

ALFREDO BUZAID

I. Razão de ser do Tribunal de Contas	112
II. Breve escôrço histórico do Tribunal de Contas no Brasil	112
III. Tipos de Tribunal de Contas	115
IV. Tribunal de Contas nos estados e municípios	116
V. Posição do Tribunal de Contas no sistema constitucional	118
VI. Da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato pelo Tribunal de Contas	124
VII. Da investidura dos ministros do Tribunal de Contas . . .	126
VIII. Conclusão	127

O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

Alfredo BUZARD *

SUMÁRIO: I. *Razão de ser do Tribunal de Contas.* 1. *A fiscalização do orçamento pelos representantes do povo que o votam.* II. *Breve escôço histórico do Tribunal de Contas no Brasil.* 2. *As primeiras tentativas de criação do Tribunal de Contas no Império.* 3. *O Governo Provisório cria o Tribunal de Contas pelo Decreto Nº 966A de 7 de novembro de 1890. Rui Barbosa é o autor do decreto.* 4. *Advento da Constituição de 1891. Vicissitudes por que passou o Tribunal de Contas.* 5. *O Tribunal de Contas na Constituição de 1946 e sua regulamentação pela Lei Nº 830 de 23 de setembro de 1949.* III. *Tipos de Tribunal de Contas.* 6. *Tipo francês, italiano e belga.* 7. *Vantagens e desvantagens desses sistemas.* IV. *Tribunal de Contas nos estados e municípios.* 8. *O Tribunal de Contas é criado por constituições estaduais e por leis ordinárias.* 9. *O que é matéria constitucional.* 10. *O Estado é obrigado a fiscalizar a administração, criando o órgão que lhe parecer oportuno.* 11. *A criação do Tribunal de Contas por lei ordinária.* V. *Posição do Tribunal de Contas no sistema constitucional.* 12. *O Tribunal de Contas é órgão jurisdicional ou preposto do Poder Legislativo? As opiniões de João Mendes Júnior, Alfredo Valadão, Pedro Lessa, José Cretella Júnior.* 13. *A síntese das opiniões feita por Pereira Lira.* 14. *Distinção entre atividade administrativa e jurisdicional.* 15. *O Tribunal de Contas não é Tribunal de Justiça.* 16. *O Tribunal de Contas não julga da legalidade dos contratos; é chamado a cooperar com a administração na formação de ato subjetivamente complexo.* 17. *O Tribunal de Contas não anula o contrato; recusa a dar a sua aquiescência para aperfeiçoá-lo.* 18. *O Tribunal de Contas julga as contas, não os responsáveis. Estes ficam sujeitos à jurisdição criminal.* 19. *O Tribunal de Contas não está colocado entre os Poderes do Estado, mas sujeito a um dos Poderes.* VI. *Da Declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato pelo Tribunal de Contas.* 20. *A verificação da constitucionalidade dos atos da legislatura e da administração é prerrogativa do Poder Judiciário.* 21. *As críticas de Jackson e Lincoln.* 22. *Opinião dos que sustentam que o Tribunal de Contas pode declarar a inconstitucionalidade. Crítica VII. Da investidura dos ministros do Tribunal de Contas.* 23. *Dois sistemas adotadas pelas Constituições estaduais.* 24. *Ao Estado, que subordina a nomeação do Ministro do Tribunal de Contas à aprovação da Assembléia Legislativa, é defeso nomear-lhe substituto sem a aquiescência da Casa de Representantes.* VIII. *Conclusão.* 25. *O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo.* 26. *O Tribunal de Contas não figura na Consti-*

* Catedrático de derecho procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo, Brasil.

tuição, entre os órgãos do Poder Judiciário. 27. A função do Tribunal de Contas.

I. Razão de ser do Tribunal de Contas

1. Uma das conquistas fundamentais da democracia é a elaboração da lei orçamentária pelos representantes do povo. O orçamento, como previsão da receita e fixação da despesa para um exercício financeiro anual, é a um tempo meio para realização de atividades públicas e defesa do contribuinte contra os abusos de imposições tributárias. Compete ao parlamento votá-lo. Mas a sua missão não se exaure aí. Se o orçamento fôsse executado sem qualquer fiscalização pela assembléia que o aprovou, presta-se-ia facilmente à fraude, mediante estôrno de verbas, malversação do dinheiro público e desvio de recursos além das raias estabelecidas para as despesas.

Nada mais natural, pois, que o corpo legislativo, que votou a lei orçamentária, lhe verificasse o cumprimento. Como, no entanto, esta atribuição dificilmente poderia ser exercida pela casa dos representantes, porque lhe absorveria uma parte considerável do tempo que deve ser dedicado à elaboração legislativa, o direito moderno dos povos civilizados houve por bem confiá-la a uma corporação distinta, chamada *Tribunal de Contas*, para que a sua atividade, exercida de modo permanente, ficasse a salvo das agitações políticas.

Este nôvo organismo, a que se outorgou a competência para fiscalizar a execução do orçamento, passou a figurar, com função autônoma, no quadro do sistema constitucional; e, para que fôsse independente, não vergando ao péso das contingências políticas, das injunções do Poder Executivo ou das influências dos grupos econômicos, outorgou a lei aos seus membros prerrogativas iguais ou semelhantes às da magistratura. Só assim, cercado de garantias e trabalhando em ambiente sereno, é que essa nova instituição poderia desempenhar satisfactoriamente a tarefa que lhe coube no complexo mecanismo político e administrativo do Estado.

