Decisões do STF sobre TCs vêm sendo superadas por jurisprudência atual

1. A natureza jurídica das decisões dos tribunais de contas

Predomina atualmente na doutrina e jurisprudência brasileiras o entendimento de que as decisões dos Tribunais de Contas são meramente administrativas, ou seja, não são capazes de produzir a chamada “coisa julgada judicial”. Por não emanarem de órgãos integrantes do Poder Judiciário (que tem o monopólio da jurisdição), as decisões das Cortes de Contas formam apenas a “coisa julgada administrativa”. Sobre o tema, a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro^[1] ensina que:

(...) a função de julgar as contas não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, que é de competência exclusiva do Poder Judiciário.

Assim, a formação da “coisa julgada administrativa” resulta do esgotamento da matéria somente nas instâncias administrativas, podendo ainda ser apreciada pelo Poder Judiciário. O fundamento do referido entendimento é o princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, que está positivado no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, *in litteris*: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Com relação aos atos administrativos cujos agentes atuam com alguma margem de discricionariedade sempre houve uma certa restrição em relação ao seu controle por parte de órgãos judiciais, mas ultimamente os tribunais brasileiros têm admitido em diversos casos sua revisão perante o Judiciário com base em princípios como o da proporcionalidade, moralidade, eficiência e na Teoria dos Motivos Determinantes.

2. Os tipos de vícios que ensejam anulação das decisões das cortes de contas

O Judiciário pode anular decisões oriundas das Cortes de Contas tanto por questões de mérito, quanto por vícios ocorridos durante o processo administrativo.

Em se tratando de vícios formais (que surgem no decorrer do processo administrativo), é pacífico o entendimento de que poderá a decisão ser anulada por determinação judicial. É comum na jurisprudência a verificação de cerceamento ao direito à ampla defesa nos procedimentos dos Órgãos de Controle Externo. Um claro exemplo é o Mandado de Segurança (MS) 25116^[2], no qual o plenário do STF anulou decisão do TCU que julgou ilegal a concessão de uma aposentadoria por entender que houve cerceamento aos direitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa (para o STF, a partir de cinco anos após o ato concessório, o TCU só poderá decidir pela ilegalidade após oportunizar o direito ao contraditório).

Com relação aos vícios materiais contidos nas decisões dos Tribunais de Contas (ilegalidades ou inconstitucionalidades que maculam o próprio mérito da decisão), prevalecia na jurisprudência o entendimento de que o Poder Judiciário só poderia se manifestar em caso de ilegalidade manifesta, no

entanto, é nítida a mudança de entendimento nos tribunais brasileiros com relação ao referido tema.

3. A derrogação dos limites à apreciação do mérito das decisões dos tribunais de contas pelo poder Judiciário

Existe uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial acerca dos limites da atuação do Poder Judiciário na apreciação de julgados das Cortes de Contas. A Jurisprudência tradicional do STF era pacífica no sentido de que o Judiciário só poderia rever aspectos formais ou manifesta ilegalidade das decisões dos Tribunais de Contas, é o que pode ser observado no seguinte julgado que teve como relator o Ministro Henrique D'Avila^[3]:

Tribunal de Contas- apuração do alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos- ato insuscetível de revisão perante a Justiça comum- Mandado de Segurança não reconhecido. Ao apurar o alcance dos responsáveis pelos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas pratica ato insuscetível de revisão na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta.

Tal entendimento continua servindo de paradigma para alguns tribunais, a 3ª Turma do Tribunal Regional da 4ª Região por ocasião do julgamento de um agravo de instrumento^[4] seguiu no mesmo sentido, senão vejamos:

Ademais, a Eg. Corte de Contas, acolhendo o pronunciamento do *Parquet* junto àquele Tribunal, afastou o caráter ilícito de grande parte dos fatos noticiados na peça vestibular, o que, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, impede o seu reexame na via judicial, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou terna de ilegalidade manifesta.

No entanto, a jurisprudência moderna, com base no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, vem intervindo cada vez mais nas decisões das Cortes de Contas. É comum encontrar julgados que analisam o mérito das decisões em tela mesmo em casos em que a ilegalidade não é manifesta, ou seja, não há um vício claro e a questão é controversa.

