

referências

- BAKHTIN, M. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1995.
- BRIGHT, William. As dimensões da sociolinguística. In: FONSECA, M. S.; NEVES, M. F. **Sociolinguística**. Rio de Janeiro: Eldorado, 1974.
- COELHO, Edhimeres, M. Judiciário e democracia. **Revista Jurídica Unijus**, Uberaba, MG, v. 3, n.1, p. 125-133, nov. 2000.
- ILARI, Rodolfo; GERALDI, João Wanderley. **Semântica**. 10. ed. São Paulo: Ática, 1999.
- MAMEDE, Gladstone. **Semiologia e direito**: tópicos para um debate referenciado pela animalidade e pela cultura. Belo Horizonte: Editorial 786, 1995.
- ORLANDI, Eni. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 2. ed. Campinas: Pontes, 2000.
- RIBEIRO, Ormeizinda. M. **O ensino de gramática na escola**: suas relações com o signo lingüístico e com a articulação do pensamento na língua. Dissertação Mestrado em Lingüística - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 1999.
- _____. M. Direito e lingüística: uma relação de complementaridade **Revista Jurídica Unijus**, Uberaba, MG, v. 3, n. 1, p. 81-91, nov. 2000.
- SAUSSURE, F. de. **Curso de lingüística geral**. 4. ed. São Paulo: Cultrix/USP, 1972.



AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO TÍTULO EXECUTIVO E A LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA SUA EXECUÇÃO

Genebaldo Vitória Borges*

sumário

- | | |
|---------------------------------------|--|
| 1 - Introdução | 6 - Da legitimidade do Ministério Público para execução das decisões dos Tribunais de Contas |
| 2 - Controle da Administração pública | 7 - Conclusões |
| 3 - Controle legislativo | 8 - Referências |
| 4 - Dos Tribunais de Contas | |
| 5 - Do título executivo | |

resumo

Neste trabalho, pretendemos analisar a questão relativa à legitimidade do Ministério Público para a execução das decisões dos Tribunais de Contas, com fundamento no disposto no artigo 71, inciso XI, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, aquelas decisões do Tribunal que resultem na imputação de débito ou multa, às quais são equiparadas aos títulos executivos extrajudiciais.

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema deste trabalho é fruto de minha experiência profissional.

Tive a atenção voltada para o assunto, quando no exercício de minhas funções recebi inúmeros procedimentos de julgamento e apreciação de contas, do Executivo e Legislativo Municipal, advindos do Tribunal de Contas Mineiro, onde a decisão da Corte de Contas apontava várias irregularidades na aplicação do dinheiro público, indicando os responsáveis pelo desvio, o seu montante, com decisão ou acórdão determinando a devolução dos valores ao Erário Público.

Inicialmente, pensei que deveria propor ação civil pública de rito ordinário, pedindo a condenação de tais administradores ou gestores de bens públicos, na devolução das quantias apuradas pelo Tribunal de Contas ao Ente Municipal respectivo. Porém, após minucioso estudo da matéria, concluí que deveria propor ação executiva com base na certidão de inteiro teor do julgado, expedida pelo Tribunal de Contas, onde continha os valores a serem devolvidos, o agente público responsável pelo desvio, bem como a decisão (acórdão) determinando a devolução dos valores. Assim, estava em minhas mãos um título executivo extrajudicial.

* Especialista em Direito Processual Civil, Professor na Universidade de Uberaba - Uniube e na Universidade Federal de Uberlândia - UFU

Portanto, aviei diversas ações de execução na Comarca de Bambuí - MG, que em sua totalidade foram embargadas, porém os mesmos foram julgados improcedentes, havendo recurso do executado e, em sua grande maioria (mais de 95%), os recursos foram improvidos pelo Egrégio Tribunal de Alçada de Minas Gerais.

Desta forma, utilizando-se de preceitos legais postos, abreviei enorme perda de tempo evitando propositura de ações de rito ordinário, propondo de imediato a execução dos referidos títulos. Assim, o Erário Público recebeu de volta o que havia sido desviado de seus cofres, de forma ilegal, em tempo menor e com um custo bem acentuado.

Para melhor elucidação da matéria, abordaremos temas ligados à mesma, como o controle da administração pública e os tribunais de contas na atualidade e sua história.

Com este trabalho, temos como objetivo analisar a questão relativa à legitimidade do Ministério Público para a execução das decisões dos Tribunais de Contas, com fundamento no disposto no artigo 71, inciso XI, § 3º, da Constituição Federal, ou seja, aquelas decisões do Tribunal que resulte na imputação de débito ou multa, as quais são equiparadas aos títulos executivos extrajudiciais.

2

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A improbidade administrativa tem como peculiaridade seu grave potencial lesivo. Mais que sua nociva repercussão sobre a vida social, pelo mau exemplo que dissemina e pelo rótulo de descrédito que aplica à classe dirigente, agride agudamente os princípios nucleares da

ordem jurídico-constitucional positiva. Por isso, a atividade administrativa deve estar sempre sob rígidos controles.

