



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

THE REVERSIBILITY OF THE GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE'S DECISIONS AS A RESULT OF PRINCIPLE OF THE INAFSTABILITY OF THE JURISDICTIONAL CONTROL

FLÁVIA MOREIRA GUIMARÃES PESSOA

Professora do PRODIR (Mestrado em Direito) da Universidade Federal de Sergipe e do PPGD (Doutorado e Mestrado em Direitos Humanos) da Universidade Tiradentes; Juíza do Trabalho (TRT 20ª Região); Doutora em Direito Público pela UFBA; Mestre em Direito, Estado e Cidadania pela UGF e Doutoranda em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Email: flaviampessoa@gmail.com; <http://orcid.org/0000-0002-3950-8376>

HERBERT DE AZEVEDO PIMENTA

Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Pós-graduado em Licitações e Contratos Administrativos pela Faculdade Baiana de Direito e Gestão. Professor de Direito Administrativo e de Processo Constitucional na graduação em Direito na Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Professor de pós-graduação em Licitações e Contratos administrativos na Faculdade Amadeus. Advogado. Assessor de Planejamento, Orçamento, Gestão de Contratos e Convênios do SENAC/SE. Email: herbert.pimenta@pphaadv.com; <https://orcid.org/0000-0003-3162-9445>

BRUNA BARBOSA DE GÓES NASCIMENTO

Mestranda em Constitucionalização do Direito pela Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS). Procuradora Geral do Município de Capela/SE. Email: brunagoesadv@hotmail.com; <https://orcid.org/0000-0002-8690-2958>

RESUMO

Discute-se neste artigo acerca da possibilidade de revisão das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas. Defender-se-á que há admissibilidade de rediscutir amplamente o mérito das decisões das Cortes de Contas, como decorrência do princípio fundamental da inafastabilidade do Poder Judiciário. Analisar-se-á que, em virtude de termos uma jurisdição una, de competência exclusiva do Poder Judiciário, inexistindo o contencioso administrativo no nosso sistema jurídico, razão não há para entender-se pela impossibilidade do Poder Judiciário revisar todo o conteúdo, inclusive do mérito, das decisões das Cortes de Contas.

Palavras-chaves: Poder Judiciário; inafastabilidade da jurisdição; Tribunal de Contas;



ABSTRACT

This article discusses the possibility of reviewing the decisions rendered by the Court of Auditors. It will be defended that it is admissible to broadly re-discuss the merits of the decisions of the Courts of Auditors, as a result of the fundamental principle of the inescapability of the Judiciary. It will be analyzed that, in view of the fact that we have a single jurisdiction, of exclusive competence of the Judiciary Branch, in the absence of administrative litigation in our legal system, there is no reason to understand the impossibility of the Judiciary Branch to review all the content, including the merits of the decisions of the Courts of Auditors.

Keywords: *Judiciary Branch; inseparability of jurisdiction; Audit Office;*

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo pretende analisar a possibilidade de revisão das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário. Sabe-se que este é um tema bastante controverso e que existem diversos posicionamentos. Abordar-se-á o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, também denominado princípio da proteção judiciária, como fundamento para a ampla revisibilidade das decisões das Cortes de Contas.

No primeiro tópico será detalhado o princípio em estudo, com uma análise do seu texto constitucional, com a consequente conclusão de que a função jurisdicional é de atribuição específica do Poder Judiciário; no segundo tópico será abordado o regime constitucional dos Tribunais de Contas, com uma análise acerca da sua natureza jurídica e com a avaliação das atribuições constitucionais das Cortes de Contas.

No terceiro tópico afirmar-se-á que não há razão para aceitar a tese de que o Tribunal de Contas exerce qualquer atribuição de função jurisdicional, nem sequer a apreciação de contas dos administradores públicos. Assim, no quarto tópico assegurar-se-á que há plena admissibilidade da reforma das decisões dos Tribunais de Contas pelo Poder Judiciário, com a anotação de que existem precedentes jurisprudenciais nestes sentido. Por fim, concluir-se-á no sentido já anunciado – o Poder Judiciário pode revisar absolutamente todas as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas.