II. Breve escôrço histórico do Tribunal de Contas no Brasil

2. A história do Tribunal de Contas no Brasil é conhecida. A 26 de junho de 1826, apresentaram ao Senado, o Visconde de Barbacena e José Ignácio Borges, um projeto de reorganização das Secretarias de Estado. Nesta proposta parlamentar aparecia a primeira tentativa de instituir entre nós o Tribunal de Contas. O sistema preconizado era o do exame *a posteriori*. O Conde de Baependy combatetu-o vigo-

rosamente, no discurso de 6 de julho, do qual merece destaque êste passo:

... Se o Tribunal de revisão de contas, que se pretende estabelecer, se convertesse em tribunal de fiscalização das despesas públicas *antes de serem feitas em todas e quaisquer repartições*, poder-se-ia colher dêle proveito; mas sendo unicamente destinado ao exame das contas e documentos, exame que se faz no tesouro, para nada servirá, salvo para a novidade do sistema e o aumento das despesas com os nele empregados.¹

Em 1838, o Marquês de Abrantes, ministro da Fazenda, apresentou ao Parlamento proposta, criando um Tribunal de Contas com função judicante. A idéia não vingou.² No segundo reinado, Manuel Alves Branco elaborou um notável projeto de Tribunal de Contas, com a dupla função de julgar anualmente as contas dos responsáveis e mandar prender os desobedientes e contumazes (artigo 8º, número 1 e 2); depois de receber parecer favorável da Comissão da Fazenda na Câmara dos deputados, adormeceu “dêsse bom sono de que raramente acordavam as idéias úteis, especialmente as que poderiam criar incômodos à liberdade da politicagem eleitoral”.³

Outros eminentes juristas do Império (como Pimenta Bueno, José de Alencar, Silveira Martins e Visconde de Ouro Preto, também propugnaram, mas sem êxito, a criação do Tribunal de Contas.⁴

3. Fundada a República, o Governo Provisório, pelo decreto número 966 A, de 7 de novembro de 1890, criou o Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesas da República. Êste documento, cuja lavra e justificativa são de Rui Barbosa, constitui entre nós o marco inicial dessa instituição. O Tribunal de Contas não só fiscaliza os atos do Poder Executivo susceptíveis de criar despesas ou interessar as finanças da República, mas também julga as contas dos responsáveis por dinheiro público, dando-lhes quitação, condenando-os a pagare, quando o não cumpram, mandando proceder na forma de direito (artigo 4º, § 3º). Vê-se, por êste dispositivo, que o Tribunal de Contas tinha função jurisdicional no julgamento das contas.

¹ Matos Vasconcelos, *Direito administrativo*, vol. I, p. 431.

² A. Cecílio Lopes, *Ensaio sobre o Tribunal de Contas*, p. 214.

³ Rui Barbosa, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. VI, p. 431.

⁴ Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro*, núm. 98; Viveiros de Castro, *Ciência da administração e direito administrativo*, p. 697 e s.; A. Cecílio Lopes, *op. cit.*, p. 215 e s.; Matos Vasconcelos, *op. cit.*, p. 432; Mario Masagão, *Direito Administrativo*, vol. I, p. 112 e s.; Cretella Júnior, *Direito Administrativo do Brasil*, vol. V, pp. 75 e s.; Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, 2a. ed., p. 496.

Rui Barbosa, então ministro da Fazenda, nomeara uma comissão para elaborar o projeto de regulamento do Decreto número 966 A. A Comissão só o entregou nos derradeiros em que ocupara o Ministério e assim Rui não pôde revê-lo. Quando a comissão se desincumbiu do encargo, já estava promulgada a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, que consagrou o Tribunal de Contas no artigo 89: "É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso."

Tristão de Alencar Araripe, que sucedeu a Rui Barbosa no Ministério da Fazenda:

cotejando o decreto número 966 A com o artigo 89 da Constituição, discordara da *fiscalização prévia*, declarando que o legislador constituinte parecia ter-se inclinado ao sistema francês (*fiscalização a posteriori*), afastando-se da escola que exige o exame prévio da autorização ministerial, pois não se encuentra tal exigência nos termos da disposição citada da Constituição, mas sim a de serem as contas julgadas antes de prestadas ao Congresso. Tristão Araripe não estava com a razão.⁵

4. Daí por diante passa o nôvo organismo por diferentes vicissitudes. O projeto foi posto de margem. Rodrigues Alves, ministro da Fazenda, submete ao presidente Floriano Peixoto nôvo projeto de regulamento, que estabelece a *discalização* prévia com veto limitado, podendo o Governo mandar executar o ato a que o Tribunal recusasse registro, o que importava no registro sob reserva.⁶ Mas as dificuldades para a elaboração do Regulamento não pararam aí. Sezerdelo Correia, ministro da Fazenda, atendendo a observações do Marechal Floriano Peixoto, aquiesce no princípio do *veto absoluto*.

A 17 de dezembro de 1892 é publicado o regulamento número 1.166, cujo artigo 30 consagra o *veto impeditivo absoluto*; assim, a decisão do Tribunal de Contas, recusando registro ao ato, é inapelável, com força de sentença.⁷

"Desde essa ocasião", escreve Mário Masagão:

o nosso Tribunal de Contas, além de sua atribuição constitucional, passou a exercer a outra, que indevidamente lhe foi atribuída, e que ficou confirmada pela primeira lei orgânica que o disciplinou, número 392, de 8 de outubro de 1896. Relativamente à *fiscalização orçamentária*, a lei número 392 escolheu o sistema belga, pois estabelecia exame prévio e registro sob reserva. A legislação ordinária posterior introduziu

⁵ Matos Vasconcelos, *Direito Administrativo*, p. 434.

⁶ Matos Vasconcelos, *op. cit.*, p. 435.

⁷ Matos Vasconcelos, *op. cit.*, p. 437; Mario Masagão, *op. cit.*, vol. II, p. 114.

exceções ao princípio do exame prévio, tornando-se o Tribunal de Contas de tipo eclético.⁸

5. Nas constituições de 1934 (artigo 99) e de 1937 (artigo 114), o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. Esta atribuição lhe conferia, de certo modo, função judiciária.⁹

Quando o Congresso elaborava a Constituição de 1946, o Prof. Mário Masagão ofereceu à grande comissão uma emenda com o intuito de restabelecer a boa doutrina. Ela está exarada nos seguintes termos: "O Tribunal de Contas tem por função única fiscalizar os atos da receita e despesa, inclusive contratos da administração, verificando-lhes a legalidade, sem prejuízo da prestação de contas ao Congresso."¹⁰ Mas a emenda foi considerada prejudicada.

Na Constituição de 1946, compete ao Tribunal de Contas, como preposto do Poder Legislativo (artigo 22): I. acompanhar e fiscalizar, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento; II. julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; III. e, finalmente julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões (artigo 77).