A Administração Pública é, sob a perspectiva material, o complexo de atividades desempenhadas imediatamente pelo Estado, tendo em vista os atendimentos das necessidades públicas.

Conceito

Na lição de Gasparini (1995, p. 532) o controle da Administração Pública é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente. No primeiro caso tem-se heterocontrole; no segundo, autocontrole, ou, respectivamente, controle externo e controle interno.

Di Pietro (1998, p. 488) define controle da Administração Pública como:

O poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico.

Para Meirelles (1993, p. 568) controle, em tema de administração pública, “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Controle Administrativo

A Constituição Federal de 1.988, estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa,

exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação de dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: Ministros, diretores, chefes de divisão etc., dentro das estruturas administrativas de qualquer dos Poderes, de sorte que não mais um controle só do Poder Executivo, como diziam as Constituições anteriores, e é lógico, porque, se a Constituição atual alarga a autonomia administrativa dos outros Poderes, é coerente que também exija, de cada um deles, o exercício do controle interno, que tem como uma de suas finalidades, apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle administrativo, também chamado de autocontrole, é o exercido pelo Executivo e por órgãos de administração do Legislativo e do Judiciário sobre suas próprias atividades administrativas, visando confirmá-las ou desfazê-las, conforme sejam, ou não, legais, convenientes, oportunas e eficientes. É controle, como se vê, que ocorre tanto no Executivo como nos setores de administração dos demais Poderes, que se realiza nas duas direções, ou seja, em relação à legalidade e ao mérito das atividades administrativas. É controle interno, porque o órgão controlador bem como o controlado integram a mesma organização (GASPARINI, 1995, p. 532-533).

3

CONTROLE LEGISLATIVO

O controle legislativo, também chamado de controle parlamentar, é desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública, guardadas as respectivas esferas de competência. É exercido pelo Congresso Nacional, Senado Federal,

Câmara dos Deputados Federais, Assembléia Legislativa, Câmara Distrital e Câmara de Vereadores, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

Sustenta Beckert (1973, p. 56) que, “nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação mas, e sobretudo, de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente”.

O controle Legislativo tem por objetivo conformar a atuação da Administração Pública com os altos interesses do Estado e da comunidade.

Controle Legislativo é a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo de fiscalizar a Administração Pública sob os critérios político e financeiro.

A Constituição Federal de 1.988, disciplinou, de forma destacada, o controle externo da Administração Pública à cargo do Poder Legislativo, concedendo ao Tribunal de Contas uma posição de destaque no auxílio ao Legislativo.

Este controle, como se verifica da leitura do artigo 70 da Magna Carta, é o mais abrangente possível, sobretudo porque inclui expressamente a administração direta e indireta. Desta forma, todo o patrimônio público, da União, do Estado ou do Município deverá submeter-se à fiscalização interna e externa. Em resumo, serão controlados, de forma irrestrita, todos os gastos realizados com recursos públicos, em seus aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial.

O controle foi também alargado quanto à sua extensão. Ao referir expressamente a legitimidade e a economicidade, quis o Constituinte não ficasse o controle apenas nos elementos formais, na legalidade aparente, mas sujeito a toda a principiologia constitucional ou seja valores agregados à legalidade.

A própria Constituição Federal, em seu artigo 75, determina que as normas estabelecidas para o Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que for cabível, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais se adaptou à nova ordem institucional, com a criação de sua nova lei orgânica (Lei Complementar nº 33/94), e seu novo Regimento Interno (Resolução nº 10/96).

Espécies de Controle

O controle legislativo se exerce sobre atividades bastante diferenciadas. É possível distinguir controle de dupla natureza: o controle político e o controle financeiro.

Controle Político

A natureza do controle político tem por base a possibilidade de fiscalização sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e do Judiciário (CARVALHO FILHO, 1999, p. 640).

Controle Financeiro

É aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo, o Judiciário e sua própria administração no que se refere à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos.

Como se observa do conceito, embora o Legislativo esteja voltado mais para os outros Poderes, o certo é que não pode deixar de exercer a autotutela, isto é, a fiscalização de seus próprios atos. Em relação ao Executivo e ao Judiciário, o

controle é externo, e no que toca os seus próprios atos, o controle é interno. O sistema republicano não permite que uma estrutura orgânica seja apenas controladora. Assim, há muito para ser fiscalizado dentro do próprio Legislativo. Se a fiscalização não é muito eficiente, como todos têm conhecimento, não será por culpa do sistema constitucional, que deixa clara essa exigência, pois o artigo 70 refere-se expressamente ao controle interno do Congresso e o artigo 74 consigna que todos os Poderes devem ter mecanismos de controle interno.