2 PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

O art. 5º, XXXV da CF/88 consagra como direito fundamental o acesso ao Poder Judiciário. Confira-se:

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;

O princípio da proteção judiciária é um dos princípios fundamentais mais importantes do nosso ordenamento jurídico, pois, é com base neste que os cidadãos são capazes de dirimir os conflitos perante o Poder Judiciário. O princípio existe expressamente como regra constitucional no Brasil desde a Constituição de 1946, em seu art.141,§4⁰¹. Por óbvio, não significa que antes da Constituição de 1946 não seria possível resolver as divergências na justiça brasileira, pois este já era um princípio constitucional implícito, decorrente da própria estruturação do Poder Judiciário brasileiro.

Para que os direitos fundamentais possam ser assegurados, evidente é que deve haver um órgão com atribuição de tutelar, julgar, as supostas lesões a estes direitos. José Afonso da Silva considera que este princípio é a principal garantia dos direitos subjetivos. Confira-se²:

O princípio da proteção judiciária, também chamado “princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional” constitui, em verdade, a principal garantia dos direitos subjetivos. Mas ele, por seu turno, fundamenta-se no princípio da separação de Poderes, reconhecido pela doutrina como garantia das garantias constitucionais.

¹ Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 4º - A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

² SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. Ed. Malheiros. 2008. P.131



Percebe-se uma diferença no texto constitucional de 1946 em comparação a nossa atual Carta Magna. É que agora também poderá ser levado ao Poder Judiciário qualquer ameaça a direito e não somente a lesão. Neste contexto enquadram-se, por exemplo, as ações constitucionais Mandado de Segurança e o Habeas Corpus, ambos na sua modalidade preventiva.

Afirma-se que o direito fundamental do direito de ação (outro nome dado ao princípio em estudo) concretiza que o Poder Judiciário detenha a missão constitucional de decidir por último as controvérsias surgidas no mundo fático; exceto nos casos em que a lide deverá ser resolvida ou pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo, por expressa previsão constitucional. Exemplifique-se com o processo de impeachment de Presidente da República, que é atribuição do Congresso Nacional resolver a questão³.

Da conclusão acima feita, é possível extrair da doutrina exposta anteriormente por José Afonso da Silva de que o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional fundamenta-se na própria separação dos Poderes. Assim, não cabe ao Poder Judiciário, como regra, interferir no mérito das decisões adotadas pelo Poder Legislativo ou Executivo, principalmente se as atribuições são previstas no próprio texto constitucional.

Outra decorrência deste princípio é o monopólio que detém o Poder Judiciário para exercer o controle jurisdicional. Apenas os órgãos do Poder Judiciário é que terão competência para exercer a função jurisdicional. Para corroborar este entendimento, relembre-se que o nosso sistema de jurisdição é uno, tal qual ocorre no sistema judicial inglês; diferentemente do que ocorre no sistema judicial da França, no qual há o sistema de contencioso administrativo especializado nas demandas da Administração Pública e com possibilidade de se analisar o mérito das decisões adotadas pelo Poder Executivo.

³ 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 e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;



Helly Lopes Meirelles⁴ afirma categoricamente que no sistema de jurisdição única somente o Poder Judiciário tem poder para resolver os conflitos:

O sistema judiciário ou de jurisdição única, também conhecido por sistema inglês e, modernamente, denominado sistema de controle judicial, é aquele em que todos os litígios – de natureza administrativa ou de interesses exclusivamente privados – são resolvidos judicialmente pela Justiça Comum, ou seja, pelos juízes e tribunais do Poder Judiciário.

Assim, para prosseguirmos no estudo que se propõe neste artigo, necessário é analisar o regime constitucional dos Tribunais de Contas, o que será feito no tópico a seguir.