Em estrita observância a êsses preceitos constitucionais, a lei número 830, de 23 de setembro de 1949, que rege atualmente o Tribunal de Contas da União, declarou no artigo 1º que êle é "órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da administração financeira da União, especialmente na execução do orçamento."

Dêste breve perfil histórico se infere que o Tribunal de Contas da União, no sistema vigente, tem os seguintes característicos: a) é preposto do Poder Legislativo; b) acolhe o exame prévio e veto com registro sob reserva.

III. Tipos de Tribunal de Contas

6. Nos vários países e através dos tempos surgiram diferentes modos de exercer a fiscalização do orçamento. A experiência universal assinala, contudo três tipos fundamentais: o francês, o italiano e o belga.¹¹

No sistema francês, o exame das contas é feito *a posteriori*; no italia-

⁸ Mário Masagão, *op. cit.*, vol. I, p. 114.

⁹ José Cretella Júnior, *Direito administrativo do Brasil*, vol. V, p. 79; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, 2a. ed., vol. II, p. 336 e s.

¹⁰ *Diário da Assembléia Constituinte*, núm. 67, p. 1812; Mário Masagão, *Direito administrativo*, vol. I, p. 114.

¹¹ Mário Masagão, *Direito administrativo*, vol. I, p. 108; Barbalho, *Constituição Federal Brasileira*, p. 497; José Cretella Júnior, *Direito administrativo do Brasil*, vol. V, p. 68 e ss.

no, as despesas estão sujeitas a exame *prévio*; sendo vetada, não pode realizar-se; no belga, procede-se a exame *prévio*, com veto relativo e registro sob reserva.¹²

7. Cada um destes sistemas tem seus encomiastas e críticos. O sistema francês se funda na *confiança* outorgada à administração, que realiza as despesas, sujeitando-as posteriormente ao Tribunal. Se a administração ordena e paga além dos limites do orçamento, responde por ato ilegal. A função do Tribunal de Contas é, pois, *repressiva*, denunciando e punindo o funcionário que exorbitou, que prevaricou ou que cometeu o delito.

O sistema italiano se funda, ao contrário, numa ação *preventiva*. Considerando, a bem do interesse público, que impedir a violação do orçamento é melhor do que castigar quem o descumpre, levanta um obstáculo intrasponível entre o parlamento que vota a despesa e o agente que há de realizá-la. Só depois do exame prévio é que a despesa pode ser executada.

O sistema belga guarda maior flexibilidade, porque concilia as duas tendências acima expostas. Mantém o veto, porém limitado; e se o Poder Executivo quer realizar a despesa, malgrado o veto, ordena o registro sob reserva, correndo a responsabilidade do ato ao executor do orçamento.

IV. Tribunal de Contas nos estados e Municípios

8. A Constituição Federal estatui, no artigo 22, que a fiscalização financeira, em especial a execução do orçamento, será exercida nos Estados e Municípios pela forma que as constituições estaduais estabeleceram. Em cumprimento deste preceito, algumas Assembléias Legislativas, no exercício do poder constituinte, consagraram o Tribunal de Contas em regra constitucional (Cf. Bahia, artigos 89 a 92; Ceará, artigos 80 a 85; Goiás, artigos 31 a 33; Maranhão, artigos 44 a 46 (julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal); Mato Grosso, artigos 24 a 26; Minas Gerais, artigos 37 a 41; Pará, artigos 34 e 35; Paraná, artigos 36 a 40; Piauí, artigos 48 a 51; Rio Grande do Sul, artigos 122 a 125; Rio de Janeiro, artigos 31 a 35; São Paulo, artigos 69 e 70).

Outras, porém, diferiram ao legislador ordinário a competência para criar o Tribunal de Contas e regular-lhe as atribuições (Constituição de Alagoas, artigo 13; do Amazonas, artigo 100; do Espírito Santo, artigo 68, § único; do Rio Grande do Norte, artigo 35).

É lícito transferir do corpo da Constituição para o domínio da lei ordinária a instituição do Tribunal de Contas? Eis o problema.

¹² Mário Masagão, *op. cit.*, p. 109.

9. No direito brasileiro, a determinação do que seja matéria propriamente constitucional sempre preocupou juristas e legisladores. Ao elaborarem a primeira constituição brasileira, tiveram os legisladores do Império o cuidado de limitar o conteúdo da matéria constitucional. Assim declararam no artigo 178 da Constituição de 25 de março de 1824: "É só constitucional o que diz respeito aos limites e atribuições dos poderes políticos e aos direitos políticos e individuais dos cidadãos; tudo o que não é constitucional pode ser alterado, sem as formalidades referidas pelas legislaturas ordinárias."

Este princípio não foi reproduzido nas constituições republicanas por considerações peculiares à estrutura política do regime federativo, segundo o qual a União elabora a Constituição federal e relega aos Estados a competência para elaborar as suas constituições, guardados os princípios constitucionais da nação. Procederam assim as Constituições federais de 1891 (artigo 63), de 1934 (artigo 7º) e de 1946 (artigo 18).

10. A Constituição Federal não contém nenhuma norma, que indique a matéria que deve constar necessariamente das constituições estaduais; ao contrário, conferiu aos Estados a liberdade de escolher e selecionar o que nelas há de figurar.¹³ Todavia enumerou alguns princípios constitucionais, cuja observância é obrigatória em todas as unidades da Federação. Um dê les é o da prestação de contas pela administração (Constituição Federal artigo 7º, VII, "f"). A fiscalização financeira é exercida nos Estados e Municípios pela forma que lhes estabelecer a Constituição estadual. O Estado não pode eximir desse dever a administração; e se descumpre o imperativo constitucional, fica sujeito à intervenção federal.

A Constituição Federal é, por larga tradição, um modelo a que se compõem as constituições estaduais. Mas, no que respeita à fiscalização das finanças públicas, têm os Estados a liberdade de criar o órgão que há de exercê-la. A Constituição Federal poderia ter disposto diferentemente, nomeando desde logo a corporação e fixando-lhe as atribuições. Mas, querendo ser fiel ao sistema federativo, que corresponde à tradição republicana, julgou técnica e juridicamente mais acertado reservar aos Estados tal competência, respeitando-lhes assim a autonomia.