O outro aspecto a ser destacado no conceito é o objeto desse controle. Na verdade, tudo que diga respeito às finanças públicas está sob a mira do controle. Finanças públicas, no caso, tem sentido amplo e abrange realmente a receita e despesa públicas, bem como a gestão dos recursos do eário, tudo com vistas a preservar o Estado de atividades ilícitas e dilapidatórias.

Além, do controle financeiro interno, exercido por cada Poder, temos ainda, o referido controle financeiro externo, praticado pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, órgão independente e auxiliar do Legislativo.

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União cabe ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71). Tal fiscalização compreende, em relação a essas matérias, exames de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. É controle externo, exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio dessa Corte de Contas, que, nos termos do § 2º do artigo 74 da Lei Maior, pode receber denúncia de qualquer cidadão, partido político, as-

sociação ou sindicato, sobre irregularidades ou ilegalidades ocorridas no âmbito de qualquer dos Poderes.

Nos Estados-Membros e no Distrito Federal cabe às Assembléias Legislativas essas mesmas competências, auxiliadas pelos respectivos Tribunais de Contas, que também poderão receber as mencionadas denúncias. O mesmo se pode dizer em relação aos Municípios. Tais competências são das Câmaras de Vereadores, auxiliadas pelas Cortes de Contas locais, e, onde essas não existirem, pelo Tribunal de Contas competente, observado, é claro, o que especificamente a Constituição Federal lhes atribui no artigo 31 e seus quatro parágrafos.

Por óbvio, esse controle externo não exclui o interno, que deve existir em cada um dos Poderes de cada entidade da Federação, conforme depreende-se do disposto no artigo 74 da Constituição da República, com finalidades enunciadas nos seus vários incisos, Nem tampouco elimina o controle interno que cada Poder deve manter em relação às referidas matérias, para cujos exames deverão estruturar-se, segundo o estabelecido pelo artigo 70 da mesma Constituição (GASPARINI, 1995, p. 543).

No controle externo da administração financeira e orçamentária é que se inserem as principais atribuições de nossos Tribunais de Contas.

4

DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A existência de um controle financeiro estadual, nacional e centralizado independente, é, hoje, uma característica dos Estados democráticos modernos. Sendo a democracia, acima de tudo, um

sistema de limitação do poder, a existência de órgãos especializados independentes de controle financeiro constitui a maior das garantias de que os dinheiros públicos sejam afetos com a máxima honestidade, legalidade e correção à satisfação das necessidades públicas, para que a carga fiscal possa ser tão baixa quanto for possível e os benefícios correspondentes para a aplicação das receitas tão altos quanto for tecnicamente viável.

Por isso, podemos afirmar que, atualmente, com raras exceções, todos os países dispõem de órgãos superiores de fiscalização financeira que assentam em sistemas de Tribunal de Contas ou de Auditor-Geral.

Em todos os tempos, para atender às suas necessidades públicas, sempre crescentes e complexas, teve o Estado de exercer contínua atividade financeira que lhe propiciasse recursos suficientes para que se pudesse manter. (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 105-106). Para resguardar os dinheiros de possíveis desvios por parte dos funcionários encarregados de aplicá-los surgiram, desde a Antiguidade, órgãos de natureza singular ou coletiva, cuja atribuição específica era a de fiscalizar as finanças públicas.

Os fundamentos históricos dos Tribunais de Contas, órgãos existentes, em nossos dias, na quase totalidade dos países civilizados, se remonta à Atenas, que para manter exército e marinha despendia extraordinários gastos, estava sempre às voltas com o orçamento complexo e desequilibrado, tendo de contar com o auxílio de várias categorias de agentes, escolhidos, conforme o caso, por sorteio ou eleição, para administrar-lhe as rendas (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 105-106).

Durante os vários períodos de sua longa história, o romano deixou uma lição da arte de bem governar as finanças públicas, atestando de modo inofismável a contribuição daquele povo para a fixação de princípios orçamentários básicos que informariam os posteriores sistemas de fiscalização financeira.

Na idade média, quando a riqueza provinha da terra, tanto a propriedade dos reis, como as dos feudatários, precisavam ser fiscalizadas no interesse de seus titulares.

Nos tempos modernos, uma organização financeira bem ordenada, dirigida por processos técnicos racionais, constitui imperativo da própria existência dos Estados, observando-se que se aperfeiçoam, sem cessar, os mecanismos financeiros e fiscalizadores, sob a injunção das necessidades materiais e ao influxo de novas idéias políticas (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 106).

A Inglaterra, França, Itália, Bélgica, Portugal, Alemanha e outros países da Europa dedicaram especial atenção ao contrasteamento financeiro do Estado, contribuindo com seus institutos típicos para a delinação cada vez mais aperfeiçoada para o que seria em nossos dias, conhecido pelo nome de Tribunal de Contas (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 107).

Modelos clássicos de Cortes de Contas

Os três tipos fundamentais e clássicos de Tribunais de Contas são: o francês, o italiano e o belga.