3 REGIME CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Tribunal de Contas tem as suas competências definidas na Lei Maior, em seu art. 71. Veja-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil,

⁴ MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. [atualizado por] EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Em virtude do caput do art.71, muitos defendem que os Tribunais de Contas seriam Órgãos de auxílio do Poder Legislativo, posicionamento com o qual não concorda-se. Os incisos acima transcritos preveem inclusive competências que não estão ao alcance do Congresso Nacional, como por exemplo, o inciso VI do artigo supracitado que se refere a fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados aos demais entes federativos. Ora, se o Tribunal de Contas da União possui competência que não possui o Congresso Nacional, por óbvio não poderá ser considerado como Órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Com a maestria que lhe é peculiar, ensina-nos Carlos Ayres Britto⁵:

3.1 Diga-se mais: além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Como salta à evidência, é preciso medir com a trena da Constituição a estatura de certos órgãos públicos para se saber até que ponto eles se põem como instituições autônomas e o fato é que o TCU desfruta desse altaneiro status normativo da autonomia. Donde o acréscimo de idéia que estou a fazer: quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo “com o auxílio do Tribunal de Contas da

⁵ BRITTO. Carlos Ayres. Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/> Acessado em 27.11.2021.



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

União” (art. 71), tenho como certo que está a falar de “auxílio” do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. Quero dizer: não se pode exercer a jurisdição senão com a participação do Ministério Público. Senão com a obrigatória participação ou o compulsório auxílio do Ministério Público. Uma só função (a jurisdicional), com dois diferenciados órgãos a servi-la. Sem que se possa falar de superioridade de um perante o outro.

3.2 As proposições se encaixam. Não sendo órgão do Poder Legislativo, nenhum Tribunal de Contas opera no campo da subalterna auxiliaridade. Tanto assim que parte das competências que a Magna Lei confere ao Tribunal de Contas da União nem passa pelo crivo do Congresso Nacional ou de qualquer das Casas Legislativas Federais (bastando citar os incisos III, VI e IX do art. 71). O TCU se posta é como órgão da pessoa jurídica União, diretamente, sem pertencer a nenhum dos três Poderes Federais. Exatamente como sucede com o Ministério Público, na legenda do art. 128 da Constituição, incisos I e II.

Adota-se neste artigo a posição exposta acima pelo eminente ex-ministro do Supremo Tribunal Federal. Ora, de fato não há como se considerar o Tribunal de Contas como órgão do Poder Legislativo, já que não está na descrição do art. 44 da CF/88⁶ e nem é seu órgão auxiliar, pois, não tem sua competência adstrita às competências do Poder Legislativo.

Também se defende que não é órgão do Poder Judiciário, pois não está elencado no rol do artigo 92 da CF/88⁷, nem é citado como órgão essencial ao funcionamento da justiça. Evidentemente também não é órgão do Poder Executivo, pois, seus membros não se submetem hierarquicamente ao seu Chefe. Defende-se aqui que o Tribunal de Contas é um Órgão de permeio, de natureza político-administrativa, pois, não está vinculado na sua estrutura organizacional a nenhum dos três Poderes, bem como não se submete hierarquicamente a eles.

⁶ Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

⁷ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário:

- I - o Supremo Tribunal Federal;
- I-A o Conselho Nacional de Justiça;
- II - o Superior Tribunal de Justiça;
- II-A - o Tribunal Superior do Trabalho;
- III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais;
- IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho;
- V - os Tribunais e Juízes Eleitorais;
- VI - os Tribunais e Juízes Militares;
- VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.



Alinha-se também ao posicionamento do ex-ministro do STF Castro Nunes, que fora citado por Jarbas Maranhão, em obra jurídica do renomado professor Jacoby Fernandes⁸ “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”

A seguir, verificar-se-á as razões pelas quais entende-se que os Tribunais de Contas não exercem funções jurisdicionais.

4 NÃO EXERCÍCIO DE FUNÇÕES JURISDICIONAIS PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Conforme explanado no item anterior, os Tribunais de Contas não são integrantes do Poder Judiciário e conforme exposto no tópico que aborda o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, o Poder Judiciário detém o monopólio da jurisdição, conforme as perfeitas lições do eminente professor José Afonso da Silva⁹:

A primeira garantia que o texto revela é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois sequer se admite mais o contencioso administrativo, que estava previsto na Constituição revogada. A segunda garantia consiste no direito de invocar a atividade jurisdicional sempre que se tenha como lesado ou simplesmente ameaçado um direito [...]

