



**SUSANA RAMOS REIS**

**TCU E STF EM TEMPOS DE DITADURA:**

**uma análise do controle do Tribunal de Contas da  
União pelo Supremo Tribunal Federal de 1964 a 1985.**

**Monografia apresentada  
à Escola de Formação  
Pública da Sociedade  
Brasileira de Direito  
Público – SBDP, sob a  
orientação do Professor  
Conrado Tristão.**

**SÃO PAULO, SP**

**2022**

“Não me convidaram  
Pra esta festa pobre  
Que os homens armaram  
Pra me convencer  
A pagar sem ver  
Toda essa droga  
Que já vem malhada  
Antes de eu nascer.”

**Cazuza, 1988.**

## **Agradecimentos**

Agradeço ao meu orientador, Conrado Tristão, que além de me apresentar o tema, me permitiu explorar e analisar, historicamente, um período caro à sociedade e às instituições brasileiras. Obrigada por ser atencioso e ter recrutado mais uma para as aventuras e maravilhas de pesquisar o Tribunal de Contas.

Agradeço a Mariana Püschel, tutora e amiga de todas as horas, cuja companhia fez com que esse processo pudesse ser ainda mais especial.

Agradeço à coordenação da Escola de Formação – EFp e do Grupo de Direito Administrativo da SBDP, Mariana Villela, Yasser Gabriel, André Rosilho e Jolivê Rocha; e aos colegas da 25ª turma, sobretudo os maravilhosos Pedro Ferreira Berezovsky e Sandro Roberto da Silveira Junior.

A todos vocês, que são uma experiência incrível.

## **RESUMO**

Com a Súmula 248, de 1963, o Supremo Tribunal Federal reconheceu sua competência para julgar mandados de segurança impetrados contra decisões do Tribunal de Contas da União. Um debate é trazido para a arena da Suprema Corte acerca da natureza das decisões do Tribunal de Contas. Advinda da inédita possibilidade de revisar atos do TCU, a discussão em pauta no STF sofre alterações, em especial durante a Ditadura Civil-Militar, mediante Decreto-Lei nº 199 de 1967. A transformação do entendimento quanto à revisão pelo Supremo, das decisões da Corte de Contas esteve pautada a partir da discussão quanto a atuação puramente administrativa do TCU e pela hipótese contrária, que trazia a tomada de decisões da Corte também em âmbito jurisdicional, e, portanto, de natureza judicial. A presente pesquisa teve por objetivo compreender historicamente o comportamento do STF em julgamentos ocorridos no período entre 1964 a 1985, acerca da revisão de decisões do TCU mediante mandados de segurança, demonstrando o desenvolvimento da jurisprudência no Supremo na vigência das Constituições de 1946, 1967 e 1969, e suas alterações. A pesquisa apresenta as possíveis delimitações das competências do Tribunal de Contas, com foco no aspecto de natureza, presente direta e indiretamente nas controvérsias entre as interpretações a respeito dos atos de controle externo naquele momento histórico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Tribunal de Contas da União; Supremo Tribunal Federal; natureza, controle.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1</b>	<b>Metodologia</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>CONCENTRAÇÃO DE DECISÕES NO STF</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Contextualização do Debate "pré-reforma"</b> .....	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>A Reforma do Tribunal de Contas de 1967</b> .....	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>JURISPRUDÊNCIA: MANDADOS DE SEGURANÇA EM FOCO</b> .....	<b>15</b>
<b>3.1</b>	<b>Mandado de Segurança nº 16.255: multa</b> .....	<b>15</b>
<b>3.2</b>	<b>Mandado de Segurança nº 15.050: registro de contrato</b> .....	<b>19</b>
<b>3.3</b>	<b>Mandado de Segurança nº 19.861: aposentadoria</b> .....	<b>22</b>
<b>3.4</b>	<b>Mandado de Segurança nº 19.889: aposentadoria</b> .....	<b>24</b>
<b>3.5</b>	<b>Mandado de Segurança nº 19.973: aposentadoria</b> .....	<b>27</b>
<b>3.6</b>	<b>Mandado de Segurança nº 20.333: reformas de auxílio</b> .....	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>CONCLUSÃO: Competências do TCU da Redemocratização</b> .....	<b>40</b>
<b>5</b>	<b>A COMPOSIÇÃO DA SUPREMA CORTE NOS ANOS DE CHUMBO</b> .....	<b>42</b>
<b>6</b>	<b>ANEXO</b> .....	<b>44</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:</b> .....	<b>45</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

O Tribunal de Contas, criado há mais de um século na tentativa “progressista” de criar um corpo de magistratura e de ação intermediária entre a administração pública e a legislatura, teve, durante sua história enquanto instituição vigilante, o objeto e o objetivo fim de exercer o controle externo da Administração Pública.

Para melhor contextualizar, observa-se que nos primeiros anos da República, com a expressiva ampliação da máquina administrativa e da maior complexidade de suas instituições, surge um tipo distinto de instituição: a Corte de Contas, que foi criada em 1890, na esteira do pensamento reformista vigente à época, por meio do Decreto 966-A, assinado pelo Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca, o magistrado Rui Barbosa.

Nascido entre regimes, e desenvolvido ao lado da República, o Tribunal de Contas desde logo esteve desprovido de uma origem a que se pudesse, com muita convicção, definir ou apontar. Muito se discutia, e ainda se discute, acerca do lugar a que pertence o órgão responsável por exercer a fiscalização e o controle das contas na administração pública brasileira. Relevante polêmica esta, que, para alguns autores, seria solucionada com a constatação de que o TCU possui, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, uma origem administrativa, cuja função, de mesma natureza, consiste num controle externo subordinado ao Poder Legislativo, ao qual o Tribunal está vinculado enquanto extensão desse poder.

Em divergência, houveram autores e magistrados que vislumbravam o Tribunal de Contas mais próximo a sua criação: um órgão transitório, entre Poderes, que ora atuava enquanto órgão administrativo, auxiliando as Casas Legislativas no controle, ora enquanto Tribunal de Justiça, de modo a exercer função judicial, essa de mesma tipologia das sentenças do Poder Judiciário.

Entre narrativas e debates preliminares, a primeira Constituição Republicana, de 1891, originariamente conferiu ao Tribunal de Contas a competência para exame, revisão e julgamento de todas as operações relacionadas com a receita e a despesa da União, sendo a fiscalização

realizada mediante sistema de registro prévio. Através dessa Constituição, foi institucionalizado o Tribunal, conferindo-lhe ainda a competência para liquidar contas de receita e despesa e apreciar sua legalidade, antes de sua remessa ao Congresso Nacional. No entanto, não havia detalhamento ou menção acerca do julgamento de contas dos responsáveis pela Administração, suas atribuições ou natureza de sua atuação enquanto órgão.

A Constituição de 1934 reservou à Corte de Contas uma Seção dentro do Capítulo dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais, recebendo o Tribunal uma maior relevância com um capítulo próprio concedido pela Carta Política. Nela, pela primeira vez, lhe conferiram competências específicas, sendo o art. 101 consolidando a realização do controle prévio dos contratos administrativos pelo Tribunal de Contas. Através do art. 102, lhe foi atribuído, expressamente, a emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

A Constituição de 1937 pouco tratou dos Tribunais de Contas, apenas mencionando-os em um artigo e relegando sua regulamentação a normativos infraconstitucionais, para então, a Constituição de 1946, mediante o art. 77, estabelecer que Tribunal de Contas da União, enquanto órgão de controle externo, seria competente para: i) acompanhar e fiscalizar a execução de contas, ii) julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas; iii) julgar da legalidade dos contratos e das aposentadorias, reformas e pensões. A respeito disso, renasce das cinzas a discussão acerca da natureza das decisões deste órgão, frente a possibilidade de atuação administrativa e judicial.

O referido debate é levado ao Supremo Tribunal Federal em julgamentos de mandados de segurança, uma vez reconhecida a competência originária do STF de conhecer e julgar mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas.<sup>1</sup> O Supremo esteve diante da possibilidade de revisão das decisões do TCU, o que, de acordo com a dissertação de mestrado de

---

<sup>1</sup> *Súmula 248*: "É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para conhecer de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União." Disponível em: <https://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2131>

Conrado Valentini Tristão,<sup>2</sup> sinalizou um processo de centralização das revisões judiciais de atos de controle do TCU no STF.

O marco temporal delimitado para a presente pesquisa consiste no período da ditadura civil-militar brasileira, tendo em vista as reformas estruturantes ao Tribunal de Contas durante os anos de chumbo, mudanças essas que influenciaram no funcionamento da Corte e no comportamento do Supremo Tribunal Federal, em especial, diante das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 199 de 1967, respaldado pelo Ato Institucional nº 4.

A partir disso, a pesquisa vislumbra uma análise dos mandados de segurança de 1964 a 1985, para averiguar a existência de um fenômeno de mutação da natureza do principal órgão de fiscalização da Administração Pública. Nesse processo, são visualizadas as discussões colocadas em pauta no decorrer dos regime ditatorial, através dos julgamentos de mandados de segurança analisados, estando presentes neles os precedentes da suposta origem administrativa e/ou judicial das decisões do TCU, considerando as variações nos textos constitucionais e a relação entre a vigência de cada Constituição com o contexto dos mandados impetrados e apreciados na Suprema Corte.

### **1.1 Metodologia**

A pesquisa analisou os julgamentos, durante a Ditadura Militar, dos mandados de segurança impetrados contra o Tribunal de Contas, e para isso, foram selecionados em busca no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal, mandados de segurança em que estiveram vigentes, ao longo do regime ditatorial, diferentes Constituições. No processo de busca, foram utilizados os termos "Competência Tribunal de Contas da União" e "Competência TCU", assim como "Tribunal de Contas da União" e "TCU".

Tendo em vista este método, houve uma separação dos casos datados entre a promulgação da Constituição de 1946 (18.09.1946) e a promulgação

---

<sup>2</sup> TRISTÃO, Conrado Valentini. *Controle do Tribunal de Contas pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança*. Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, p.39. 2020.



da Constituição de 1988 (05.10.1988), a fim de compreender quais foram os atos e decisões do TCU levados ao STF, quando e por quem, averiguando a discussão acerca da natureza, administrativa e jurisdicional, das competências do TCU e qual foi o comportamento do STF frente às provocações de revisão e controle dessas decisões no decorrer do tempo.