11. A circunstância de a Constituição estadual haver omitido o Tribunal de Contas não obsta a que a Assembléia Legislativa o institua por lei ordinária. Esta competência inclui-se entre os chamados *poderes implicitos* dos Estados, quer no exercício da função constituinte, quer no exercício da função legislativa ordinária. A matéria rigorosamente constitucional é a que diz respeito aos poderes do Estado, não aos seus órgãos auxiliares. A Constituição Federal não erigiu o Tribunal de

¹³ Victor Nunes Leal, *Problemas de Direito Público*, p. 356. e ss.

Contas como um dos poderes autônomos, à maneira do Judiciário, senão como preposto do Congresso Nacional. O órgão da soberania nacional é o Poder Legislativo, a que o Tribunal de Contas serve como auxiliar na fiscalização financeira. Logo, não é estritamente necessário que os Estados dêem ao Tribunal de Contas uma posição de relêvo maior do que esta corporação tem na União Federal.

O que importa verdadeira e precipuamente ao Estado não é exarar, em sua constituição, uma norma que prenuncie a instituição do Tribunal de Contas, mas sim criar *efetivamente* a órgão, a que competirá a fiscalização financeira, em especial a execução do orçamento. E se o Estado ainda não dispõe do aparelhamento para cumprir êsse dever, fôrça é criá-lo por lei ordinária, porque se entende que esta faculdade está ínsita entre os poderes implícitos que possuem as assembleias legislativas.

V. Posição do Tribunal de Contas no sistema constitucional

12. Qual é a posição do Tribunal de Contas no sistema constitucional? É órgão jurisdicional? Qual a eficácia de suas decisões? É um preposto do Poder Legislativo? Podem ser reformadas pelas assembleias parlamentares suas decisões? Êste é talvez o têmea mais grave suscitado pela doutrina.¹⁴

A controvérsia é antiga. João Mendes Júnior inclui o Tribunal de Contas entre os tribunais federais.¹⁵ Para Alfredo Valladão, o Tribunal de Contas tem jurisdição própria e privativa sôbre as pessoas e materiais sujeitas à sua competência, de modo que a nenhum outro tribunal é dado reverlhe as decisões.¹⁶ Para Pedro Lessa, as sentenças do Tribunal de Contas só têm valor jurídico de informações, pôsto que muito preciosas.¹⁷ José Cretella Júnior sustenta que o fulcro da questão reside no entendimento do verbo *julgar*. Julgar as contas é examiná-las, conferir-lhe a exatidão, ver se estão certas ou erradas, traduzindo o resultado num parecer de alta valia, mas que nada tem de sentença judiciária. O Tribunal julga as contas, não responsável. A decisão que profere é sôbre a regularidade do exator ou pagador, ou sôbre a imputação dessa responsabilidade; estatui sôbre a existência *material*

¹⁴ José Cretella Júnior, *op. cit.*, vol. v, p. 83.

¹⁵ João Mendes Júnior, *Direito judiciário brasileiro*, 2a. ed., p. 94.

¹⁶ Alfredo Valladão, "A Execução das sentenças do Tribunal de Contas", em *O Direito*, vol. 113, p. 604; Partilham a opinião de que o Tribunal de Contas é uma Côte de Justiça: Nemo Pinheiro, *Rev. Inst. Hist.* 1936, p. 671; Manuel Pedro Vilaboim, *Rev. Fac. Dir.* São Paulo, p. 84.

¹⁷ Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, p. 149.

do delito, fornecendo à justiça, que vai julgar o responsável, essa base de acusação.¹⁸

13. Acabamos de recordar algumas opiniões antigas e modernas sobre a posição do Tribunal de Contas no sistema constitucional brasileiro. Mas a controvérsia doutrinária não é tão simples, que possa limitar-se à aceitação de umas ou outras. J. Pereira Lira, procurando ordená-las segundo o grau de maior ou menor afinidade entre elas, entrevê quatro opiniões distintas.¹⁹ Pensamos, no entanto, que as quatro opiniões podem reduzir-se a *duas fundamentais*. A primeira é daqueles autores que sustentam que o Tribunal de Contas tem dupla função: a) — de auxiliar do Poder Legislativo para a administração financeira e execução do orçamento (Constituição Federal artigo 22); b) — de órgão julgador das matérias definidas no artigo 79, II e III da Constituição Federal, em cuja apreciação opera como Tribunal de Justiça, tendo os seus pronunciamentos força de sentença judicial.²⁰

A segunda opinião é dos que sustentam que o julgamento da legalidade dos contratos, bem como das contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, tem caráter administrativo, podendo a ilegalidade ou inconstitucionalidade da decisão do Tribunal de Contas ser submetida à apreciação do Poder Judiciário.²¹

14. Os autores, que adotam a primeira opinião, partem da idéia de que o Tribunal de Contas, tendo a função de *julgar*, exerce por isso mesmo atividade jurisdicional, que é própria e específica dos Tribunais. Mas esta teoria não se compadece com o sistema jurídico vigente. Na verdade, a atribuição de *julgar* não é sempre e necessariamente atividade jurisdicional. Alguns órgãos administrativos e legislativos também julgam, *sem ter função jurisdicional*, que na discriminação das competências cabe ao Poder Judiciário. Haja vista a competência que a Constituição Federal atribui ao Senado Federal para julgar, por crimes de responsabilidade, o presidente da República, os ministros de Estado, os ministros do Supremo Tribunal Federal e o procurador Geral da República (artigo 62, I e II).

O característico da função jurisdicional está em ser uma *atividade de substituição*. Este é precisamente o ponto em que a jurisdição se distingue da administração. “Administrar”, escreve Chiovenda:

¹⁸ José Cretella Júnior, *Direito administrativo do Brasil*, vol. v, pp. 84 e ss.

¹⁹ “Ofício ao procurador geral da República”, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 42, pp. 290 e s.

²⁰ Themístocles Brandão Cavalcanti, “O Tribunal de Contas e sua competência constitucional”, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, 15; J. Pereira Lira, ofício, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 42, p. 294.