Ora, nos parece evidente, portanto, que não poderia o Tribunal de Contas exercer a função jurisdicional. Além do mais, importante mencionar algumas características que vão ao encontro do que ora se defende.

É que nos julgamentos das Cortes de Contas não é fundamental a participação do advogado, que a Constituição Federal consagra, em seu art. 133¹⁰, como indispensável à administração da justiça; os processos dos Tribunais de Contas também não respeitam a inércia do Poder Judiciário, regra basilar do processo judicial, presente no art. 2º do Código de Processo Civil “*Art. 2º O processo começa por iniciativa da parte*

⁸ JACOBY FERNANDES. J. U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. P. 141

⁹ Op. Cit. p. 132

¹⁰ Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.



e se desenvolve por impulso oficial, salvo as exceções previstas em lei.” Carlos Britto explicita¹¹:

6.1 Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

6.2 Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá ao nível do processo judiciário (art. 133 da CF) Inexiste a figura dos “litigantes” a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o “devido processo legal” que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.

Em sentido contrário, há de se citar, entretanto, que muitos doutrinadores defendem a função jurisdicional do Tribunal de Contas ao afirmar que o art. 71, II da CF/88 (aqui já exposto) utilizou a expressão “julgar”. Em que pese o respeito a este argumento, nos parece que a interpretação gramatical no sentido literal não pode nos conduzir ao entendimento de que trata-se de função jurisdicional. Diversos autores rebatem este posicionamento, conforme exposto por Carla Matos¹²:

José dos Santos Carvalho Filho leciona que o sentido do termo julgar não é mesmo exercício pelos juízos, mas “o sentido do termo é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo.”

Marçal Justen Filho afirma que o Tribunal de Contas, no desempenho da sua função, possui regime jurídico equivalente ao da Magistratura, numa atuação “quase jurisdicional”. Todavia, o citado autor deixa claro que o referido Tribunal não possui competência jurisdicional, ainda que o art. 71,II, da Constituição utilize o verbo julgar.

Sobre o tema, a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que “(...) a função de julgar as contas não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas

¹¹ Op. Cit.

¹² MATOS. Carla. A revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://jus.com.br/amp/artigos/92198/a-revisao-judicial-das-decisoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao> Acesso em 28.11.2021.



examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário”

Assim, concorda-se com os renomados autores administrativistas citados acima e conclui-se no sentido de que não há exercício da função jurisdicional por parte do Tribunal de Contas da União em nenhuma de suas atribuições, nem sequer na apreciação das contas dos administradores públicos.

5 PLENA REVISIBILIDADE DO MÉRITO DE TODAS AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A doutrina e jurisprudência divergem bastante acerca da revisibilidade ou não das decisões proferidas pelas Cortes de Contas. Há uma forte corrente que defende que somente pode haver a análise do respeito às normas procedimentais, se haveria sido respeitado o contraditório e ampla defesa; há corrente que defende que não pode o Poder Judiciário invadir o mérito da análise do julgamento de contas. Defende-se aqui a plena reversibilidade de todas as questões analisadas pelos Tribunais de Contas.

Para concluir neste sentido são necessárias relembrar algumas premissas já expostas neste artigo: a) O princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional consagra que qualquer lesão pode ser levada ao Poder Judiciário; b) O Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário; c) O Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional.

Ora, nos parece que há uma conclusão lógica de que se o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário e não exerce função jurisdicional; todas as suas decisões podem ser submetidas ao crivo do Poder Judiciário, sob pena de afronta ao princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Para se quebrar esta sequência lógica, ou seja, concluir em sentido contrário, necessário é que se discorde de uma das premissas explicitadas acima. A única premissa que se vislumbra possibilidade de discordância é a de que o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional. Há de se afirmar, entretanto, que, mesmo na hipótese de



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

quem concorda que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional, a conclusão seria a mesma. Releia-se o art. 5º, XXXV da CF/88:

Art.5º [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação **do Poder Judiciário** lesão ou ameaça a direito; (grifo nosso)

O constituinte consagrou que não se afastará a lesão de apreciação do **Poder Judiciário**. Assim, mesmo na hipótese de entender-se que o Tribunal de Contas exerce função jurisdicional na apreciação de contas dos administradores públicos, eventual lesão a direito não poderá ser excluído de apreciação do Poder Judiciário, pois a norma não consagrou nem mesmo que o exercício de função jurisdicional por outros órgãos afastaria a análise por parte do Poder Judiciário.