No sistema francês de fiscalização orçamentária, as contas são examinadas a posteriori e, por mais absurdo que pareça, os funcionários pagadores são os

únicos responsáveis, não respondendo os funcionários ordenadores pelas consequências de pagamentos indevidos. (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 107).

No sistema francês não pode o órgão fiscal impedir quaisquer desvios da lei. Limita-se a atestar a ocorrência, comunicando, depois, o fato ao Parlamento, para apuração das responsabilidades.

A função primordial da Corte de Contas francesa é a de julgar as contas dos responsáveis, isto é, examinar se os responsáveis pelos dinheiros públicos agiram, em suas contas, conforme as regras da contabilidade pública.

No sistema italiano de fiscalização orçamentária, o Tribunal de Contas funciona a priori, examinando os atos da despesa, sob o prisma da legalidade, mas tem a faculdade de usar o veto absoluto.

Tentando corrigir as deficiências existentes no sistema francês, o Tribunal de Contas italiano examinava, previamente, os projetos orçamentários do Poder Executivo, impugnando-os quando assim o julgasse, mas, por outro lado, a irrecorribilidade desse proceder, mesmo em casos necessários, urgentes, anulava nesse terreno qualquer iniciativa do Governo, dando origem a tantas questões entre a Corte e o Executivo que aquela passou a ser chamada "Corte de Contas". (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 106).

Ensina Alessio (1932, p.88), que a Corte de Contas é um instituto que se reveste exatamente de característico institucional, mediante o qual ingressa na órbita do Poder Legislativo, assegurando, em virtude de delegação do Parlamento, que o balanço exercido pela Administração seja o aprovado pelas duas Câmaras. A Corte de Contas é um órgão auxiliar do Governo.

No sistema belga de fiscalização orçamentária, o Tribunal de Contas caracteriza-se pelo exame com veto relativo e registro sob protesto.

O sistema belga tem dado excelentes resultados nos países que o adotaram: é melhor que o francês, porque consagra o exame prévio, e superior ao italiano, porque escapa à rigidez do veto absoluto, sem descurar a fiscalização (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 110).

Tribunais de Contas no Brasil

Antiga aspiração nacional que remonta a mais de um século, o Tribunal de Contas, no Brasil, é um órgão da Administração, preposto do Poder Legislativo, com função de fiscal da administração financeira. (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 116).

A tentativa de instituir Tribunal de Contas, no Brasil, por primeira vez foi idéia dos Senadores do Império, Visconde de Barbacena e José Inácio Borges, em 1826. Em 1845, novo projeto no mesmo sentido fora apresentado ao parlamento por Manoel Alves Branco. Se bem que a idéia volvesse com Pimenta Bueno, Silveira Martins, Visconde de Ouro Preto e João Alfredo, o império não possuiu o seu Tribunal de Contas (SILVA, 1993, p. 635-636).

Embora com precursores notáveis, tanto no Primeiro como no Segundo Império, o Tribunal de Contas no Brasil é uma conquista da República.

Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do Governo Provisório, então instituído, redigiu o Decreto nº 966-a, de 7 de setembro de 1890, precedido de notável exposição de motivos, porque a antiga aspiração de Manuel Alves Branco, de

1945, segundo o próprio Rui Barbosa, adormecera na mesa da Câmara, desse bom sono de que raramente acordam as idéias úteis, especialmente as que podiam criar incômodos à liberdade da política eleitoral (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 113).

O Decreto nº 966-A especifica, na criação do órgão fiscalizador, que o novo instituto teria por objetivo o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e à despesa da República.

Infelizmente, o Tribunal de Contas do Brasil, que seguia o sistema belga, embora criado pelo citado decreto, não pode instalar-se. (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 114).

A Constituição Federal Brasileira de 24 de fevereiro de 1891, por fim, criou o Tribunal de Contas, sem estabelecer, entretanto, o tipo de sua fiscalização, que ficou a cargo de lei ordinária.

O Tribunal de Contas, instituído pela Constituição, é um órgão de Administração, preposto do Poder Legislativo, com função de auxiliar a este na tomada de contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro; nessa atribuição, de nenhuma forma se incluem funções jurisdicionais; tendo o Tribunal de Contas atribuições fixadas pela Constituição, não podem essas atribuições ser modificadas, por diminuição ou por acréscimo, em razão de leis ordinárias (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 115).

A primeira lei orgânica que disciplinou o Tribunal de Contas (Lei nº 392/1896) filiou-se ao sistema belga, de exame prévio e veto absoluto, mas a legislação ordinária posterior introduziu exceções ao princípio do exame prévio, dando-lhe feição de caráter eclético.

Com algumas alterações, as Constituições posteriores mantiveram o Tribunal de Contas.