Após identificar e tabelar 96 (noventa e seis) casos possíveis, apenas 13 (treze) entre eles traziam uma discussão sobre competência. Neste pequeno universo, foram separados os casos que versaram especificamente sobre a competência do Supremo para conhecer e julgar mandados de segurança e/ou sobre a possibilidade de revisar decisões, ambos partindo da discussão acerca da natureza do Tribunal de Contas da União e as competências reservadas a ele.

A tabela a seguir apresenta estes 6 (seis) casos selecionados que serão abordados na presente pesquisa.

<b>Data:</b>	<b>Ação:</b>	<b>Relator/Ministro:</b>
04.08.1966	MS 16.255	Evandro Lins
16.11.1967	MS 15.050	Victor Nunes Leal
31.03.1971	MS 19.861	Djaci Falcão
04.08.1971	MS 19.889	Amaral Santos
22.05.1974	MS 19.973	Bilac Pinto
23.09.1982	MS 20.333	Néri da Silveira

Fonte: elaboração própria.

## **2 CONCENTRAÇÃO DE DECISÕES NO STF**

A princípio, a Constituição de 1946 não estipulou a instância em que seriam cabíveis os recursos contra decisões do Tribunal de Contas, cujas competências foram dispostas pelo art. 77. Esta lacuna foi suficiente para gerar mais alguns anos de controvérsia acerca da competência, desta vez, do Supremo Tribunal Federal, para julgar mandados de segurança impetrados contra o Tribunal de Contas.

Neste contexto, o Supremo decidiu, em abril de 1953, em um caso de registros de aposentadoria, que a Suprema Corte não teria competência para conhecer de mandados de segurança contra decisões da Corte de Contas, tendo em vista que a Constituição não havia expressamente estabelecido que deveria o STF apreciar tal ação mandamental.

Contrário a este entendimento, se opôs o Ministro Hahnemann Guimarães, alegando que a Constituição “não teria enumerado taxativamente as autoridades contra cujos atos se poderia requerer mandado de segurança ao STF, sustentou que o Tribunal deveria conhecer do mandado”. Assim, o entendimento versava sobre a posição institucional do Tribunal de Contas, que desde sua criação, não era inquestionável se consistia ele em um órgão auxiliar do Poder Legislativo, ou se, conforme previsão da Constituição de 1946, atuaria o Tribunal de Contas como “Tribunal de Justiça”.

No caso prático do registro de aposentadoria citado, os demais ministros, em divergência à argumentação do Min. Hahnemann Guimarães, compreenderam que não foi conferido ao STF, de forma originária e expressa, a competência para julgar dos mandados de segurança requeridos contra a Corte de Contas.

Meses depois, o Supremo mudou seu entendimento sobre o tema. A posição solitária defendida pelo Min. Hahnemann Guimarães, tornou-se majoritária no sentido de reconhecer competência originária do STF para conhecer dos mandados de segurança contra atos do TCU. A respeito disso, o Procurador-Geral sustentou, em parecer, a grande relevância conferida ao Tribunal de Contas no texto constitucional de 46, argumentando que a ausência do TCU entre as autoridades julgadas originariamente pelo Supremo

Tribunal Federal tratava-se de uma “omissão involuntária” do constituinte, e que, portanto, deveria ser reconhecida a competência para julgamento.

O novo posicionamento majoritário consolidou-se no Supremo, originando a Súmula 248, em dezembro de 1963, a qual estabeleceu: “É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União”. Porém, surgia com os julgamentos de mandados impetrados contra o TCU, a possibilidade de revisar decisões, que variava nos primeiros anos após a Súmula.

## **2.1 Contextualização do Debate “pré-reforma”**

Alguns ministros, antes do Golpe de 1964, argumentavam que apesar de possuir competência originária para julgar os mandados de segurança contra atos do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal não poderia revisar as decisões que o TCU havia tomado enquanto “Tribunal de Justiça”. O argumento residia naquela premissa de que as decisões do TCU teriam dupla natureza, administrativa e judicial, de modo a comportar-se tanto como auxiliar do Poder Legislativo, fiscalizando e atuando enquanto órgão administrativo, como uma espécie de extensão do funcionamento judicial do Poder Judiciário.

Nestes casos, a Suprema Corte, enquanto instância superior do Poder Judiciário, não poderia vir a revisar decisões judiciais tomadas pelo Tribunal de Contas em seu ofício enquanto tribunal de fato. Outra corrente aduzia que a competência do Tribunal de Contas, constante no art. 77 da Constituição Federal vigente (1946), tratava-se de atuações de cunho administrativo, enquanto órgão substancialmente vinculado ao Poder Legislativo, não realizando decisões de natureza judicial. Nesse sentido, o STF seria amplamente competente para julgar dos mandados de segurança impetrados contra decisões do TCU e reforma-las quando houver direito líquido e certo ameaçado ou violado.

## **2.2 A Reforma do Tribunal de Contas de 1967**

Em 25 de Fevereiro de 1967, mediante Decreto-Lei nº 199, é substituída a antiga Lei Orgânica do Tribunal de Contas (Lei nº 830/49) por

uma nova. Modificações foram introduzidas com Golpe Militar de 1964, de modo que, além de passar a ser designado como Tribunal de Contas da União – TCU, com a nova ordem política-institucional implantada no país, desapareceram princípios e competências do Tribunal que, até então estavam consagrados e vinham prevalecendo desde a Constituição de 1891. A exemplo desses, deixaram de constar na Nova Lei Orgânica de 1967 o registro prévio das despesas e dos contratos, o sistema de delegações de controle junto a órgãos públicos, e o poder de suspensão do exercício de gestores omissos e remissos.

A Constituição de 1967, ao suprimir o registro prévio das despesas, o qual recaía sobre uma parcela pequena dos gastos públicos, dotou o Tribunal de Contas da União de uma competência “mais abrangente, eficaz e poderosa”,<sup>3</sup> que correspondeu à fiscalização *in loco*, alterando o funcionamento da Corte quanto à maior agilidade no controle das contas públicas. Nesse sentido, o novo regime de fiscalização financeira inaugurado pela Constituição de 1967 e pelo Decreto 199, “representou à Corte de Contas um árduo e reconhecido desafio”.<sup>4</sup>

Uma modificação, em especial, salta aos olhos quando comparada as duas legislações acerca da alteração do conteúdo do art. 34, VI da antiga Lei Orgânica, para o seu equivalente, o art. 32, V, da Lei Orgânica de 67. Em 1949, a Lei nº 830 trazia enquanto competência do Tribunal de Contas a propositura ao Poder Legislativo, de criação ou extinção de cargos, assim como a fixação dos respectivos vencimentos veiculados a eles. Em 1967, o regime ditatorial trouxe um novo texto, competindo ao Tribunal de Contas então, propor ao Poder Legislativo, “ouvido o Poder Executivo sobre as repercussões financeiras, a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos”.

---

<sup>3</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras/ Artur Adolfo Cotias e Silva – “O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)”, p.194 – TCU, Instituto Serzedello Corrêa. Brasília. 1999.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p.195.

Em seguida, o inciso VI traz também que compete ao Tribunal de Contas prestar informações ao Congresso Nacional e “aos outros Poderes Federais”. Na antiga lei, o conteúdo do referido inciso correspondia ao art. 42, que trazia a competência do TCU quanto à despesa, “XII - prestar, por intermédio de seu Presidente, ao Congresso Nacional ou a qualquer dos outros poderes federais, as informações que lhe forem solicitadas, sobre atos sujeitos ao seu exame”. Diferenças sutis provocaram uma expressiva divergência sobre a natureza das competências do Tribunal de Contas e a qual dos Poderes estava ele vinculado.

Nessa linha, a antiga legislação da Corte de Contas trazia expressamente, em seu art. 69, o caráter judicial de determinadas decisões do Tribunal. Assim, “quando funcionar como Tribunal de Justiça, as decisões definitivas do Tribunal de Contas têm força de sentença judicial”, não sendo passíveis de revisão pelo próprio Poder Judiciário, que acabaria por julgar, numa mesma esfera, atos já previamente julgados e providos de força judicial.

O art. 70 da Lei 830/49, dispunha acerca das competências do TCU “como Tribunal de Justiça”, sendo responsável então por julgar “originariamente ou em grau de recurso e rever as contas de todas as repartições” no âmbito da Administração Pública, direta e indireta; assim como “ordenar a prisão dos responsáveis que, com alcance julgado em sentença definitiva do Tribunal” procurarem ausentar-se ‘furtivamente’ ou “abandonarem a função, o emprego, comissão ou serviço, de que se acharem encarregados”.

De acordo com o estabelecido no inciso III do art. 70, a competência de decretar prisão, conferida ao Tribunal de contas, “não prejudica a do Governo e seus agentes” para ordenar a detenção provisória do responsável alcançado “até que o Tribunal delibere sobre esta, sempre que assim o exigir a segurança da Fazenda Nacional”, conforme art. 14 da Lei nº 221/1894.

Em divergência à hipótese de que o Tribunal de Contas poderia atuar como “Tribunal de Justiça”, a reforma advinda do Decreto-Lei nº 199/67, no art. 28, trouxe uma novidade controvertida: a competência do TCU decorreria

de sua “condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional para o exercício do controle externo”, de modo a compreender a “apreciação das contas do Presidente da República”, assim como a fiscalização financeira e orçamentária das unidades administrativas dos três Poderes e do julgamento de regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por “bens e valores públicos e da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões”.

Com uma espécie de ampliação da fiscalização financeira e do julgamento de regularidades das contas, a interpretação da norma gerou conflitos, uma vez que, a princípio, alguns magistrados interpretam que o Tribunal de Contas da União era “somente órgão auxiliar do Poder Legislativo”, enquanto outros defendiam que “a Corte de Contas era simples delegação do Poder Legislativo”, sendo, por consequência, subordinada ao Congresso Nacional<sup>5</sup>.