Questionam então os defensores da não intervenção do Judiciário na análise de contas pelo Tribunal de Contas, a razão pela qual não há análise do Poder Judiciário em outras situações nas quais a Constituição Federal utiliza o termo “julgar”. Veja-se o que questiona Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹³:

A Constituição Federal admitiu expressamente várias exceções a esse decantado monopólio absoluto do Poder Judiciário, como será visto adiante. Em outros casos, o constituinte não excluiu expressamente o direito de ação perante esse poder, mas declinou a competência para julgar a órgão que não o integra expressamente. Assim procedeu nesse breve elenco:

- a) contas prestadas pelo Presidente da República (competência exclusiva do Congresso Nacional);
- b) o presidente e o vice-presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os ministros de Estado, nos crimes de mesma natureza, conexos com aqueles (competência privativa do Senado Federal);
- c) processar os ministros do Supremo Tribunal Federal, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (competência privativa do Senado Federal);
- d) contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, 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;

¹³ Op. Cit. p.131



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

Jacoby continua sua exposição com o questionamento de que estas competências foram atribuídas pela própria Constituição Federal e que, portanto, não haveria possibilidade de revisão pelo Poder Judiciário em nenhuma delas, pois decorrente da própria Lei Maior. Para reforçar seu argumento cita que o impeachment de Presidente da República não se submete ao reexame do Poder Judiciário.

Respeita-se com muito louvor a posição exposta pelo consagrado autor, que é endossada por outros doutrinadores; porém, há de se afirmar que o raciocínio dos demais casos não deve ser o mesmo utilizado para as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas. Ressalte-se que é a separação dos Poderes e a sua desejável relação harmoniosa e interdependente que garante que outro Poder constituído da República não revise o julgamento de mérito dos demais.

Ocorre que, conforme já explanado e defendido aqui, não há previsão constitucional de função jurisdicional aos Tribunais de Contas; e, mesmo que houvesse, é evidente que o Tribunal de Contas não integra e nem é algum dos três Poderes constituídos da República, razão pela qual não há que se afirmar pela impossibilidade de revisão das decisões das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário. Por esta razão é que pode o Poder Judiciário revisar o mérito das decisões dos Tribunais de Contas, mas não assim proceder com relação às decisões atribuídas constitucionalmente ao Poder Legislativo e Executivo.

Afirme-se categoricamente que não se pretende aqui menosprezar a importância elevadíssima das Egrégias Cortes de Contas, mas tão somente delimitar que as suas decisões são sim passíveis de revisão pelo Poder Judiciário. Ademais, observe-se que este ao revisar uma decisão do Tribunal de Contas, principalmente se for por análise de contas, terá que fundamentar exaustivamente as razões pelas quais está revisando o entendimento do julgamento administrativo.

O Superior Tribunal de Justiça já adotou a tese aqui exposta. Confira-se julgado do ano de 2002:

“A decisão que aprecia as contas dos administradores de valores públicos faz coisa julgada administrativa no sentido de exaurir as instâncias administrativas,



A REVISIBILIDADE DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO DECORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL

não sendo mais suscetível de revisão naquele âmbito. Não fica, no entanto, excluída de apreciação pelo Poder Judiciário, porquanto nenhuma lesão de direito pode dele ser subtraída. 6. O art. 5º, inc. XXXV da CF/88, dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. 7. A apreciação pelo Poder Judiciário de questões que foram objeto de pronunciamento pelo TCU coaduna-se com a garantia constitucional do devido processo legal, porquanto a via judicial é a única capaz de assegurar ao cidadão todas as garantias necessárias a um pronunciamento imparcial. (STJ – REsp. 472.399/AL – 1ª Turma – DJ 19.12.2002 – p. 00351 – Rel. Min. José Delgado)¹⁴