Instituído o Tribunal de Contas, na União, em 1946, trataram os Estados, paralelamente, de organizar seus respectivos organismos de contraste financeiro, os Tribunais de Contas dos Estados, principalmente nas unidades brasileiras cujo orçamento se reveste de grande complexidade.

Posteriormente, vários Tribunais e Conselhos de Contas a nível Municipal (1.967), foram criados porém, com a Emenda Constitucional de 1.969, a maioria deles foi extinta, restando apenas o da capital de São Paulo. Em 1980, criou-se o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (CRETELLA JÚNIOR, 1997, p. 119).

A atual Constituição Federal veda a criação de Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais, remanescendo apenas os que foram criados antes de sua promulgação.

Natureza Jurídica dos Tribunais de Contas

Tema palpitante é o da natureza jurídica dos Tribunais de Contas. É um órgão judicante? Qual a força de suas decisões?

A função jurisdicional pode ser definida como a atribuição e o monopólio estatal de poder para solucionar um conflito intersubjetivo de interesses e impor coativamente a sua realização, com a finalidade maior de manter e preservar o sistema jurídico objetivo ou a ordem jurídica. A jurisdição também pode ser visualizada como o poder de concretizar ou realizar o ordenamento jurídico.

A função jurisdicional se atribui, nos sistemas democráticos, ao Poder Judiciário, ao qual se submetem, no controle de legalidade, todos os atos dos cidadãos e dos Poderes Legislativo e Executivo, inclusive atos não-jurisdicionais e jurisdicionais do próprio Poder Judiciário. O controle jurisdicional é a garantia fundamental do Estado de Direito, como expressa de modo facilmente legível o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A função jurisdicional como atribuição de um dos Poderes do Estado é prevista constitucionalmente, instituindo-se órgãos e definindo-lhes competências (CF, arts. 92, 102, 105, 108, e etc.).

A jurisdição, entendida como função de compor coativamente litígios, somente pode ser única. Examinada, pois, em sua função, não se pode falar sobre unidade ou pluralidade de jurisdição.

A distinção entre unidade ou pluralidade está na atribuição da função jurisdicional apenas aos órgãos do Poder Judiciário ou também a órgãos de outra natureza ou de outro Poder (FAGUNDES, 1967, p. 117-147).

Por unidade da jurisdição entende-se a competência exclusiva do Poder Judiciário para solucionar um conflito e para a execução forçada da decisão.

Pluralidade de jurisdição consiste, ao contrário, na competência jurisdicional ou judicante de órgãos não-judiciais. Não se deve, assim, confundir a pluralidade de jurisdição com a divisão do Poder Judiciário em órgãos especializados ou a atribuição de jurisdição a órgãos especializados.

A distinção aparece, sem que se pretenda um escorço histórico, com a se-

paração de órgãos judicantes para conflitos que tenham como parte órgãos da administração pública ou matéria administrativa, o que se conhece como jurisdição administrativa.

Para caracterizar-se a jurisdição administrativa, pelo menos com exame dos países que a adotam, impõe-se existir pelo menos independência política e técnica dos julgadores, garantia do devido processo legal e um tribunal de controle ou de revisão das decisões de primeiro grau. Assim, ocorre na França e na Espanha, em que o Conselho de Estado e as Cortes Gerais são os órgãos máximos da jurisdição administrativa, formulada como espécie de justiça especializada, com procedimento observante da garantia do direito de defesa das partes. E como ponto discriminador, a atribuição da competência à jurisdição administrativa exclui a competência da jurisdição então denominada comum. Também na Espanha, onde a Constituição, de modo categórico, qualifica o Tribunal de Contas como órgão supremo de julgamento de Contas, há exclusão de reexame pelo Poder Judiciário. Na lição de Falla (1956, p. 52), o Tribunal de Contas não administra, julga e é órgão autenticamente jurisdicional, com jurisdição própria e exclusiva. Sendo suas decisões dotadas da eficácia de coisa julgada material.

A exclusão e inclusão de competência, na jurisdição múltipla, não necessita ser absoluta, basta ser preponderante. Subtração de todas ou de algumas matérias do Poder Judiciário.

A partir do momento em que a Constituição brasileira disciplina o amplo e irrestrito acesso à Justiça, entendido o acesso como direito a pedir prestação jurisdicional do Poder Judiciário, o que

se deduz, sem muito esforço, da cláusula proibitiva da exclusão da apreciação do Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, a conclusão somente pode ser pela admissão da unidade da jurisdição.

Assinala a doutrina processual e constitucional, como a de Marques (1974, p.62) “que a jurisdição é exclusivamente exercida por órgãos judiciais” e (COSTA, 1994, p.171) “Na jurisdição civil não existe competência anômala”

Em havendo o sistema de unidade de jurisdição, pouco importa se a órgãos não-judiciais se atribui competência assemelhada à judicante ou jurisdicional, dado a que o conflito de interesses somente obterá solução final e derradeira com a manifestação do Poder Judiciário.