Ressalta-se que a dependência entre a Corte de Contas e o Poder Legislativo “não existiu, bem como não existe atualmente, vez que em matéria de julgamento de contas o Tribunal de Contas da União tinha e tem competência própria e privativa”<sup>6</sup>, conforme o *caput* do art. 33, incidindo o exercício de suas funções sob as contas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Isto é, a partir do Decreto mencionado, firmava-se a autoridade fiscalizadora do Tribunal de Contas.

Outra alteração presente no art. 70 da antiga para a nova lei trata-se do inciso XI, que em 49, estipulava como competência da Corte, o julgamento dos embargos “opostos às sentenças proferidas pelo Tribunal e a revisão do processo de tomada de contas, em razão de recurso”, enquanto uma das atuações de natureza judicial do TCU. Na nova lei, o mesmo dispositivo é transportado para o art. 40, VIII, porém, não mais enquanto “Tribunal de Justiça”, atribuição essa que não sobreviveu na nova legislação.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 196.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 196.

### **3 JURISPRUDÊNCIA: MANDADOS DE SEGURANÇA EM FOCO**

As alterações que o Decreto-Lei 199/67 trouxe à matéria de competências abalou a forma como se comportavam os ministros frente aos Mandados de Segurança impetrados contra atos do TCU, modificando estruturalmente as fundamentações nos julgamentos.

#### **3.1 Mandado de Segurança nº 16.255: multa**

Anterior ao Decreto, o MS 16.255 foi impetrado por Djalma Lopes de Medeiros, Delegado Fiscal do Tesouro Nacional, contra multa que lhe foi imposta pela Corte de Contas, em decorrência de atraso na tomada de contas de funcionários em alcance. Neste caso, é possível verificar como o Supremo visualizava as decisões do Tribunal de Contas no âmbito judicial. Entraram os ministros em uma discussão acerca da competência e da natureza da decisão que impôs multa de 50% dos vencimentos ao impetrante. Naquele contexto, questionava-se: Caberia ao Tribunal de Contas impor multa no exercício de uma suposta função judicial?

Setores da Corte que compunha o STF em 1966 compreenderam que não, concedendo a segurança por unanimidade, conforme voto do relator. A unanimidade, no entanto, não ocorreu de forma pacífica para além da Suprema Corte, opinando contra o deferimento da segurança os interessados, Tribunal de Contas da União e Procuradoria Geral da República.

Em voto favorável ao conhecimento do pedido, o Sr. Min. Evandro Lins e Silva (relator), de abertura, afirmou que o objeto preliminar em questão possuía “alegada natureza de ato jurisdicional definitivo”, de que se revestiria a decisão em causa do Tribunal de Contas da União. Por consequência, isso faria com que o ato impugnado fosse “insuscetível de controle judiciário”<sup>7</sup>, aplicando ao impetrante sanção de multa decorrente de imputado atraso no cumprimento de suas obrigações, na tomada de contas de responsável por alcance de dinheiros públicos, que estava em conformidade com o disposto

---

<sup>7</sup> MS. 16.225, p. 8 do PDF, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur153065/false>

pelo art. 70, II, da Lei nº 830/49, combinado aos arts. 79, 83 e 85 do referido dispositivo.

No entanto, defendeu o Ministro que a infração dos prazos dispostos pelo art. 84 não estaria incluída nas hipóteses do art. 70, II, resultando, a contrário sensu, na conclusão de que a imposição da multa em exame “não seria ato praticado pelo Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça”, e portanto, não teria força de sentença judicial nos termos do art. 69 e estaria suscetível à revisão.<sup>8</sup>

Apesar de anterior ao Decreto, o Min. Evandro Lins vinha consolidando na jurisprudência do Supremo, um posicionamento que procurava afastar a hipótese de atuação judicial da Corte de Contas.

Nessa linha, o Ministro ressaltou que o sistema constitucional vigente à época “repugnava a hipótese de admitir o pretendido caráter jurisdicional dos atos do Egrégio Tribunal de Contas da União, impositivos de tais punições”.<sup>9</sup> Alegou em sua relatoria que desde a primeira Constituição da República, “o Brasil optou pela atribuição de toda a função jurisdicional aos órgãos do Poder Judiciário”, oriundos ou, ao menos, delineados na própria Constituição, e que “desta tradição judiciarista não abandonada sequer pelo autoritarismo do regime de 1937, não destoou a Constituição vigente”.<sup>10</sup> Defendeu ser vedado ao legislador ordinário, “pela disposição peremptória do art. 141, §4, qualquer ampliação de tais exceções restritíssimas à concentração judiciária da função jurisdicional”.<sup>11</sup>

Assim, acerca da possibilidade de aplicação de multas pelo Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas pela Lei nº 830/49 compreendida no âmbito de sua competência jurisdicional, o Exmo. Ministro afirmou que “Não, não pode, sem violência aos princípios já lembrados, deixar de ser negativa” a possibilidade de imposição de multas<sup>12</sup>. Uma interpretação singular a respeito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de 1949.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 12.



Acerca do limite compreendido da função excepcional de jurisdição privativa do TCU, defendeu Evandro Lins que “tudo quanto ultrapassa este limitado objeto de exame da regularidade intrínseca das contas prestadas pelos responsáveis, refere à competência jurisdicional restrita, e inampliável por lei, do Tribunal de Contas”.<sup>13</sup>

Isto é, para ele, a Corte de Contas deveria ater-se a proferir decisão sobre a regularidade intrínseca da conta, e não sobre a responsabilidade do exator ou pagador ou sobre a imputação dessa responsabilidade, não cabendo a imposição de multa ao impetrante, dada a “reduzida esfera de jurisdição conclusiva” do Tribunal de Contas.

A respeito do mérito a revisar, esclareceu que a decisão impugnada aplicou ao impetrante punição não cominada em lei para a infração que lhe atribui. Concebe-se que o Tribunal de Contas tenha realizado ato em interesse das atividades judicantes da tomada de contas, mas nem por isso deixa de ser ato administrativo que, ao ferir direito certo ou constituir abuso de poder, é suscetível, em princípio, de ser impugnado na via de mandado de segurança.

Por essas razões, o ministro rejeitou a preliminar conhecendo o pedido, para então conceder a segurança ao impetrante, aduzindo que o art. 85 “silencia-se quanto à infringência do art. 84, não podendo ser havido tal qual pretendia a autoridade informante”.<sup>14</sup>

Por unanimidade, os ministros que tomaram parte no julgamento votaram conforme o relator, Min. Evandro Lins e Silva, concedendo a segurança à unanimidade. Foram eles os Exmos. Srs. Ministros: Aliomar Baleiro, Oswaldo Triguero, Prado Kelly, Adalício Nogueira, Hermes Lima, Victor Nunes Leal, Gonçalves de Oliveira, Vilas Boas e Luiz Gallotti.

Importante ressaltar o pronunciamento do Presidente do Tribunal de Contas da União, Ministro Etelvino Lins de Albuquerque, que, uma vez solicitadas informações, esteve contrário ao deferimento da segurança. Alegou que a matéria estava sob *judice* no Tribunal, sustentando a legalidade

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 17.

da punição na ocasião em que o Tribunal de Contas impôs multa ao impetrante com base na Lei nº 830/1949. Defendeu que a medida era decorrente do art. 85 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, a qual prevê a punição dos chefes das seções de contabilidade por inobservância aos artigos 82 e 83, estando sujeitos às penalidades estabelecidas pelo art. 79.

No caso, o órgão alegou tratar-se de ato próprio praticado enquanto “Tribunal de Justiça” e conseqüentemente, contrário a decisão judicial, defendendo que tal ato de jurisdição contenciosa foi fundado nas disposições dos art. 70, II, combinado com os arts. 83,84 e 85 da citada lei nº 830/49, que cominam na sanção aplicada. Afirma o órgão que “Realmente o ato questionado é de natureza jurisdicional”<sup>15</sup>, enfatizando que segundo a Constituição, o Tribunal de Contas além de fiscalizar a execução do orçamento, também julga contas e julga da legalidade de determinados atos, conforme art. 77, incisos I a III.

O posicionamento institucional da Corte de Contas, portanto, esteve na contramão do arguido pelo Ministro Evandro Lins. Mas, afinal, o que dizia a Lei nº 830?

Foi o Presidente do TCU que fez lembrar, a todos, o texto de sua lei orgânica (Lei nº 830), onde estava expressamente declarado, no art. 59, que: “Quando funcionar como Tribunal de Justiça, as decisões definitivas do Tribunal de Contas têm força de sentença judicial”, especificando assim a competência do TCU como Tribunal de Justiça, incluindo a imposição de multas aos responsáveis por dinheiros públicos (art. 70, II).

No exame da questão, o TCU invocou o disposto pelo art. 141, § 4º da Constituição Federal de 1946, onde está presente a menção à impossibilidade da referida lei excluir, à apreciação do Poder Judiciário, qualquer lesão de direito individual. Aduziu que, apesar do dispositivo, tendo o Tribunal de Contas caráter jurisdicional, não estaria na realidade excluindo à apreciação judiciária, uma vez que estava passível de realizar ato próprio da função jurisdicional, própria do Poder Judiciário<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 6.

A Procuradoria Geral da República, acerca do exposto pelo TCU, sustentou que a Constituição trazia o mandado de segurança como proteção contra ilegalidade ou abuso de poder de parte de qualquer autoridade (art. 141, § 4), porém, resguardando-se naturalmente a coisa julgada, o ato jurisdicional definitivo.

Nesse sentido, traz luz ao que a Sumula nº 248 proclamava, “É competente, originariamente, o Supremo Tribunal Federal, para conhecer de mandado de segurança contra ato do Tribunal de Contas da União”. No entanto, defendeu a PGR que haveria então a necessidade de distinguir-se o ato administrativo e o ato jurisdicional, “sendo aquele o sujeito no controle do órgão a que compete o último”<sup>17</sup>.

Quanto à legitimidade do ato impugnado, a Procuradoria alegou que a matéria escaparia ao alcance do mandado de segurança e opinou pelo indeferimento, defendendo não haver validade no reexame judiciário da punição acatada, fundamentada na garantia do art. 141, § 4º, da Constituição. No caso, afirmava que o caráter jurisdicional do TCU viria das atribuições que, com essa natureza, a própria CF atribuiu no rol de competências destinadas a ele, reservando inclusive as atinentes à atuação do Tribunal de Contas “como tribunal de justiça”<sup>18</sup>, em seu art. 77.