²¹ Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, 2a. ed., vol. II, p. 364.

é uma atividade por si mesma, imposta direta e imediatamente pela lei a órgãos públicos. Como o proprietário age *por conta própria* nos limites de seu direito de propriedade, assim a administração pública, nos limites de seu poder, age por conta própria, não em lugar de outrem. Quando ela satisfaz, reconhece, reintegra ou repara direitos alheios, não faz coisa diferente do que faz o devedor pagando ao credor, ou o possuidor restituindo a coisa ao proprietário. Em outros termos, o juiz age *atuando a lei*; a administração age *em conformidade com a lei*; o juiz considera a lei em si mesma; o administrador considera-a como norma de sua própria conduta.²²

Assim, pois, a administração exerce atividade primária e originária; a jurisdição é, diversamente, atividade secundária ou coordenada.

15. A Constituição Federal, ao estatuir que o Tribunal de Contas opera como órgão auxiliar do Poder Legislativo (artigo 22), não estabeleceu distinções quanto às suas atividades, para considerar umas meramente administrativas e outras jurisdicionais; subordina-o, ao contrário, como um todo orgânico ao Poder Legislativo, do qual é preposto. Só assim é que se pode entender o artigo 22 da Constituição Federal, cuja redação é de clareza meridiana. Se o legislador constituinte de 1946 quisesse conferir ao Tribunal de Contas a função de Tribunal Judiciário, tê-lo-ia incluído entre os órgãos do Poder Judiciário. Mas não lhe tendo dado esta posição, claramente lhe excluiu a função jurisdicional, que ficou reservada ao Poder Judiciário.

Se o Tribunal de Contas fôsse autêntico Tribunal de Justiça, claro é que de suas decisões caberia recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal, nos casos previstos no artigo 101, III da Constituição. Esta é a conclusão lógica e coerente, que se extrai da doutrina sustentada pelos autores, que pertilham a primeira opinião. Ora, ninguém ousa propugnar tal tese, pois ela ofende a discriminação constitucional das competências entre os poderes que emanam da soberania nacional. A recusa de registro de contrato não pode ser apreciada pelo Poder Judiciário, porque, nos expressos termos do artigo 77, § 3º da Constituição e artigo 35 da Lei Federal Nº 830, da decisão do Tribunal de Contas cabe recurso para o Congresso Nacional. A decisão do Tribunal de Contas cabe recurso para o Congresso Nacional. A decisão dêste é, quanto a esta matéria, de última instância e no sistema constitucional de separação de poderes, é defeso ao Judiciário interferir no campo da competência, que a Constituição reservou ao Congresso Nacional. Daí a razão porque o Supremo Tribunal Federal, nos casos que lhe foram submetidos, teve sempre o cuidado de excluir a sua

²² Chioventi, *Instituições de direito processual civil*, trad. bras. de Guimarães Menegale, vol. II, pp. 22 e ss.

competência, no julgamento das matérias do artigo 77 da Constituição Federal, porque ela pertence ao Congresso.²³

16. Pelas razões que acabam de ser expostas, bem se vê que a segunda opinião só pode ser aceita com algumas retificações. Ela reconhece o caráter eminentemente administrativo dos pronunciamentos do Tribunal de Contas, mas autoriza, em todos os casos, o recurso ao Poder Judiciário. Ora, é indispensável distinguir as matérias constantes dos números II e III do artigo 77 da Constituição Federal.

Quando o Tribunal de Contas julga da legalidade dos contratos, bem como das aposentadorias, reformas e pensões profere uma decisão *administrativa*, não jurisdicional. É o que ensina, com tóda propriedade, Seabra Facundes:

A Constituição delega também ao Tribunal de Contas dizer da *legalidade* de contratos, aposentadorias, reformas e pensões. Mas, embora a expressão do texto constitucional seja a mesma empregada a propósito das contas dos responsáveis por dinheiros e bens do patrimônio da União ou de autarquias (*judgar*), o Tribunal não exerce função judicante quando se manifesta em tais casos. A atribuição que então desempenha é materialmente administrativa. Apreciando aquêles atos, o que faz a côrte de contas é *cooperar na sua ultimação*. O seu pronunciamento tem o caráter de manifestação da vontade, por parte da administração, indispensável à integração do ato. Se favorável (ordenamento do registro), o ato (e aqui a palavra é empregada em sentido genérico) se tem como perfeito ("só se reputarão perfeitos" —artigo 77, § 1º) e, portanto, exequível. Se contrário, o ato se considera nenhum. Tendo por si a manifestação da vontade do agente criador, ter-lhe-á faltado, no entanto, a do órgão de contrôlle indispensável a aperfeiçoá-lo. Como ato complexo, não chega, portanto, a ultimar-se, a ter vida jurídica.²⁴

Diz-se ato complexo aquêle, cuja formação depende do concurso de duas ou mais vontades.²⁵

O Tribunal de Contas não *judga* da legalidade dos contratos, das aposentadorias, reformas e pensões, como se fôsse um órgão hierárquicamente superior à administração; ao contrário, é chamado a compôr, com a sua manifestação de vontade, a unidade do ato, que depende, para a sua validade e perfeição, do concurso de dois agentes. Daí o

²³ Cf., ac. Sup. Trib. Fed., mand. de seg. núm. 4.791, em 16-X-1957, Rel. Min. Luis Gallotti, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 52, p. 329; ac. Sup. Trib. Fed., 25-III-1963, mand. seg. núm. 10.157, Rel. Min. Luis Gallotti, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 74, p. 249.

²⁴ Seabra Fagundes, *O Contrôlle dos atos administrativos pelo lo Poder Judiciário*, 3a. ed., p. 158.

²⁵ Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, p. 195; D'Alessio, *Diritto amministrativo*, vol. II, p. 159.

dizer o § 1º do artigo 77 da Constituição Federal que “os contratos que, por qualquer modo, interessarem à receita ou à despesa só se reputarão perfeitos depois de registrados pelo Tribunal de Contas. A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.”

A instância superior é, pois, o Congresso Nacional.