Recentemente, o STJ voltou a se manifestar neste sentido:

[...] 3. O controle exercido pelos Tribunais de Contas não é jurisdicional e, por isso mesmo, as decisões proferidas pelos órgãos de controle não retiram a possibilidade de o ato reputado ímprobo ser analisado pelo Poder Judiciário, por meio de competente ação civil pública. Isso porque a atividade exercida pelas Cortes de Contas é meramente revestida de caráter opinativo e não vincula a atuação do sujeito ativo da ação civil de improbidade administrativa. Precedentes: REsp 285.305/DF, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 13/12/2007; REsp 880.662/MG, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 1/3/2007; e REsp 1.038.762/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/8/2009.

4. O mister desempenhado pelos Tribunais de Contas, no sentido de auxiliar os respectivos Poderes Legislativos em fiscalizar, encerra decisões de cunho técnico-administrativo e suas decisões não fazem coisa julgada, justamente por não praticarem atividade judicante. Logo, sua atuação não vincula o funcionamento do Poder Judiciário, o qual pode, inclusive, revisar as suas decisões por força Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional (art. 5º, XXXV, da Constituição), [...] (REsp 1032732/CE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/08/2015, DJe 08/09/2015)¹⁵

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região decidiu recentemente no mesmo sentido. Confira-se a ementa do Acórdão extremamente didática:

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 472.399. Recorrentes: Francisco Osani de Lavor e Outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro José Delgado. Brasília, DF, 26 de novembro de 2002. Diário da Justiça em Brasília-DF. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200101935620&dt_publicacao=19/12/2002> Acesso em 30 jan. 2023.

¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1032732. Recorrentes: R S e Outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 25 de agosto de 2015. Diário da Justiça em Brasília-DF. Disponível em <https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800359416&dt_publicacao=08/09/2015> Acesso em 30 jan. 2023.



PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. ACÓRDÃO DO TCU. NATUREZA ADMINISTRATIVA DA DECISÃO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA INAFSTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. ANÁLISE DE TODAS AS ALEGAÇÕES FORMULADAS NA EXORDIAL. INOCORRÊNCIA.

[...]

2. Esclarece que a questão gira em torno da cobrança de multa aplicada em razão da conduta de, enquanto membro da equipe de fiscalização do Contrato PGE 26/1998, firmado entre o DNOCS e a empresa IKAL LTDA para a construção da Barragem de Ingazeira, ter atestado (devidamente) a extração de 7.537 m³ de material de 3ª categoria das escavações, gerando-se, pois, um suposto pagamento indevido de R\$ 68.888,18 à referida empresa. Alega que o juízo do primeiro grau não analisou a demanda do ponto de vista do direito administrativo, da forma de contratação estabelecida no edital de licitação, dentre outros aspectos que estão elencados na presente peça recursal e o foram na petição inicial dos Embargos à Execução, quais sejam: o erro de julgamento do TCU, ante a falta de consideração a respeito da existência de provas documentais e técnico-científica produzida quanto à existência de material rochoso nas escavações da barragem, os critérios de medição do contrato e a opção pelo regime de empreitada por preço global. 3. Da análise da sentença, percebe-se que se considerou tão somente que não houve cerceamento de defesa na fase de procedimento administrativo, sem se adentrar na análise das demais alegações formuladas pelo Apelante/Embargante, quais sejam: O erro de julgamento do TCU, ante a falta de consideração a respeito da existência de provas documentais e técnico-científica produzida quanto à existência de material rochoso nas escavações da barragem, os critérios de medição do contrato e a opção pelo regime de empreitada por preço global. 4. Mesmo tendo oposto Embargos de Declaração, não foram sanadas as omissões da sentença. 5. O mesmo princípio da inafastabilidade da jurisdição invocado para justificar a necessidade de que a decisão judicial rebata todos os argumentos do recurso é também utilizado para permitir ao Judiciário a análise do mérito das decisões do TCU, não sendo mais possível ater-se tão somente à questão da formalidade do procedimento administrativo. 6. "O STJ já reconheceu a possibilidade de controle jurisdicional das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União, tendo em vista a sua natureza de órgão de controle auxiliar do Poder Legislativo, com atividade meramente fiscalizatória e ostentando suas decisões caráter técnico-administrativo, máxime em face do Princípio Constitucional da Inafastabilidade do Controle Jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. Precedentes: (REsp 1.032.732/CE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma do STJ, julgado em 25/08/2015, DJe 08/09/2015; REsp 1.032.732/CE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma do STJ, julgado em 19/11/2009, DJe 03/12/2009." REsp 1447561/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/06/2016, DJe 12/09/2016). Precedente: Processo: 08001547920164058202, AC - Apelação Cível - , Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira, 3ª Turma, Julgamento: 08/05/2019. 7. Apelação provida, para determinar o retorno dos autos à origem, com vistas à análise das demais alegações constantes da exordial. (TRF-5 - AC: 08071040420164058300, Relator: Desembargador Federal Cid Marconi, Data de Julgamento: 12/09/2019, 3ª Turma)¹⁶