O cometimento de funções julgadoras a órgãos não-judiciais, mas sem o caráter da exclusividade ou exclusão do órgão judiciário, não se enquadra, com rigor, no conceito de função jurisdicional, embora a ela se assemelhe.

A um órgão não-judicial, o Tribunal de Contas da União, teria a Constituição cometido funções julgadoras (art. 71, II), para uns, jurisdicionais, para outros, administrativas. No exame da jurisdicionalidade do julgamento do Tribunal de Contas, muita ênfase e cautela se deve ter para evitar generalizações.

A tese da jurisdição do Tribunal de Contas se resume, na doutrina dos que a sustentam, apenas no tipo julgar as 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 à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (CF, art. 71, II).

O termo julgar no texto constitucional não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional.

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. Por isso, esse exame sujeita-se, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário no caso de contaminado de vício de legalidade, e não tem definitividade que qualifica os atos jurisdicionais (CARVALHO FILHO, 1999, p. 646).

Em se tratando do julgamento das contas, Miranda (1970, p. 254) entendia excluído o acesso ao Poder Judiciário, o tribunal de contas exerceria função jurisdicional exclusiva.

O opinamento de Fagundes (1967) também inadmitia a apreciação do Poder Judiciário.

Para Silva (1993) as atribuições dos tribunais de contas não se traduzem em função jurisdicional. O Tribunal de Contas “não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas exerce um julgamento técnico de contas”.

Na realidade, conforme entendimento da doutrina moderna, o Tribunal de Contas é órgão técnico, não jurisdicional. Julgar contas ou a legalidade de atos, para registros, é manifestamente atribuição de caráter técnico.

No entanto, a melhor doutrina e jurisprudência dos Tribunais Superiores admite pacificamente que as decisões dos Tribunais de Contas, quando adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito.

Ainda mais, as decisões adotadas no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis têm eficá-

cia de título executivo, também por expressa disposição constitucional (artigo 71, § 3º da Carta Magna), “as decisões do Tribunal de Contas que resultem imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Desta forma, na análise de qualquer processo de contas, desde que seja resguardado o devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, a decisão do Tribunal de Contas que imputar débito ou multa, terá eficácia de título executivo. Neste caso, o Tribunal expedirá certidão do acórdão, individualizando os responsáveis e o débito imputado, devidamente atualizado. O responsável será notificado para efetuar o pagamento, no prazo legal, sob pena de execução do julgado pelo Ministério Público.

Neste sentido são os artigos 75 e 23, V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Lei Complementar nº 33, de 28.06.94).

5

DO TÍTULO EXECUTIVO

Se a discussão sobre os meios e formas de atuação dos Tribunais de Contas provoca extenso rol de opiniões diversificadas, é natural que os grandes temas que lhe são correlatos também não encontrem uniformidade de teses. Num extremo, por má vontade ou ignorância, ou ambas, perfilam os que desprezam a relevância dessas instituições e, como corolário, só podem ver nas respectivas decisões “res nullius”; no outro, integrantes de uma elite mais esclarecida, atenta ao inegável avanço institucional que se vem operando, reconhecem que são salutares e necessárias, ponderando pelo valor jurídico e ampla eficácia das decisões dos Tribunais de Contas.

Hoje, mesmo a Constituição Federal, no que é seguida pelas Constituições Estaduais, eleva à categoria de título executivo (extrajudicial), as decisões das Cortes de Contas que imputarem débito ou multa.

Da análise de qualquer processo de contas (independentemente do valor que possa ser atribuído ao julgamento - termo constitucional - ou à apreciação - leitura da doutrina), desde que seja resguardado o devido processo legal, como o contraditório e a ampla defesa, a decisão do Tribunal de Contas que imputar débito ou multa, terá eficácia de título executivo.

Neste caso, o Tribunal expedirá certidão do acórdão, individualizando os responsáveis e o débito imputado, devidamente atualizado. O responsável será notificado para efetuar o pagamento, no prazo legal, sob pena de execução do julgado pelo Ministério Público.

A Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso XI, § 3º, estabelece que as decisões do Tribunal de Contas da União de que resultem imputação de débito ou multa tem eficácia executiva, e em seu artigo 75 determina que tal disposição deve se aplicar também aos Tribunais de Contas dos Estados.

Recepcionando tal orientação, o artigo 76, § 3º da Constituição Estadual de Minas Gerais reproduz os termos da Carta Magna. E mais, o artigo 75, caput, da Lei Complementar Estadual nº 33/94, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado, estipula literalmente:

“A decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terá eficácia de título executivo”.

Um título extrajudicial para que tenha executividade, conforme é dominante não somente em nosso direito processual civil, mas nos dos demais países providos de legislação específica, carece de ser relacionado na lei como detentor de tal eficácia.