A Primeira Turma do TRF da 5ª Região proferiu acórdão^[5] no qual destaca a competência do Judiciário para analisar as aludidas decisões sem fazer a ressalva de que a ilegalidade deve ser necessariamente manifesta, *in litteris*:

As decisões dos Tribunais de Contas podem ser objeto de controle judicial não apenas quanto à formalidade de que se revestem, mas inclusive quanto a sua legalidade, considerando-se que tais decisões não fazem coisa julgada, que é qualidade exclusiva das decisões judiciais como decorrência da unicidade de jurisdição de nosso sistema constitucional. Não há como eximir as decisões dos Tribunais de Contas da sindicabilidade judicial, quando a [Constituição Federal](#) impõe a inafastabilidade do controle judicial de qualquer lesão ou ameaça de lesão a direito, como princípio.

No mesmo sentido, o STF tem apreciado processos cujo objeto é anular questões que envolvem o mérito dos julgados dos Tribunais de Contas. Tema recorrente no STF é a questão do Procedimento Licitatório Simplificado para a PETROBRÁS (previsto no Decreto 2.745/1998), tal procedimento não é aceito pelo Tribunal de Contas da União, que exige a realização de licitação nos moldes da Lei nº 8.666/1993.

Assim, os gestores da estatal têm ajuizado Mandados de Segurança com pedidos de liminar (com êxito) perante o STF para suspender a decisão do TCU e assegurar a realização dos Procedimentos Licitatórios Simplificados. De acordo com o *site* do STF[6], a Ministra Ellen Gracie concedeu liminar em Mandado de Segurança 28.745 para garantir a continuidade dos procedimentos até o julgamento do mérito, na ocasião ela teria destacado que a Petrobrás, após a relativização do monopólio para a exploração do petróleo, passou a concorrer com empresas privadas “às quais, frise-se, não estão submetidas às regras rígidas de licitação e contratação da Lei 8.666/93” e que “a livre concorrência pressupõe a igualdade de condições entre os concorrentes”.

Assim, verifica-se que o antigo entendimento do STF de que o mérito dos julgados oriundos das Cortes de Contas só poderia ser revisto pelo Judiciário em caso de manifesta ilegalidade[7] vem sendo gradualmente superado pela jurisprudência moderna. Entre as justificativas para os novos precedentes está o fato de que os órgãos de Controle Externo não produzem “coisa julgada judicial”, uma vez que os processos que tramitam nessa esfera são meramente administrativos.

Por fim, conclui-se que o Poder Judiciário, com base no princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional, pode rever decisões dos Tribunais de Contas analisando tanto aspectos formais, quanto materiais das referidas decisões. Com relação às decisões de mérito, não é necessário que se trate de vício manifesto, ou seja, mesmo questões altamente controversas podem se sujeitar à apreciação dos órgãos judiciais.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20ª, Ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 6ª edição, revista e atualizada, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Tribunais de Contas e o poder de julgar sob a ótica do Direito Financeiro e Tributário**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 131, 14 nov. 2003. Disponível em: . Acesso em: 12 mar. 2011.

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17.ed. São Paulo: Atlas, 2003. p.639.

[2] Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=161008>

[3] [STF. Mandado de Segurança \(MS\) nº 7.280](#). Relator: Min. Henrique D’Avila.

[4] TRF4 – AGRAVO DE INSTRUMENTO: AG 19240 SC 2002.04.01.019240-0. Relator(a): DES. CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ. Órgão Julgador: TERCEIRA TURMA.

Julgamento: 03/12/2002.

[5] TRF5 – Apelação Cível: AC 380126 PE 2005.83.02.000431-8. Relator(a): Desembargador Federal Élio Wanderley de Siqueira Filho (Substituto). Órgão Julgador: Primeira Turma. Julgamento: 11/07/2007.

[6] Fonte: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=151918>

[7] [STF. Mandado de Segurança \(MS\) nº 7.280](#). Relator: Min. Henrique D'Ávila.

Date Created

06/04/2012