### **3.2 Mandado de Segurança nº 15.050: registro de contrato**

Alguns anos depois, com o Decreto-Lei 199/67, é possível visualizar os efeitos da consolidação daquele entendimento que surgia na relatoria do MS 16.255. O objeto para reconhecer essa sutileza, trata-se do Mandado de Segurança nº 15.050, impetrado pela firma H. Stern Comércio e Indústria S.A, contra decisão denegatória do Tribunal de Contas da União acerca do registro de contrato firmado entre a administração federal e a referida empresa.

No caso em questão, o Tribunal de Contas fundamentou a recusa por motivos diversos, entre os quais estavam presentes o de constar em edital

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 7.

uma cláusula de preferência, a qual favorecia um dos licitantes em potencial. Após recurso ao Congresso, conforme art. 77, § 1º da Constituição Federal de 1946, a impetrante, não tendo sido atendida em matéria recursal, impetrou mandado de segurança. Porém, dado o contexto jurídico e político, o Supremo Tribunal Federal  **julgou prejudicado o pedido, por unanimidade**, tendo em vista a “alteração da matéria na Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967”.<sup>19</sup>

Sobre a decisão denegatória que havia tomado, o Tribunal de Contas da União alegou que a jurisdição da Corte em matéria de contratos “não é de caráter contencioso, mas puramente administrativo”,<sup>20</sup> de modo que a Administração compareceria perante ao Tribunal de Contas para submeter-lhe o exame de contratos firmados, “os quais somente através do registro adquirirão validade e eficácia”.

Alegou, talvez em vão, que segundo a Lei Orgânica do Tribunal de Contas vigente (Lei nº 830/49), estaria reservado, exclusivamente, ao Tribunal a capacidade de iniciativa com a Administração, “não prevendo, em nenhum instante, a intervenção, perante o Tribunal, dos particulares que hajam contratado com a União”.<sup>21</sup>

Nessa linha, os recursos possíveis para as decisões denegatórias de registro são, de acordo com o art. 57 da Lei Orgânica de 49, e art. 77, § 1º da Constituição Federal de 1946, “franqueados unicamente à Administração, à autoridade que tenha aprovado o contrato”.<sup>22</sup> Por fim, aduziu que o pedido deveria ser manifestado pelo Ministério que lavrou, firmou e, posteriormente, submeteu o contrato a julgamento da legalidade e “não diretamente pelas outras partes contratantes”.

Segundo o Sr. Ministro Presidente do Tribunal de Contas, a decisão daquela Corte, não conhecendo da petição apresentada pela parte que contratou com a União, “não pode ser tida, no caso, como violadora de direito

---

<sup>19</sup> MS 15.050, p.6 do PDF disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur264324/false>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>22</sup> Art. 77, § 1º da Constituição Federal de 1946: “A recusa do registro suspenderá a execução do contrato até que se pronuncie o Congresso Nacional.”

líquido e certo, amparável por mandado de segurança”, pois o recurso cabível para tal efeito é atribuído à iniciativa da Administração Pública.<sup>23</sup>

Com isso, trouxe que a Constituição, ao estabelecer o exame pelo Congresso dos contratos com registro recusado, “não fixou um termo para esse fim, donde a conclusão de que não se exauriu a possibilidade de vir a Administração a se utilizar, em momento oportuno, da prerrogativa de solicitar a medida”.

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento do pedido, de modo a corroborar com a interpretação desenvolvida nas informações prestadas pelo TCU, e argumentou que não poderiam ser levados em consideração os documentos juntados pela impetrante, “uma vez que produzidos fora da oportunidade legal, após as informações, pelo que, a seu respeito, não se manifestou a autoridade indicada como coatora”<sup>24</sup>.

Acentuou que nenhuma prova “se produziu no sentido de que, nos numerosos casos de recusa de registro, mencionados na relação, tenha o Congresso Nacional se manifestado sem provocação da autoridade administrativa”, o qual trata-se do único juiz dessa iniciativa.”

O Sr. Ministro Victor Nunes, relator do caso, em seu voto, alegou que havia o escrito no sentido de indeferir a segurança, porém, neste tempo, “sobreveio a Constituição de 24 de janeiro do corrente ano, que introduziu fundas modificações no capítulo da fiscalização financeira e orçamentária”.

O Ministro esclareceu então que o novo texto “já não reproduz o art. 77, §1º, da Constituição de 1946, em que se fundou o pedido de segurança”, e uma vez considerado que “a matéria ficou regulada diferentemente”, em se tratando de contratos (art. 73, §5º, “c”), sendo estabelecido a partir da Constituição de 1967 que o Tribunal de Contas “se verificar a ilegalidade da despesa, solicitará ao Congresso a sua suspensão, ou outra medida que julgar necessária ao resguardo dos objetivos legais”.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 4.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 6.

Portanto, torna-se “diversa a disciplina constitucional da questão ora em exame, e não tendo havido novo pronunciamento do Tribunal de Contas”. Por esses motivos, o Relator julgou prejudicado o pedido, sendo um entendimento unânime do STF.

### **3.3 Mandado de Segurança nº 19.861: aposentadoria**

Em março de 1971, foi julgado mandado de segurança nº 19.861 impetrado contra ato do Exmo. Sr. Presidente da República, acerca de reversão de aposentadoria de servidores públicos, com base no Decreto-lei nº 628, de 13.06.1969, o qual as anulou antes que pudessem elas ser registradas no Tribunal de Contas. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal **conheceu do pedido**, contra os votos dos Mins. Djaci Falcão (Relator), Bilac Pinto e Eloy da Rocha, e **indeferiu o mandado de segurança**, contra o voto do Min. Luiz Gallotti. A Suprema Corte reconheceu a incidência do Decreto-lei nº 628/1969 e do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968.

O ato de reversão de aposentadoria teve como base o art. 1º do Decreto-lei 628, de 13.6.1969, segundo o qual os servidores públicos federais que aposentados com base na Lei nº 3.906, de 19 de junho de 1961, por haverem prestado serviço em zona de guerra, reverteriam à atividade.

Alegavam os requerentes que anulação de aposentadorias antes do registro no Tribunal de Contas era ilegal e, portanto, era passível de anulação, nos termos da Súmula 473.<sup>26</sup> O Sr. Ministro Luiz Gallotti votou pelo conhecimento do pedido e por conceder parcialmente a segurança, para “restabelecer os atos de aposentadoria dos impetrantes e seus litisconsortes, sem prejuízo do julgamento que ao Tribunal de Contas compete fazer dos mesmos atos, por força de preceito constitucional”.<sup>27</sup>

Alegou, em seu voto, que uma “lei ordinária como é o Decreto-lei 628, de 13.06.1969, não podia arrogar-se essa competência, retirando-a do

---

<sup>26</sup> Súmula 473: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>27</sup>MS 19.861, p.13 do PDF, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur96868/false>

Tribunal de Contas, a quem ela pertencia e pertence, constitucionalmente". Ressaltou ainda que, ao mesmo tempo em que abre exceção, entre outras, para as aposentadorias já aprovadas pelo Tribunal de Contas, "o Decreto-lei 628 elimina competência constitucional deste para julgar as demais, já decretadas (como é o caso dos que constituem objeto da presente impetração)".<sup>28</sup>

A Procuradoria Geral, em parecer, posicionou-se contrária ao deferimento do mandado de segurança, alegando que para além dos vícios de ilegalidade no mérito do ato de aposentação, a aposentadoria dos requerentes ainda pendia de registro no Tribunal de Contas da União, "carente de aperfeiçoamento que a tornasse acabada, e por isso, sem condições para consubstanciar o invocado direito adquirido em termos de liquidez e certeza"<sup>29</sup> que se prestam à proteção do instituto.

O Sr. Ministro Djaci Falcão, relator, votou pelo não conhecimento do pedido, alegando que a pretensão dos requerentes "não merece amparo"<sup>30</sup> e que a aposentadoria dos suplicantes dependia de formalidade essencial para que se tornasse acabada, ou seja o registro no Tribunal de Contas da União (art. 72, § 8º, da Constituição do Brasil). Desse modo, defendeu que não havia situação jurídica consumada e que não se cuida de aposentadoria decorrente de decisão judicial, sendo o ato de aposentadoria era, pois, suscetível de ser revisto pela própria administração.

Em confirmação de seu voto preliminar, o Ministro defendeu que ainda que se desprezasse a preliminar do não conhecimento, seria contrário ao deferimento da segurança, tendo em vista que entende que à Administração Pública era dado desfazer o ato que baixara, uma vez que cabia à Corte na esfera de controle jurisdicional, aferir então da presença, ou não, dos requisitos imprescindíveis à aposentadoria. E foi deixado claro que, através do exame dos autos, que os impetrantes não satisfaziam os pressupostos

---

<sup>28</sup> *Idem*, p.13.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.8.

legais necessários à aposentadoria, quer em face da Lei 3.906, quer em face da Lei 5.315, que sobreveio à Carta Política de 1967.<sup>31</sup>

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores destacou seu voto proferido “data vênua” às considerações feitas pelo Min. Luiz Gallotti: “Dissinto do eminente Relator apenas na forma de apreciar a relação discutida. S. Exa., invocando precedentes, não conheceu do pedido”. Preferiu, porém, dele conhecer, para indeferi-lo. Fez porque o “Colendo Tribunal de Contas não havia ainda apreciado o decreto de aposentadoria do requerente”.<sup>32</sup>

Segundo Thompson Flores, ato complexo a que se refere, estava sujeito este ao exame de sua legalidade pelo Tribunal de Contas, nos termos da Constituição, art. 72, § 8º. E, antes que o fizesse, revogou seu firmatário o ato que expedira, por considera-lo ilegal.