O atual Código de Processo Civil, em seu artigo 585, relaciona quais os títulos providos de eficácia executiva. Além deles, contudo, existem outros que são munidos de força executiva e definidos em leis especiais, tal como os títulos provenientes das decisões dos Tribunais de Contas. A eles, refere-se o estatuto processual de modo genérico, numa verdadeira norma de encerramento, verbis:

“Artigo 585. São títulos executivos extrajudiciais:

I -

VII - todos os demais títulos, a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva”.

Portanto, todos os demais títulos que a lei especial conferir o efeito executivo integram-se na rubrica geral do inciso relacionado.

Chiovenda (1969, p. 120) classifica os títulos extrajudiciais em: públicos e particulares. Os públicos, por sua vez, se subdividem em: autoritários e administrativos ou fiscais. Os instrumentos públicos autoritários são aqueles em que se nota a ativa participação do poder público na sua elaboração, ainda que de maneira indireta. Os administrativos, por sua vez, provêm, unicamente, da atividade da administração pública, sem qualquer interferência do particular. Finalmente, os particulares, que são aqueles que provam a existência de uma relação jurídica de direi-

to obrigacional, ainda que se abstraia, na execução, a causa debendi.

Não obstante, todos possuem a mesma validade executiva, que lhes permite o ingresso na via de execução, independentemente de qualquer indagação com respeito à sua liquidez, certeza e autoridade, que se presume existir em razão de estarem relacionados na lei.

A maior ou menor dependência com o direito material que representam é totalmente indiferente para o Juízo da execução, que se compraz em realizar todos os atos tendentes à satisfação do direito do credor, com total e completa abstração das causas que indicam a formação do título.

É claro que, na forma do artigo 745 do Código de Processo Civil, é lícito ao devedor apresentar, depois de seguro o Juízo pela penhora, ou mediante o depósito da coisa, objeto da obrigação de dar, como sua defesa, toda e qualquer matéria que lhe seria permitido deduzir em processo de conhecimento (COSTA E SILVA, 1986, p.137).

6

DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A EXECUÇÃO DOS JULGADOS DO TRIBUNAL DE CONTAS.

A legitimidade do Ministério Público para executar as decisões do Tribunal de Contas, fundamenta-se no artigo 129, incisos II e III, da Constituição Federal, combinado com o artigo 120, inciso II, da Constituição Estadual, com o artigo 25, inciso VIII, da Lei nº 8.625/93, com o artigo 66, inciso X, da Lei Complementar Estadual nº 34/94, e ainda com o artigo 23, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 33/94, mormente no disposto no

artigo 23, inciso V, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado:

“Art. 23 - Além de suas atribuições constitucionais, compete ao Representante do Ministério Público:

.....

Inciso V - Promover a execução dos julgados do Tribunal, adotando as providências necessárias ao seu cumprimento.”

Negrão (1996) assim se manifesta sobre a força executiva da decisão do Tribunal de Contas, mesmo que rejeitada pela Câmara Municipal, no excerto que transcrevo, verbis:

As decisões do Tribunal de Contas da União de que resulte imputação de débito têm eficácia executiva (CF 71, XI, § 3º).

Por força do artigo 75 da CF, também são títulos executivos as decisões dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que, neste caso, o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública executiva e que o título não deixa de ser executivo ainda que o parecer do Tribunal de Contas haja rejeitado as contas respectivas que, todavia, foram aprovadas pela Câmara Municipal (Negrão, 199-, p. 462).

O Tribunal de Alçada de Minas Gerais, assim tem entendido:

Embargos à execução - título executivo - Tribunal de Contas - decisão que resulta em imputação de débito - rejeição do parecer pela Câmara Municipal de Vereadores - executividade que prevalece.

A rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas da prestação de contas apresentada pelo Prefeito Municipal e que engloba também as da Câmara Municipal não retira a executividade da imputação de débito contida no referido parecer, á luz do disposto no artigo 71, § 3º, da Constituição da República. Recurso conhecido e improvido (Tribunal de Alçada - MG, Apelação Cível nº 254.929-5, da Comarca de Bambuí - MG - Rel. Célio César Paduani - 06.05.98).

É importante salientar, que a execução supracitada foi proposta pelo Ministério Público Mineiro.

Desta forma, desde que o título seja líquido, certo e exigível, compete ao Ministério Público, na defesa do patrimônio público, propor a ação civil de execução do julgado da Corte de Contas.

7

CONCLUSÕES

De todo o exposto, e como não poderia deixar de ser, a nossa conclusão é a de que, se faz necessário efetivar com seriedade todas as formas de controle da administração pública, ou seja, o controle interno e controle externo.

Somente com a efetivação destes controles poderemos ter uma administração pública proba e coerente, que satisfaça os anseios dos administrados.

A fiscalização dos gastos públicos deve ser coerente, para que ao final haja melhor aplicação do dinheiro público, sem desvios e desperdícios, fazendo com que a carga tributária possa ser a menor possível com um maior proveito para todos, facilitando a diminuição das desigualdades.