17. Estatui também a Constituição Federal, no artigo 77, § 2º, que “será sujeito a registro no Tribunal de Contas, prévio ou posterior, conforme a lei o estabelecer, qualquer ato da administração pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional ou por conta dêste.” A recusa de registro por falta de saldo ou por imputação a crédito impróprio terá caráter proibitivo. Quando, porém, a recusa tiver outro fundamento, “a despesa poderá efetuar-se após despacho do presidente da República, registro sob reserva do Tribunal de Contas e recurso ex-officio para o Congresso Nacional”. (Constituição Federal artigo 77, § 3º).

Como o registro é indispensável à perfeição do ato, o Tribunal de Contas fá-lo-á sob reserva, quando o presidente da República mandar efetuar a despesa; caso em que tem lugar recurso de officio ao Congresso Nacional. O pronunciamento do Tribunal de Contas, ao recusar o registro, não é uma *sentença* senão um *concurso de vontade*, necessária para que o ato se repete perfeito. Logo, o Tribunal de Contas não julga, coopera. Não anula o contrato, recusa-se a dar a sua aquiescência para aperfeiçoá-lo. O prof. Rui Cirne Lima dá exatamente esta inteligência: “De natureza também administrativa é a atribuição, conferida ao Tribunal de Contas, de julgar da legalidade dos contratos celebrados pela União. Inteligência diversa do texto constitucional conduziria a admitir-se a transformação do Tribunal de Contas em um juízo de anulação, privativo para os contratos do Estado.”²⁶

18. Finalmente, compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas (Constituição Federal artigo 77, II). Este julgamento é, de sua natureza, *administrativo* e tem o valor de apreciação *contábil*. O Tribunal de Contas julga as contas, não os responsáveis, que ficam sujeitos à jurisdição criminal.

Alguns autores pensam diferentemente, sustentando que o julgamento do Tribunal de Contas, embora limitado ao aspecto contábil, é “conclusivo”, de modo que os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para reexaminá-lo.²⁷

²⁶ Rui Cirne Lima, *Princípios de direito administrativo*, 1939, p. 202.

²⁷ Seabra Fagundes, *O Contrôlo dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*, p. 158 e 161; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, p. 95.

Em que pese a autoridade destes ilustres mestres, lamentamos ter de dissentir de sua interpretação. O pronunciamento do Tribunal de Contas é "conclusivo" na esfera administrativa e constitui a base da acusação criminal. Mas não obriga o Poder Judiciário como se fôsse uma sentença emanada de um dos seus juizes. Isso ocorreria, se a competência do Tribunal de Contas, nesta matéria, fôsse *privativa*, com exclusão de outro qualquer órgão do Estado. Mas não é o que acontece. Se não, vejamos.

No Anteprojeto da Constituição, apresentado ao Congresso Constituinte, se declarava que ao Tribunal de Contas competia julgar *privativamente* as contas dos responsáveis.²⁸ O vocábulo *privativamente*, embora tenha permanecido no projeto revisto, fôra suprimido do texto definitivo votado pelo Congresso.²⁹ Logo, a competência do Tribunal de Contas não é *privativa* senão *preliminar*, formulando um juízo administrativo, que serve de base para a acusação criminal.

19. Nem poderia ser de outro modo. Se a decisão do Tribunal de Contas, ao declarar o alcance do responsável, fôsse definitiva e insusceptível de reexame pelo Poder Judiciário, então aquêle órgão teria maior importância que o da jurisdição criminal; porque este está sujeito a dois graus e eventualmente a recurso extraordinário para o Supremo Tribunal Federal (Constituição Federal artigo 101, III), enquanto o Tribunal de Contas, num grau único, julga *privativa* e *indefinitivamente*.

Esta competência, não a deu ao Tribunal de Contas a Constituição Federal. Ao contrário, o que prescreveu, no capítulo das garantias, foi que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual." (artigo 14, § 4º). Logo, só o Poder Judiciário é que condena ou absolve, vincula ou desata, impõe ou liberta.

Não se diga que o Tribunal de Contas é um órgão *sui generis*, colocado entre os Poderes da nação para fiscalizar a administração e julgar determinadas matérias constitucionais.³⁰ Este conceito, sobre ser vago, impreciso e indeterminado, atribui ao Tribunal de Contas uma posição que não tem no sistema constitucional. Ele não está colocado *entre* Poderes, mas *sujeito* a um dos Poderes. Situa-lo entre Poderes é conferir-lhe a mesma dignidade que estes possuem. Ora, não há na Constituição nenhum preceito que atribua ao Tribunal de Contas tal posição. Logo, a doutrina que lhe dá o caráter de órgão *sui generis* é ambigua e artificial.

²⁸ José Duarte, *A Constituição de 1946*, vol. II, p. 185.

²⁹ Víctor Nunes Leal, "Valor das decisões do Tribunal de Contas", em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 12, p. 419.

³⁰ J. Pereira Lira, ofício, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 42, p. 296.

O Supremo Tribunal Federal bem compreendeu a anomalia desta construção doutrinária e, no julgamento do mandado de segurança número 7.280, estabeleceu o entendimento legítimo da lei. São palavras textuais do Relator: "Responsável por dinheiro público. O assunto é evidente que não pode ser tratado através do processo expedido do mandado de segurança. *Só pelos meios normais regulares é que poderá o impetrante de mostrar o contrário, ou invalidar a apuração feita pelo Tribunal de Contas da União.*"³¹

VI. Da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato pelo Tribunal de Contas

20. O emprêgo do verbo "julgar", no artigo 77, II e III da Constituição Federal, não confere ao Tribunal de Contas função judiciária. O Tribunal de Contas, quando aprecia a legalidade de contrato, aposentadoria, reforma ou pensão, pratica um ato verdadeiramente administrativo, de colaboração com o Poder Executivo. Escreveu Pontes de Miranda que "a atribuição do julgamento da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões é somente para eficácia administrativa".³²