Defendeu que poderia, validamente, fazê-lo, face a própria Súmula nº 473, pelas razões do mérito invocadas pelo eminente Relator, de resto, com amparo em julgados desta Corte. Descarte, alegou que “não haveria direito à inativação”, e o mandado, “mesmo sem o advento do Decreto-Lei nº 628, não poderia ser concedido”.<sup>33</sup>

### **3.4 Mandado de Segurança nº 19.889: aposentadoria**

Interessante que, no MS 19.889, impetrado contra atos do Tribunal de Contas acerca de alteração no regramento de aposentadoria de servidor que ocupava cargo de Guarda Civil do Quadro Permanente do Ministério da Justiça, o STF não conheceu do pedido uma vez reconhecido que “não caberia ao Poder Judiciário intervir na jurisprudência da Corte de Contas”, tendo em vista a “estrita competência do TCU para julgar da legalidade dos atos de aposentadoria e seus consectários”.<sup>34</sup>

No caso, julgado em agosto de 1971, tratou-se de aplicação de jurisprudência da Corte de Contas sobre aposentado de serviços locais, que

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, p.14.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p.17.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p.18.

<sup>34</sup> MS 19.889, p.12 do PDF, disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur76649/false>



esteve inativo antes da mudança da Capital e tornou-se vinculado ao Estado da Guanabara. Nesse sentido, o TCU havia afastado a transferência de aposentadoria para o regime aplicado aos servidores da União aposentados, conforme sua jurisprudência.

O debate versou sobre a hipótese de aplicabilidade de reclassificação, oferecida pelo Decreto nº 58.196/66, que regulamentou a Lei nº 4.483/64, aos já aposentados dos serviços passados para o Estado da Guanabara.

O impetrante, Orlando Cardoso Bessa, alegou que o entendimento do Tribunal de Contas ameaçava direito líquido e certo, resultante do fato de que fora aposentado na qualidade de servidor federal, razão por que deveria a sua aposentadoria reger-se pelas leis aplicáveis aos funcionários da União, sob cuja égide se concretizara, não pelo regramento estadual.

Assim, requereu o Sr. Cardoso Bessa a obtenção da segurança, "para fazer cessar a coação iminente das autoridades do Eg. Tribunal de Contas da União, a fim de que desistam de considerá-lo transferido ao Estado da Guanabara", ordenando-se em consequência "a atualização de sua aposentadoria como dispõem os art. 38, letra 2b", e 39, da Lei nº 4.878, de 1965".<sup>35</sup>

A Secretaria Geral da Consultoria Jurídica do Ministério da Justiça instruiu o processo alegando não haver, no caso concreto, nenhum ato emanado dos Srs. Ministros, singularmente ou em Tribunal, ferindo direito individual líquido e certo.

Admitindo-se que tenha havido violação de direito protegido por Mandado de Segurança, a referida Secretaria esclarece que o ato atacado, em si, embora decorrente da jurisprudência do Tribunal de Contas, "não houve Decisão julgando ilegal a concessão deferida ao inativo ora impetrante nem foi ainda aprovado o ato-concessório que deixou de enquadrá-lo no nível pretendido".<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.2.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.4.

Concluiu-se assim pelo entendimento de que não houve ato do TCU capaz de justificar a impetração perante a Suprema Corte, e no mérito, não houve violação de direito líquido e certo, pois “a reclassificação operada pelo Decreto nº 58.196/66 teve endereço aos funcionários federais, não sendo explicitamente extensiva aos inativos dos serviços transferidos ao Estado da Guanabara”, de modo a obrigar o Tesouro Nacional.

A Procuradoria Geral da República, argumentando pelo não conhecimento do pedido, considerou que: “quer se tenha o pedido como preventivo, a teor de sua fundamentação, quer como corretivo da suposta violação de direito, o certo é que o seu conhecimento é inviável”.<sup>37</sup> Defendeu a PGR que a correção judicial que enseja o impetrante não é possível no caso já dirimido, pois “constituiria evidente intromissão do Poder Judiciário o mandar que a Corte de Contas decida dessa ou daquela maneira a hipótese sob sua apreciação”.<sup>38</sup>

No mérito, o parecer aconselhava a uniformização do entendimento, com base na decisão do Tribunal de Contas, “órgão técnico competente, em face da Constituição, para julgar as aposentadorias”<sup>39</sup>, sendo correto, segundo seu entendimento, partir do órgão federal indicado, a fixação dos limites do auxílio e a definição do vínculo do servidor.

O TCU manteve seu o critério inspirado na solução dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento, aludido no Recurso Extraordinário nº 58.197, no Recurso em Mandado de Segurança 15.197, e no Recurso em Mandado de Segurança 15.069.

O Sr. Min. Amaral Santos, relator, votou pelo não conhecimento do pedido, fundamentando-se nos pareceres da PGR: “Por essas razões e, com fundamento no parecer de fls. 51.55, não conheço do pedido”.<sup>40</sup>

Nesse sentido, o STF, em decisão unânime, acompanhou o voto do relator, não conhecendo do pedido. Estavam presentes os Srs. Mins. Luiz

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p.7.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p.9.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p.14.

Gallotti, Adalício Nogueira, Oswaldo Trigueiro, Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Barros Monteiro, Amaral Santos, Thompson Flores e Antonio Neder.

### **3.5 Mandado de Segurança nº 19.973: aposentadoria**

Em maio de 1974, foi julgado o Mandado de Segurança nº 19.973 que, impetrado por Oscar Nogueira Barra, juiz classista do Tribunal do Trabalho da Oitava Região, contra decisão do Tribunal de Contas da União, tratava-se da declaração de ilegalidade da concessão de aposentadoria executada mediante Decreto Legislativo nº 85/71. O referido Decreto teve como referendário o Exmo. Sr. Presidente da República, em discordância à declaração do TCU que a considerara ilegal anteriormente.

O Supremo Tribunal Federal **indeferiu preliminarmente a segurança** por maioria dos votos, conforme voto do relator, e **no mérito, indeferiu o mandado de segurança por unanimidade**. Opinaram contra o indeferimento da segurança o Sr. Procurador Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves e o Sr. Ministro Eloy da Rocha, na Presidência do Supremo Tribunal Federal. Apesar de não constar os termos “natureza” ou “Tribunal de Justiça”, o debate entre os ministros refletiu a, ainda viva, discussão de uma atuação judicial pela Corte de Contas, que na legislação vigente em 1974, não era possível.

A princípio, o relator, Sr. Min. Bilac Pinto, em voto favorável ao indeferimento do pedido, e consonante às informações prestadas pelo Sr. Min. Presidente do Tribunal de Contas da União, argumentou que as disposições referentes à Fiscalização Financeira e Orçamentária, a ser exercida pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, compreendem a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, conforme art. 70, §1º da Constituição Federal.

Alega o TCU que a competência do Tribunal de Contas para julgar da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, é enunciada no §8º do art. 72. Assim, se é enunciada expressamente, não está implícita nas disposições anteriores.

Isto é, a possibilidade de revisão pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo somente pode abranger os atos impugnados pela Corte de Contas, nos termos da alínea b do § 5º, não estando compreendidos no dispositivo os atos impugnados no exercício de uma competência que “só em parágrafo posterior à atribuída a este Tribunal (art. 72, § 8º)”.<sup>41</sup>

Em parecer do Tribunal de Contas, ressalta-se que se havia dúvidas na vigência da Constituição de 1967, quanto à correta aplicação do §7º, esta não é mais possível, uma vez que a Emenda Constitucional nº 1 suprimiu a referência a aposentadoria, reformas e pensões, constante do § 5º do artigo 73 da Carta de 1967, “deixando no §8º, expressa e privativa, a competência do Tribunal de Contas para julgar da legalidade daquelas concessões”.<sup>42</sup>

Nessa linha, o relator cita as cópias de pareceres, emitidos em outros processos, do então representante do Ministério Público junto àquele Tribunal, Ministro Luiz Octávio Gallotti, destacando trecho que traz a concordância da Corte com a tese contida no parecer da Quinta Diretoria, no sentido de que, “em relação ao julgamento da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, não cabe o procedimento previsto no § 7º do art. 72 da Constituição”. Segundo o parecer, a redação dada ao texto constitucional pela Emenda nº 1, de 1969, cessou as dúvidas que pudessem restar acerca do assunto.

Com a revisão de 1969 (art. 72), “ficou clara a distinção entre o processo de auditoria e fiscalização orçamentária”, disciplinado no § 5º, e o julgamento necessário ao aperfeiçoamento do ato complexo de aposentadoria, reforma ou pensão, instituído no § 8º, ambos do novo art. 72 da Constituição. Portanto, “o §7º, do art. 73, que prevê a execução do ato sustado pelo Tribunal de Contas, mediante decisão do Chefe do Executivo, ad referendum do Legislativo, se dirige, de modo expresse, às hipóteses do §5º citado”. Assim, alega-se que uma vez retirada a menção às aposentadorias, reformas e pensões, não há mais como considerá-la compreendidas no

---

<sup>41</sup>MS 19.973, p.4 do PDF, disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur152698/false>

<sup>42</sup> *Ibidem*, p.5.

âmbito de cabimento da medida, pois “estão regidas em parágrafo próprio (o 8º), a que se não destina o remédio do §7º”.<sup>43</sup>

O Procurador Geral da República, Prof. José Carlos Moreira Alves, em minucioso parecer, opinou contrário ao indeferimento da segurança, de modo que seja declarada nula a segunda decisão do Tribunal de Contas, que julgou inconstitucional o Decreto legislativo nº 85 de 1971. Segundo o Procurador Geral, esta decorreu da sustação do pagamento dos proventos do impetrante, alegando-se a falência do TCU para decidir quanto à inconstitucionalidade do Decreto, por exceder a competência reservada constitucionalmente ao Tribunal de Contas, quer em face da Constituição de 1969, quer em face do Decreto-lei 199, de 1967.

Assim, sustentou que a competência do Tribunal de Contas se exauriu ao julgar da legalidade da concessão inicial da aposentadoria, e que é nula a declaração de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 85/71, operada pelo Tribunal de Contas, “por absoluta incompetência do órgão de que emanou, já que esta decisão conduz a um conflito de atribuições entre aquele Tribunal e os Poderes Executivo e Legislativo”.<sup>44</sup>

O Senhor Ministro Bilac Pinto, relator, organizou as questões presentes no mandado de segurança, tratando-se de dois temas jurídicos fundamentais. O primeiro versa sobre a hipótese dos juízes classistas, que integram os Tribunais do Trabalho, possuem direito à aposentadoria, nos termos da Constituição, das leis federais e da Lei nº 4.493/64, que regula a aposentadoria dos magistrados.