O poder público tem em mãos instrumentos eficientes de fiscalização in-

terna e externa, e, é só colocá-los para funcionar de forma correta e eficiente.

No controle externo onde há o auxílio do Tribunal de Contas ou Cortes de Contas Municipal, onde existir, basta que estas Cortes façam um julgamento ou apreciação técnica, observando o princípio do contraditório e da ampla defesa, para que suas decisões tenham força de título executivo, viabilizando assim, a imediata propositura de ação civil executiva, com a rápida devolução do dinheiro desviado do Erário, para os cofres públicos.

Desta forma, percebe-se que as Cortes de Contas devem ser bem organizadas para que possam fazer julgamentos e apreciações das contas dos gestores do dinheiro público, de forma transparente, técnica e eficiente, evitando delongas. E, assim, possibilitar a rápida punição do administrador ímprobo.

Ao contrário do que muitos pensam, quanto à irrelevância da existência dos Tribunais de Contas, entendemos que essas Cortes são extremamente necessárias e úteis, desde que façam um trabalho técnico e imparcial. Pois, são órgãos que, se gozassem de total independência, auxiliariam, de forma insofismável, no combate à corrupção e ao administrador desonesto.

Portanto, o combate à improbidade administrativa somente será possível com o auxílio efetivo de todos os órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização da administração pública, principalmente, no que se refere à aplicação dos bens e valores pertencentes ao poder público. A eficácia de tal controle dependerá da mútua cooperação entre estes órgãos incumbidos do referido controle, com a participação efetiva do Ministério Público, hoje, órgão responsável pela defesa do patrimônio público (interesse coletivo indisponível).

Por fim, podemos dizer que as decisões emanadas das Cortes de Contas, onde foi obedecido o contraditório e ampla defesa, com imputação de débito ou multa, qualificando o montante a ser ressarcido, os responsáveis pelos valo-

res, com a determinação que seja feita a devolução aos cofres públicos, constitui título executivo extrajudicial, na forma de Constituição Federal e demais normas, haja vista a sua certeza, liquidez e exigibilidade.

referências

- ALESSIO, Francesco D'. **Direito administrativo**. Turim: [s. n.], 1932. v. 1.
- BECKERT, Wolff. **Tratado de direito constitucional**. Paris: [s. n.], 1973. v. 3.
- BRASIL. **Código de processo civil e legislação processual em vigor**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1969.
- COSTA E SILVA, Antônio Carlos. **Tratado do processo de execução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Aide, 1986. 2 v.
- COSTA, José Rubens. **Manual de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1994. v. 1.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- FAGUNDES, Seabra. **O controle dos atos administrativos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1967.
- FALLA, Fernando Garrido. **Tratado de derecho amministrativo**. Madri: [s. n.], 1956. t. 2, p. 52.
- GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MARQUES, José Frederico. **Manual de direito processual civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974. v. 1.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1.967 com a emenda nº 01, de 1.969, t. 3, arts. 32 a 117**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1996.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.



A TEORIA DO PROCESSO COMO VIABILIZADORA DO PROGRAMA CONSTITUCIONAL DEMOCRÁTICO E A ESPERADA ELIMINAÇÃO DA VONTADE PRÉ-SUPOSTA DO DECIDIDOR

André Del Negri*

sumário

- | | |
|---|---|
| 1- O processo como <i>medium</i> da racionalidade discursiva; | 3- Processo e hermenêutica constitucional na teoria discursiva. |
| 2- Os direitos fundamentais garantidos por meio de um espaço-político procedimentalizado; | 4- Conclusões. |

resumo

Neste trabalho, pretende-se explicitar a fundamentação da legitimidade da decisão jurídica no âmbito processual. Para tanto, o objetivo é fazer uma reconstrução crítica da hermenêutica filosófica à luz da Teoria do Processo Democrático.

Dessa forma, busca-se demonstrar que o estudo da hermenêutica feito em torno da mente predeterminada do decisor onipotente (juiz) se apresenta insuficiente, uma vez que o Estado da pós-modernidade impõe ao estudo da hermenêutica uma significância paradigmática, ao exigir uma teoria do discurso pelo Processo a fim de efetivar e concretizar o Estado Democrático de Direito.

1 O PROCESSO COMO *MEDIUM* DA RACIONALIDADE DISCURSIVA

A crise do conceito de Processo, que oriunda, por um lado, da riqueza de significados fornecidos pelas teorias do processo, é agravada, por outro, pela

herança recebida dos instrumentalistas que, ao invés de promoverem uma profunda revisão dos conceitos tradicionais, pelo contrário, alimentaram um incoerente e absurdo conceito transplantado para o plano da pacificação social, não conseguindo sustentar, sequer, a distinção entre processo e procedimento.¹

* Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG; Professor Universitário de Teoria da Constituição e Direito Constitucional na Universidade de Uberaba/MG.

1 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1991. p. 247.