A simples circunstância de não ser um órgão judiciário já basta, de per si, para afastar a possibilidade de o Tribunal de Contas decretar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do poder público. A verificação da constitucionalidade dos atos da legislatura e da administração é uma prerrogativa do Poder Judiciário. Esta idéia, criação original do direito norte-americano, não resultou da interpretação de uma regra jurídica, inserida na Constituição dos Estados Unidos. Foi uma magnífica construção da jurisprudência, cujo marco inicial tem sua origem na decisão do famoso caso *Marbury v. Madison*, relatado pelo juiz Marshall.³³

O fundamento desta doutrina assenta no direito, que o povo possui originariamente, de estabelecer para o seu futuro governo, princípios fundamentais, reunidos e compendiados numa Constituição escrita. Este é o pacto, que estrutura a organização do Estado, define os poderes políticos e confere as atribuições administrativas, legislativas e judiciárias. Sendo a Constituição a maior das leis, tôdas as demais lhe estão subpostas; se com ela se conformam, têm validade; se lhe forem avessas, são nulas e insubsistentes. Nenhum ato legislativo, contrário

³¹ Ac. Sup. Trib. Fed., em 20-VI-1950, mand. de seg. núm. 7.280, Rel. Min. Henrique D'Avilla, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 70, p. 157.

³² Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. II, p. 364.

³³ John Marshall, *The writings upon the Federal Constitution*, Washington, 1890, p. 25 e s.

à Constituição, pode ser, portanto, eficaz. Negá-lo equivaleria a afirmar que o mandatário é superior ao mandante, que o criado está acima do senhor, que os representantes do povo se sobrepõem ao próprio povo e que os homens que agem em virtude de determinados poderes fazem não só o que seus poderes não autorizam, senão também o que proibem... Cabe aos tribunais, por sua função própria e peculiar, interpretar as leis, ao aplicá-las ao caso concreto. Ocorrendo discrepância inconciliável entre a lei e a Constituição, esta deve ser preferida àquela, do mesmo modo que a intenção do povo à de seus representantes.³⁴

21. Apesar do seu rigor lógico, não escapou esta doutrina às severas críticas de Jackson e Lincoln. O primeiro disse que a opinião dos juízes não tem maior autoridade sobre o Congresso do que este possui sobre aqueles; e, neste particular, o presidente é independente de ambos. O segundo afirmou que, se a política do Governo, em questões vitais que interessam a todo povo, houver de submeter-se às decisões irrevogáveis da Corte Suprema, o povo deixaria de ser o seu próprio senhor, abdicando, em favor daquele alto tribunal, do exercício do governo.³⁵

O escopo dos dois notáveis estadistas foi que, em nome da independência e separação dos poderes, o Judiciário não desempenhasse qualquer primado em relação aos demais, nem embaraçasse a política que o Governo exercia em nome do povo. O risco, por que passa a doutrina do controle da constitucionalidade dos atos da legislatura e da administração, explica-se pela falta de uma regra, que atribua ao Poder Judiciário, formal e categoricamente, a competência para conhecer dessa matéria. As constituições modernas, inspiradas no princípio norte-americano, acarbaram por consagrá-lo em negra explícita, chegando-se, no Brasil, à perfeição de exigir o voto concorde da maioria absoluta dos membros do Tribunal (Constituição Federal artigo 200). Tal conquista pertence, pois, única e exclusivamente ao Poder Judiciário.

“O poder de decretar a inconstitucionalidade das leis, no Brasil”, escrevemos alhures, “*compete privativamente ao Judiciário. Não o pode exercer o legislativo, porque lhe é vedado ser juiz em causa própria;*³⁶ aliás, a sua função consiste em elaborar ou revogar leis, não em apreciar a sua validade. Também não o pode exercer o executivo, porque o tornaria superior ao Congresso.”³⁷

22. Alguns autores sustentaram, porém, que o poder de declarar

³⁴ *Federalist*, núm. 78.

³⁵ Lucio Bittencourt, *O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis*, p. 15 e ss.

³⁶ Hughes, *The Supreme Court*, p. 86.

³⁷ Alfredo Buzaid, *Da ação direta de declaração de inconstitucionalidade*, p. 41.

inconstitucionais os atos da legislatura e da administração não é *privativo* do Judiciário; o Tribunal de Contas tem tal competência.³⁸

Embora estas opiniões sejam muitos títulos respeitáveis, verdade é que elas se divorciam da realidade nacional, atribuindo ao Tribunal de Contas uma natureza jurídica que não tem. O Tribunal de Contas, já o deixamos provado nas páginas antecedentes, não é órgão judiciário, nem desempenha função jurisdicional. É uma corporação administrativa, sujeita ao Poder Legislativo, que colabora com o Poder Executivo na formação e aperfeiçoamento de atos de índole diversa. Verificando que é ilegal a execução do orçamento, emite parecer desfavorável; julgando as contas dos responsáveis por dinheiros públicos, dá-lhes quitação ou proclama a existência de alcance; e, finalmente, apreciando a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões, nega a sua aquiescência. Todos estes atos são caracteristicamente administrativos.

Logo, não tem competência para decretar a inconstitucionalidade dos atos da legislatura e da administração. Esta já foi a lição de Themístocles Brandão Cavalcanti.³⁹

VII. Da investidura dos ministros do Tribunal de Contas

23. O problema da competência para decretar a inconstitucionalidade mais se agrava, se o considerarmos à luz da investidura dos ministros.⁴⁰

Os ministros do Tribunal de Contas da União são nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal e terão os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos (Constituição Federal artigo 76, § 1º). Como, entretanto, a Constituição Federal atribuiu aos Estados e Municípios a competência de organizarem a fiscalização das finanças públicas pela forma que estabelecerem na Constituição, surgiram, quanto à investidura dos Ministros, dois sistemas: a) um que requer a aprovação *prévia* pela Assembléia Legislativa (Constituição da Bahia, artigo 89; da Guanabara, artigo 20; de Minas Gerais, artigo 37, § 1º; de Piauí, artigo 49; do Rio de Janeiro, artigo 32; de São Paulo, artigo 69, § 1º); outro ao contrário, que não impõe essa exigência para o aperi-

³⁸ José Luis de Anhaia Mello, *Da Competência do Tribunal de Contas para negar aplicação às leis inconstitucionais*, p. 17; Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1946*, vol. v, p. 338; Themístocles de Brandão Cavalcanti, *Pareceres da Consultoria Geral da República*, 1945/1946, Rio, pp. 61, 73, 277, 369 e 429; Ivan Lins, *Podem e Devem os Tribunais de Contas apreciar a constitucionalidade das Leis*, em *Revista de Direito*, vol. 8, pp. 128 e ss.