O segundo refere-se à “aplicabilidade da norma de competência contida no art. 72, § 7º, da Constituição de 1969, que autoriza o Senhor Presidente da República ordenar a execução de ato impugnado pelo Tribunal de Contas”<sup>45</sup> quanto à despesas em que os efeitos tenham sido suspensos por aquela corte, ad referendum do Congresso Nacional, no caso de recusa de registros de aposentadoria, em razão de sua ilegalidade. Acerca deste,

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p.6.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.7.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p.8.

sustentou que caso seja reconhecida pelo Tribunal a competência constitucional do Sr. Presidente da República para ordenar execução de ato impugnado pela Corte de Contas, será prejudicada a tese do direito à aposentadoria dos juízes classistas dos Tribunais do Trabalho.

O relator repassa os acontecimentos, alegando que “por entender ilegal a aposentadoria do impetrante, o Tribunal de Contas da União recusou o seu registro”,<sup>46</sup> e frente essa recusa, o Tribunal Regional do Pará encaminhou expediente ao Sr. Ministro da Justiça, “pedindo fosse ordenada pelo Senhor Presidente da República, nos termos do art. 72, § 7º, da Constituição, a execução do ato”, que foi acolhida pelo Chefe do Poder Executivo.

Em seguida, dirigiu mensagem ao Congresso Nacional submetendo seu ato à deliberação do Poder Legislativo, resultando na aprovação do Decreto-legislativo nº 85, de 1971. Uma vez Restituído o processo ao Tribunal de Contas para que este, à vista do Decreto-legislativo, determinasse o registro da aposentadoria, ocorreu nova recusa pela Corte de Contas, reiterando a negativa de registro dada a inconstitucionalidade do Decreto legislativo que, no entender do TCU, “infringiu o art. 72, § 8º, da Constituição, ao dispor sobre matéria da competência exclusiva da Corte impetrada”.<sup>47</sup>

Acerca da eventual competência do Presidente da República para ordenar a execução de ato de aposentadoria julgado ilegal pelo Tribunal de Contas, o Min. Rel. Bilac Pinto esclarece que “a negativa de registro da aposentadoria do impetrante não foi baseada na ilegalidade da despesa, mas sim na ilegalidade da concessão da aposentadoria”, ao compreender que os Juízes Classistas, dado o caráter temporário de sua investidura, “a ela não têm direito”. Logo, não havia mesmo despesa a considerar, pois o ato de aposentadoria “é complexo e somente se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas”, que negado, elimina qualquer despesa.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.9.

<sup>47</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p.11.

Alega então que a norma de competência prevista no parágrafo sétimo, do art. 72, “é específica, limitada e precisa, não abrangendo os atos de aposentadoria declarados ilegais pelo Tribunal de Contas”.<sup>49</sup>

Assim, acentua que a regra do parágrafo oitavo, do art. 72, da Constituição, que atribui ao Tribunal de Contas o julgamento da legalidade as concessões iniciais de aposentadoria, reformas e pensões, “não vem referida, nem expressa, nem implicitamente, entre aquelas, a respeito das quais o Senhor Presidente da República pode ordenar a execução do ato, ad referendum do Congresso Nacional”.

Isto é, inexistindo norma válida de competência do Sr. Presidente da República para determinar que um ato de aposentadoria ilegal seja executado, está ele impedido de ordenar tal execução, não tendo “competência ilimitada para criar normas individuais”.<sup>50</sup>

O Relator adverte que os Poderes Executivo e Judiciário são “unicamente autorizados a executar as leis e as normas de direito costumeiro”. Estes órgãos não poderiam praticar legalmente atos que exigissem fiança excessiva, impusessem uma multa imoderada ou punições cruéis e extraordinárias, “a menos que para isso estivessem autorizados por uma lei ou por uma regra de direito costumeiro”.<sup>51</sup> Constatada a inexistência de norma válida de competência do Sr. Presidente da República para mandar executar o ato de aposentadoria declarado ilegal pelo Tribunal de Contas, há vício não apenas quanto à legalidade do ato presidencial, como também à homologação do Decreto-legislativo pelo Congresso Nacional.

Isto é, se o Poder Legislativo tem competência ilimitada para criar normas gerais, salvo as limitações mencionadas na própria Constituição, adverte-se que este princípio “não é extensivo aos atos materialmente administrativos, ainda que formalmente legislativos”.

A Constituição, segundo o Min. Bilac Pinto, resguardou a competência exclusiva do Tribunal de Contas e fortaleceu o sistema de legalidade desse

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.13.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.14.

tipo de ato da administração ao “excluir do alcance da regra que permite ao Chefe do Poder Executivo ordenar, ad referendum do Congresso, a execução das aposentadorias declaradas ilegais”.<sup>52</sup>

Assim, defendeu que a possibilidade de sobrepor o julgamento político do Chefe do Poder Executivo e do Poder Legislativo ao julgamento da ilegalidade das aposentadorias, reformas e pensões pelo Tribunal de Contas, potencialmente pode gerar consequências negativas, sendo que para tal, seria necessário criar um “novo instituto de direito administrativo”, o das aposentadorias, reformas e pensões de “caráter político”, consagrando a ilegalidade desses tipos de atos jurídicos administrativos, desde o momento que “recebem a chancela de atos políticos”.

Uma vez admitida, no plano federal as aposentadorias, reformas e pensões de natureza política, elas irão integrar também às esferas dos Estados e Municípios, o que segundo o Ministro, pode ensejar “abusos facilmente imagináveis, com enormes riscos para o regime de legalidade dos atos da administração pública”.<sup>53</sup>

Por fim, esclarece que do julgamento do Tribunal de Contas sobre a ilegalidade de aposentadorias, reformas e pensões, “cabará sempre recurso para o Poder Judiciário, nos termos do parágrafo quarto, do art. 153, da Constituição”. Coloca, portanto, a atuação do TCU em linhas de definição de uma atuação administrativa. Depois, julga ilegais: o ato do Senhor Presidente da República que autorizou a execução da aposentadoria do impetrante; e o Decreto-legislativo nº 85, de 1971, que o aprovou. Negou a segurança.

Contrário ao Relator, o Presidente da Sessão Sr. Ministro Eloy da Rocha declarou voto em consonância ao exposto pelo eminente Procurador-Geral da República, no parecer escrito e na sustentação oral, ao qual suscitou questão preliminar referente a existência de conflito de atribuições.

De acordo com ele, uma vez retornado o processo ao Tribunal de Contas após o Decreto-legislativo, este manteve o seu pronunciamento sobre a ilegalidade da aposentadoria, de modo a julgar inconstitucional o decreto e

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p.15.

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.16.



exceder sua competência. Alega que o Tribunal de Contas teria julgado conflito de atribuições entre o próprio Tribunal de Contas, o Presidente da República e o Congresso Nacional. Nesse sentido, seria como se, reconhecida a impossibilidade da atuação do TCU, enquanto decisões judiciais, o Tribunal tivesse ultrapassado seus limites de competência e se comportado como Tribunal de Justiça.

Em suma, teria julgado a Corte de Contas o que o Supremo Tribunal estaria a julgar no presente mandado de segurança: "a constitucionalidade dos atos praticados pelo Presidente da República e pelo Congresso Nacional". Acerca dessa sustentação, o sr. Relator expõe que estava considerando em seu voto que "a decisão do Congresso foi ilegal, por falta de competência, porque se trata de ato administrativo, embora tenha a forma legislativa".<sup>54</sup>

Em resposta, o Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Moreira Alves profere um "esclarecimento sobre matéria de fato relevante", alegando não existir registro, nem a priori, nem a posteriori. Aduz que tem em mãos "decisão mais recente, em caso idêntico a este, em que o Tribunal de Contas acolheu ato do Presidente e do Congresso Nacional", nela, não mandou registrá-los, mas declarou apenas o encaminhamento "do processo à repartição de origem".

Defendeu o Procurador Geral que inexistiria qualquer espécie de registro pelo Tribunal; "apenas uma anotação", sendo a despesa no caso de aposentadoria, iniciada desde a concessão desta, e só posteriormente que o Tribunal se manifesta sobre sua legalidade. Ademais, aduz que "o pagamento estava sendo feito desde o decreto de concessão", e após um ano, o Tribunal julgou ilegal a aposentadoria. "Aí, sustou-se o pagamento", obtendo o Presidente da República à sustação, a qual foi referendada pelo Congresso.

Assim, o Congresso teria enviado o ato para o Tribunal de Contas, "para que fosse encaminhado o processo à repartição de origem", uma vez que a questão da ilegalidade estava em suspenso. Porém, o Tribunal procedeu a um segundo julgamento, contrário ao ato presidencial. O relator

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.18.

discorda de tal alegação, trazendo que “ato foi enviado ao Tribunal de Contas, para julgamento, e a ele julgou-o inconstitucional”.<sup>55</sup>

O Min. Eloy da Rocha alega que o Dr. Procurador-Geral da República sustentou “não só que a competência era do Presidente da República, ad referendum do Congresso Nacional, para mandar executar o ato”, mas ainda, que, quando o decreto legislativo foi ao Tribunal de Contas da União, “este não tinha competência para julgá-lo”. Isto é, o Tribunal de Contas estaria julgando não mais a legalidade do ato de aposentadoria, mas “a competência do Presidente da República e do Congresso Nacional, em face de decisão daquele Tribunal”, se tratando de um conflito de atribuições.

Após fala do Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, defendendo que a preliminar do eminente Relator era “a mais lógica”, uma vez que o Tribunal não estava julgando conflito entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, ou entre o Presidente da República e o Tribunal de Contas, foi solicitado pedido de vista pelo Min. Rodrigues Alckmin.

O Min. Rodrigues Alckmin, na sessão seguinte, alega em seu voto que “é de indisputável acerto o enunciado com que o eminente relatório deu início a seu brilhante e autorizado voto”,<sup>56</sup> retomando a tese e a justificativa do Relator Bilac Pinto, acerca da negativa de registro da aposentadoria do impetrante estar baseada na ilegalidade da concessão da aposentadoria, por entender o Tribunal de Contas que os Juízes Classistas, dado o caráter temporário de sua investidura, a ela não teriam direito.