¹⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. AC: 08071040420164058300. Apelante: Ivo de Barros Silva. Apelado: União Federal. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi. Recife, PE, 05 de



Percebe-se, portanto, que parte da doutrina e da jurisprudência brasileira insurgem-se contra o posicionamento de que não é possível revisar o mérito das decisões dos Tribunais de Contas, justamente pela razão de que o Tribunal de Contas não exerce função jurisdicional, nem sequer faz parte do Poder Judiciário e também não é um Poder independente da República na atual ordem constitucional.

6 Conclusão

Ao longo deste artigo, estudou-se com bases sólidas acerca da impossibilidade de se considerar o Tribunal de Contas como órgão que exerce a função jurisdicional. Em razão disso, as suas decisões não podem escapar do princípio constitucional da proteção judiciária, considerados por exímios doutrinadores como um dos mais importantes direitos fundamentais.

Em que pese a existência de respeitável doutrina no sentido de que o Poder Judiciário não pode revisar o mérito das decisões judiciais, ousa-se aqui discordar, pois entende-se que a inafastabilidade do controle jurisdicional não deve enfrentar restrições na análise de mérito do Órgão de permeio, diferentemente do que poderia ser defendido pelas decisões de mérito dos Poderes Legislativo e Executivo, pois estes devem conviver com independência e harmonia com o Judiciário por expressa determinação constitucional.

Assim, em todas as decisões exaradas pelas Cortes de Contas é possível a revisão do Poder Judiciário, até mesmo na análise das contas feitas pelos administradores públicos, pois estas, principalmente, podem acarretar em lesões gravíssimas aos gestores públicos que devem ter assegurado o direito de socorrer a última instância de todos os conflitos – o Poder Judiciário.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1032732. Recorrentes: R S e Outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 25 de agosto de 2015. Diário da Justiça. Brasília-DF. Disponível em < https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800359416&dt_publicacao=08/09/2015>. Acesso em 30 jan. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. AC: 08071040420164058300. Apelante: Ivo de Barros Silva. Apelado: União Federal. Relator: Desembargador Federal Cid Marconi. Recife, PE, 05 de setembro de 2019. Diário da Justiça. Disponível em < <https://juliapesquisa.trf5.jus.br/julia-pesquisa/#resultado>>. Acesso em 30 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1032732. Recorrentes: R S e Outros. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, DF, 25 de agosto de 2015. Diário da Justiça. Brasília-DF. Disponível em < https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200800359416&dt_publicacao=08/09/2015>. Acesso em 30 jan. 2023.

BRITTO. Carlos Ayres. Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>

JACOBY FERNANDES. J. U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 4. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MATOS. Carla. A revisão judicial das decisões dos Tribunais de Contas. Disponível em: <https://jus.com.br/amp/artigos/92198/a-revisao-judicial-das-decisoes-do-tribunal-de-contas-da-uniao>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. [atualizado por] Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual à Constituição. Ed. Malheiros. 2008.