³⁹ Themístocles Brandão Cavalcanti, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 3, p. 21.

⁴⁰ Cf. Sessão Plenária, mand. de seg. núm. 65.016, Rel. Des. Moura Bittencourt, em 17-II-1954, *Revista de Direito Administrativo*, vol. 38, p. 302.

çoamento da nomeação (Constituição do Maranhão, artigo 44; do Paraná, artigo 36).

As Assembléias Legislativas podiam livremente escolher entre um ou outro sistema, porque qualquer dêles é legítimo.⁴¹

24. Mas, feita a opção, as consequências de um ou outro regime são assás distintas. Se a Constituição ou a lei ordinária prevê a exigência da aprovação pela Assembléia Legislativa, isto significa que o ato de nomeação é subjetivamente complexo, não se aperfeiçoando senão com o assentimento do Poder Legislativo. Sob tal sistema não se pode cogitar de outra forma de investidura e muito menos de mitigar-lhe o rigor, dispensando, quanto aos substitutos, a condição exigida para a posse dos titulares. O que a lei impôs a êstes, estende-se necessariamente àqueles.

Qualquer outra interpretação conduz a resultados absolutamente inaceitáveis. Basta atentar para o fato de que os cargos de ministros, que entram em gôzo de férias ou licenças, seriam ocupados por substitutos, nomeados livremente pelo Poder Executivo, sem a cooperação do Poder Legislativo. Assim, e exercício da função fiscalizadora não ofereceria condições de segurança e imparcialidade, pois o Poder Executivo nomearia, para lhe apreciar os atos, juizes que melhor conviessem às suas intenções. Tal sistema faria frustrar a missão do Tribunal de Contas na sua finalidade e nos seus objetivos.

VIII. Conclusão

25. Instituído para fiscalizar a execução do orçamento, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e apreciar a legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões, o Tribunal de Contas tem a função que lhe atribuiu a Constituição Federal no artigo 77. Na Lei Magna figura no capítulo II (Do Poder Legislativo) e secção VI (do orçamento). O legislador, que tão cuidadoso foi ao dispôr, em ordem sistemática, as matérias da Constituição, se o incluiu no capítulo do Poder Legislativo —é porque o considerou seu posto no exercício da faculdade que originária e tradicionalmente lhe competia por direito próprio. Se esta posição, no conjunto das normas constitucionais, não bastasse para individuá-lo como órgão auxiliar do Poder Legislativo, vem ainda em abôno desta verdade elementar o disposto no artigo 22 da Constituição Federal, que reza: “A administração financeira, especialmente a execução do orçamento, será fiscalizada na União pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas...”

⁴¹ Cf. ac. do Supremo Tribunal Federal, em *Revista de Direito Administrativo*, vol. 45, p. 166 e s.

Em estrita correspondência com este preceito constitucional foi elaborada a Lei número 830, de 23 de setembro de 1949, que reorganizou o Tribunal de Contas da União. E declara o artigo 1º deste diploma legal: "O Tribunal de Contas, *órgão auxiliar do Poder Legislativo* na fiscalização da administração financeira da União, especialmente na execução do orçamento . . ."

O Tribunal de Contas não é, pois, *órgão autônomo* é sim *órgão auxiliar* do Poder Legislativo, de que faz parte integrante.

26. O Poder Judiciário é exercido, nos expressos termos do artigo 94 da Constituição Federal, pelo Supremo Tribunal Federal, Tribunal Federal de Recursos e juizes federais, Tribunais e juizes militares, Tribunais e juizes eleitorais e Tribunais e juizes do trabalho (conforme redação dada pelo artigo 6º do Ato Institucional número 2, de 27 de outubro de 1965). De outros órgãos do Poder Judiciário não cogita a Constituição. O Tribunal de Contas não foi, portanto, enumerado entre os órgãos do Poder Judiciário. Por que então figura, em vários dispositivos, com o nome de *Tribunal*? A denominação é insuficiente, de per si, para caracterizá-lo como *tribunal judiciário*.

Tribunal o é, mas de índole especial. Tribunal administrativo. Tribunal com funções limitadas à liquidação das despesas, verificação da legalidade dos contratos e julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. Basta esta observação para se ver que nem a Constituição, nem outra qualquer lei ordinária lhe conferiu maiores poderes.

27. O Tribunal de Contas tem, na forma do artigo 77, II e III da Constituição Federal, o poder de *julgar*. Julga, como órgão administrativo, as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores das entidades autárquicas; aprecia outrossim a legalidade dos contratos, bem como as aposentadorias, reformas e pensões. Sob este aspecto, a sua função não se assemelha nem se equipara à atividade jurisdicional do Poder Judiciário. O campo, que a Constituição Federal lhe reservou, está limitado à fiscalização da administração financeira e execução da lei orçamentária. O seu exame precede ao conhecimento que nesta matéria compete ao Poder Legislativo. O Tribunal de Contas é uma espécie de primeira instância do Poder Legislativo, do qual é auxiliar; o Poder Legislativo, quanto à despesa e receita, provê como segunda e derradeira instância.⁴² As contas liquidadas por esse Tribunal, sem impugnação, considerar-se-ão aprovadas, não sendo mais susceptíveis de reexame.

Em suma, quando o Tribunal de Contas acompanha e fiscaliza, diretamente ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento;

⁴² Rui Barbosa, *op. cit.*, vol. VI, p. 451.

e quando julga da legalidade dos contratos, aposentadorias, reformas e pensões, — é órgão auxiliar do Congresso. Mas quando julga as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos e as dos administradores de entes autárquicos, — é corporação administrativa autônoma. Suas decisões, transitadas em julgado, podem ser revistas pelo Poder Judiciário, que as acatará, não como se emanassem dos próprios juizes dêste, mas enquanto forem conformes à lei.