sentença ou decisão condenatória, e, ainda

assim, esses títulos dependessem de "controle administrativo" para adquirir eficácia de título executivo.

No caso do Tribunal de Contas chegar-se-ia ao absurdo de o fiscalizado ter mais poder do que o órgão fiscalizador, porque a efetividade de suas decisões dependeria de ato do jurisdicionado.

De sorte que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia vinculativa plena, cabendo ao Ministério Público, ou aos procuradores das entidades da administração indireta, promover sua cobrança executiva, independentemente de quaisquer outras formalidades.

Dir-se-ia que a legislação acima referida se destina ao âmbito da União, não alcançando as unidades federadas. Nada mais enganoso, porque se dúvidas pudessem existir, o legislador constituinte terminou por elidi-las, ao inscrever no Texto Fundamental, na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, as seguintes regras normativas:

"Art. 71.

§ 3.º As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo."

"Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios."

Conclusões

Assim, a primeira conclusão a que se chega é a de que as decisões dos Tribunais de Contas referentes a imputação de débito ou multa se equiparam, por força de mandamento constitucional, às sentenças condenatórias proferidas por juízo monocrático ou aos acórdãos dos Tribunais Judiciais. São títulos judiciais por assemelhação e servem de base à propositura do processo de execução, independentemente de quaisquer outras formalidades.

Uma segunda conclusão a se extrair desses preceitos jurídicos é que constitui dever impostergável do órgão competente do Ministério Público, como dos procuradores das entidades da administração indireta, promover a cobrança executiva dos valores indicados nas decisões do Tribunal de Contas, sujeitando-se, em caso de omissão, às sanções legais cabíveis, pois um tal proceder terminaria por frustrar a atuação do Tribunal, redundando, em última análise, em lesão ao patrimônio público.