O Min. Alckmin declarou que na vigência do texto constitucional de 1946, pretendeu-se atribuir “o caráter de decisão de natureza jurisdicional as que configurariam “julgamento”, insuscetível de revisão pelo Judiciário”, tese essa que “não vingou”. Todavia, aduz que a pretensão serviria para “demonstrar a diferente natureza jurídica dessas funções atribuídas ao Tribunal de Contas”.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.21.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.25.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 31.

A supressão da Emenda Constitucional nº 1 poderia ser tida como “irrelevante” se não a precedesse, uma vez que “debate sobre a restrição da faculdade presidencial no tocante a tais atos”.<sup>58</sup> Considera ele que o julgamento previsto no parágrafo oitavo (‘O Tribunal de Contas da União julgará da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões’), traz que a decisão da Corte de Contas é “definitiva na esfera da administração, insuscetível de subordinar-se à determinação outra do Presidente da República e irrevisível pelo Congresso Nacional”.<sup>59</sup> Acompanharam o voto do eminente relator, o Min. Rodrigues Alckmin, seguido do Sr. Min. Djaci Falcão, que alegou entender “que o Tribunal de Contas da União exerceu ato da sua competência privativa, nos termos da Constituição Federal.”

O Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, apesar de relembrar caso semelhante em que foi Relator e foi voto vencido, aduz tratarem de casos diferentes, pois há época o mandado de segurança, que impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará contra o Governador e contra a Assembléia, teve interferência do Chefe do Executivo, que fez cumprir o ato e o submeteu à Assembléia, a qual o aprovou. Segundo Min. Baleeiro, naquele caso, sustentou e ainda está convencido do posicionamento que tomou, acerca de não ser “lícito ao Tribunal de Contas impetrar mandado de segurança contra Assembleia, da qual ele é um apêndice, uma ancila, mero instrumento complementar de investigação, em pormenor, das contas”.<sup>60</sup>

No entanto, no presente mandado de segurança, trata-se de caso concreto diverso: “Segundo entendi, o funcionário, que era Juiz do Trabalho, conseguiu aposentadoria do Exmo. Sr. Presidente da República e é o impetrante do mandado de segurança contra o Tribunal, que, apreciando pela segunda vez o caso, deu pela ilegalidade do ato. Assim, a meu ver, o voto que proferi no caso do Ceará não colide com este”. Por tais razões, acompanhou o voto do eminente Relator, negando a segurança.

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>59</sup> *Ibidem*, p. 35.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p.38.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha, divergindo da maioria do Tribunal, alega que, tendo o Presidente da República mandado executar o ato, e colhido o referendium do Congresso Nacional, “enquanto o Poder Executivo e o Poder Legislativo admitiram sua competência para a prática, no caso, dos atos previstos no §7º do art. 72, o Tribunal de Contas da União, que é órgão auxiliar do Congresso Nacional (art. 70, §1º), negou aquela competência, sobrepondo-se aos dois Poderes”.<sup>61</sup>

Portanto, a questão não se limitou ao julgamento da legalidade da concessão da aposentadoria, assumindo caráter de “dissídio sobre a competência constitucional conferida nos §§7º e 8º do art. 72, colocando-se em conflito, sobre essa competência, o Tribunal de Contas da União com o Presidente da República e o Congresso Nacional”. Para ele, apenas o Poder Judiciário poderia decidir tal questão.

No mérito, o Sr. Ministro Bilac Pinto, relator, tratou de examinar se os Juízes classistas teriam direito à aposentadoria, nos termos da Constituição e das leis federais e “especialmente da Lei Nº 4.493, de 24 de novembro de 1964, que regula a aposentadoria dos magistrados”.<sup>62</sup> Declarou em seu voto que a aposentadoria não poderia ser regulada conforme o tratamento concedido aos magistrados, uma vez que os Juízes Classistas não são servidores públicos vitalícios.

O voto foi seguido pelo Min. Carlos Thompson Flores, alegando ser diversa “a situação dos juízes do quinto nos Tribunal de Justiça e de Alçada, os quais não são temporários e gozam da prerrogativa da vitaliciedade”.<sup>63</sup> O Min. Djaci Falcão e o Min. Eloy da Rocha (presidente), também acompanharam o relator, indeferindo a segurança.

### **3.6 Mandado de Segurança nº 20.333: reformas de auxílio**

Impetrado contra ato do Tribunal de Contas da União, e contra Ministro de Estado, o MS 20.333 tratava da alteração do ato de reforma do requerente, José Gerardo Bezerra Taumaturgo, Terceiro Sargento da

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p.39.

<sup>62</sup> *Ibidem*, p.41.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p.52.

Marinha, que reformado por Ato de 16.04.1958. Com o advento do Decreto-Lei nº 728, alterado pelo de nº 957, foi substituído o auxílio denominado "Diária de Asilado" (Lei nº 2.283/54) pelo Auxílio-invalidez, benefício esse que não integra o cálculo dos proventos. No julgamento, em setembro de 1982, o Supremo Tribunal Federal **conheceu do pedido e indeferiu a segurança**, no que dizia respeito ao TCU, de forma unânime.

O Exmo. Senhor Presidente do Tribunal de Contas da União, foi requerido no mandado de segurança, de acordo com informações prestadas pelo impetrante, devido sua omissão ao não apreciar "a inconstitucionalidade da aplicação do Decreto-lei nº 957, de 1969, no que se refere aos militares reformados antes da expedição deste",<sup>64</sup> ainda que competente para tal, tendo em vista o enunciado da Súmula 347.

Ressaltou o impetrante que corre o mandado de segurança também contra o Exmo. Senhor Ministro de Estado da Marinha dada a iniciativa de alterar os termos do ato que o reformou, julgado legal pelo Tribunal de Contas da União, transformando a "Diária de Asilado" em Auxílio-Invalidez, o que "somente poderia produzir efeitos, depois de aprovado pelo T.C.U, a teor da Súmula 6, deste Supremo Tribunal Federal".

O Presidente do Tribunal de Contas da União encaminhou a exposição da 5ª Inspeção-Geral de Controle Externo, "na qual, dentre outros, se anota a matéria em debate neste feito, ainda, em fase de instrução naquela colenda Corte". Ao prestar esclarecimentos, alegou que "a concessão da reforma, que o autor afirma ter sido "julgada legal", sequer deu entrada no aludido Tribunal", bem assim que não se sujeita à competência do TCU "a apreciação do ato concessivo de benefício que não integra o cálculo de proventos, como é o caso da antiga "Diária de Asilado", objeto da pretensão sob exame".<sup>65</sup>

Ressaltou também, acerca das informações da Corte de Contas, que se falece ao Tribunal competência para apreciar o referido ato, "descartada nos parece, à vista do invocado texto sumulado, a possibilidade do pretendido

---

<sup>64</sup> MS 20.333, p. 3 do PDF, disponível em:

<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110740/false>

<sup>65</sup> *Ibidem*, p.6.

exame de constitucionalidade, por isso que é lícito fazê-lo 'no exercício de suas atribuições'.

A Procuradoria-Geral da República, em parecer, manifestou-se pelo não conhecimento do recurso a respeito do Tribunal de Contas.

O Relator, Sr. Ministro Néri da Silveira, citando o Tribunal de Contas, trouxe que a segurança requerida, no que diz respeito à Corte de Contas, 'parece ter feição preventiva', buscando evitar que o Tribunal, manifestando-se incompetente, 'deixe de conhecer, em processo outro, do interesse do autor, de pretensão idêntica', tendo em vista um caso semelhante que 'ainda se encontra aguardando instrução, a ser ultimada tão logo sejam remetidas as informações solicitadas'.<sup>66</sup>

Relembra-se, que no caso do Mandado de Segurança nº 20.310-2, impetrado por Amaury Napoleão Jordão contra ato do TCU, "o Egrégio Supremo Tribunal Federal julgou 'extinto o processo pelo reconhecimento da decadência, unanimemente'.

Segundo Amaury Napoleão Jordão, "não está sujeita a este Tribunal, no exercício de sua competência, a apreciação de ato concessivo de benefícios que não integram o cálculo de proventos".<sup>67</sup> Ademais, argumentou que não há como considerar na presente questão a Súmula nº 347 do STF, pois, se "como vimos, falece competência para apreciar o ato em questão, descartada nos parece, à vista do invocado texto sumulado, a possibilidade do pretendido exame de constitucionalidade, por isso que é lícito fazê-lo "no exercício de suas atribuições".

O Min. Néri da Silveira afirmou então, citando Amaury Napoleão Jordão, que 'mesmo quando sujeito a seu crivo, impraticável é venha a Corte, diante da norma de competência contida no art. 72, §7º, da vigente Carta Constitucional, determinar a lavratura de ato concessivo, como solicita, em seu pedido, o impetrante',<sup>68</sup> objetivando que o Plenário ordene o restabelecimento do pagamento da "Diária de Asilado". Nesta oportunidade,

---

<sup>66</sup> *Ibidem*, p.5.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p.8.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p.9.

foi lembrado o voto emitido pelo Exmo. Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti em caso de mesma matéria, no qual pressupôs a 'existência de um ato concessivo, sob o qual se deva exercer o exame de legalidade, pelo Tribunal.'

Acerca do tema, dispõe que 'insistir no procedimento até agora adotado nestes autos, mesmo imbuído da mais nobre intenção, será o mesmo que investir-se o Tribunal na virtual atribuição de conceder a reforma – que é inerente ao Poder Executivo – ao invés de reservar-se à atividade de controle, que só terá ensejo se e quando existente a concessão'. O Ministro Néri da Silveira conclui que, em matéria de sua competência, o que foi exposto pelo Tribunal de Contas, sendo que 'impraticável se torna pretenda o Tribunal, por decisão sua, constringir o órgão da Administração a lavrar ato concessivo.'

Assim, "não parece possível o deferimento, em caráter preventivo, do mandado de segurança, para compelir o Tribunal de Contas da União a manifestar-se sobre a matéria de constitucionalidade, ou não, da aplicação do Decreto-lei n- 957/1969, em face das Súmulas nº 6 e 347", inaplicáveis à espécie. Logo, "diante da prévia recusa do Tribunal de Contas a examinar o que pretende, de referência ao mesmo o impetrante, o pedido deve ser conhecido".<sup>69</sup>

Uma vez conhecido, na parte que respeita ao Tribunal de Contas da União, o relator denegou a segurança, uma vez que não está "sujeita à apreciação da Corte de Contas a concessão do "auxílio-invalidéz". No que concerne à parte do pedido, aduz não se tratar de apreciação judicial de "ato complexo, praticado pelo Ministro e registrado, a posteriori, pelo Tribunal de Contas da União, quando, então, a competência seria desta Corte, para julgar a súplica, embora sua extensão, porque sujeito à jurisdição do Supremo Tribunal Federal um dos autores do ato".

Quanto ao mérito, o relator ressalta, o ato impugnado no caso, adveio de Ministro de Estado, cabendo, portanto, "o controle de sua legitimidade, originariamente, ao egrégio Tribunal Federal de Recursos, ut art. 122, I, c), da Constituição, ao qual determino, em decorrência, a remessa dos autos,

---

<sup>69</sup> *Ibidem*, p.11.

para o julgamento da impetração nesse ponto”.<sup>70</sup> A decisão acompanhou o voto, de forma unânime.

#### **4 CONCLUSÃO: Competências do TCU da Redemocratização**

No período vivido sob o regime militar, com especial enfoque às modificações introduzidas pela Constituição de 1967, o TCU sofreu profundas alterações no que se refere às suas atribuições e competências, permanecendo o entendimento, ao final da ditadura, de que o Tribunal exerceria atos de natureza administrativa. A compreensão mantida a respeito do tema, pelos anos que se seguiram, com a redemocratização, foi de que o Tribunal de Contas seria órgão auxiliar das Casas Legislativas, de modo que, a ampliação de suas atribuições, na Constituição Federal de 1988, “se deveu, em grande parte, ao expressivo conjunto de atribuições que conferiu ao Poder Legislativo e, por consequência, ao Tribunal”.<sup>71</sup>

Na Constituição Cidadã, o TCU recebeu poderes para, no auxílio ao Congresso Nacional, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União. Além disso, exercer a fiscalização das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Assim, a Corte de Contas passou a “acompanhar a eficiência da gestão governamental, além de ver reforçadas suas funções fiscalizadora, judicante e punitiva”.

Nesse contexto, o Supremo manteve a possibilidade de revisar as decisões do Tribunal de Contas da União, tendo em vista que a apreciação judicial pela instância superior do Poder Judiciário tornou-se um entendimento majoritário, afastando o caráter judicial da atuação da Corte de Contas, ainda que isso não tenha ocorrido de maneira expressa.

Essa indeterminação contínua desde a Constituição de 1946, e presente até mesmo na Constituição Federal de 1988, faz com a discussão de natureza

---

<sup>70</sup> *Ibidem*, p.12.

<sup>71</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras/ Artur Adolfo Cotias e Silva – “*O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)*”, p.127 – TCU, Instituto Serzedello Corrêa. Brasília. 1999.



e as reformas pelo STF nos atos do TCU estejam localizadas a encargo dos ministros que estejam compondo o Plenário a cada época. Na presença do Min. Evandro Lins, anteriormente ao Decreto-Lei 199/67, a Suprema Corte, de maneira unânime, seguindo sua relatoria, concedeu mandado de segurança, de modo a revisar a decisão da Corte de Contas que, de acordo com o texto constitucional de 1946, poderia comportar-se enquanto Tribunal de Justiça.<sup>72</sup>

Na presença do Ministro Luiz Gallotti, tem-se controvertida a questão de revisões, sendo os mandados de segurança, que contaram com seu voto e sua participação, indeferidos ou não conhecidos. É possível que tal influência decorra da trajetória dos Ministros que, de uma forma ou de outra, acabam por determinar o rumo de fato das competências e da natureza do Tribunal de Contas da União. Nesse sentido, vale esclarecer que o Min. Gallotti foi Procurador-Geral da República de 1947 a 1949, razão pela qual, por vezes, esteve impedido nas votações do Tribunal Pleno.<sup>73</sup>

Na presença e relatoria de Ministros como Djaci Falcão, Eloy da Rocha e Bilac Pinto, é possível perceber um Supremo Tribunal Federal que ora dialoga com o regime ditatorial, de maneira conivente, ora sobrevive a ele, comportando-se de acordo com a formação da corte, de quem ocupa a Presidência de cada Poder e quais são as possibilidades que restam ser pautadas quando, em meio a divergências políticas e jurídicas, a Corte decidir por revisar, ou não, as decisões do Tribunal de Contas.<sup>74</sup>

Poucas vezes, durante o período ditatorial, deferiram a segurança em Mandados, de modo a revisar determinados atos do TCU. Porém, nos momentos em que ocorreram, pode se afirmar que não necessariamente estavam respaldados pela Constituição vigente, seja em 1964, em 1967, em 1969 e até mesmo nos anos correspondentes à Redemocratização. Isto é, nota-se uma flexibilidade incômoda, mas compreensível a respeito da

---

<sup>72</sup> Conforme MS 16.255.

<sup>73</sup> Conforme MS 19.861.

<sup>74</sup> Conforme MS 19.889 e MS 19.973.

jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que tange a temática de competências.

A compreensão, não nasce da credibilidade das instituições em questão, mas da complexidade das matérias que ficam entre os posicionamentos do Supremo, do Executivo, e do Tribunal de Contas, corte essa que, no exercício do controle externo e no auxílio ao Poder Legislativo, possui atribuições um tanto quanto fluídas. Tal legado de indeterminação se faz presente no atual contexto jurídico, com formulações diversas daquelas tratadas na Ditadura Civil-Militar, mas geradoras de uma insegurança jurídica verossímil.

## 5 A COMPOSIÇÃO DA SUPREMA CORTE NOS ANOS DE CHUMBO

<b>Ministros</b>	<b>Posse</b>	<b>Saída</b>
Alvaro Moutinho Ribeiro da Costa	26/01/1946	05/12/1966
Antonio Carlos Lafayette de Andrada	01/11/1945	03/02/1969
Hahnemann Guimarães	24//10/1946	20/09/1967
Luiz Gallotti	12/09/1949	16/08/1974
Cândido Motta Filho	13/04/1956	13/09/1967
Antônio Martins Villas Boas	13/02/1957	15/11/1966
Antônio Gonçalves de Oliveira	10/02/1960	18/01/1969
Victor Nunes Leal	26/11/1960	16/01/1969
Pedro Rodovalho Marcondes Chaves	14/04/1961	05/06/1967
Hermes Lima	11/06/1963	16/01/1969
Evandro Cavalcanti Lins e Silva	14/08/1963	16/01/1969
Adalício Coelho Nogueira	16/11/1965	24/02/1972
José Eduardo do Prado Kelly	16/11/1965	18/01/1968
Carlos Medeiros Silva	16/11/1965	18/06/1966
Aliomar de Andrade Baleeiro	16/11/1965	02/05/1975

Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello	16/11/1965	03/01/1975
Eloy José da Rocha	22/08/1966	03/06/1977
Djaci Alves Falcão	01/02/1967	26/01/1989
Adaucto Lucio Cardoso	14/02/1967	10/03/1971
Raphael de Barros Monteiro	23/06/1967	03/05/1974
Moacyr Amaral Santos	06/10/1967	25/07/1972
Themistocles Brandão Cavalcanti	06/10/1967	14/10/1969
Carlos Thompson Flores	16/02/1968	27/01/1981
Olavo Bilac Pinto	03/06/1970	09/02/1978
Antonio Neder	16/04/1971	10/06/1981
Francisco Manoel Xavier de Albuquerque	17/04/1972	22/02/1983
José Geraldo Rodrigues de Alckmin	03/10/1972	06/11/1978
João Leitão de Abreu	24/05/1974	11/08/1981
João Baptista Cordeiro Guerra	16/09/1974	16/03/1986
José Carlos Moreira Alves	18/06/1975	22/04/2003
Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto	03/06/1975	09/12/1981
Pedro Soares Muñoz	21/06/1977	05/11/1984
Décio Meirelles de Miranda	22/06/1978	02/09/1985.
Luiz Rafael Mayer	13/12/1978	14/03/1989
Clovis Ramalhete Maia	27/03/1981	25/02/1982
Firmino Ferreira Paz	11/06/1981	17/07/1982
José Néri da Silveira	01/09/1981	24/04/2002
Alfredo Buzaid	22/03/1982	20/07/1984
Oscar Dias Corrêa	16/04/1982	17/01/1989
Aldir Guimarães Passarinho	16/08/1982	22/04/1991

José Francisco Rezek	10/03/1983	14/03/1990
Sydney Sanches	13/08/1984	26/04/2003
Luiz Octavio Pires e Albuquerque Gallotti	20/11/1984	27/10/2000

Fonte: elaboração própria

## 6 ANEXO

### Tabela de Mandados de Segurança sobre Competência:

• Data:	• Ação	• Relator/Ministro
09.07.1962	MS 9.336	Djalma da Cunha Mello
04.08.1966	MS 16.255	Evandro Lins
18.08.1966	MS 11.180	Gonçalves de Oliveira
16.11.1967	MS 15.050	Victor Nunes
13.05.1970	MS 19.818	Thompson Flores
25.11.1970	MS 18.630	Eloy da Rocha
31.03.1971	MS 19.861	Djaci Falcão
04.08.1971	MS 19.889	Amaral Santos
22.05.1974	MS 19.973	Bilac Pinto
20.06.1978	MS 20.155	Soares Muñoz
05.10.1978	MS 20.162	Djaci Falcão
13.05.1982	MS 20.310	Soares Muñoz
23.09.1982	MS 20.333	Néri da Silveira

Fonte: elaboração própria.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL, Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)

BRASIL, Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, outorgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)

BRASIL, Ementa Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969: edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)

BRASIL, Lei nº 830, de 23 de setembro de 1946: Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-830-23-setembro-1949-364110-publicacaooriginal-1-pl.html>

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras/ Artur Adolfo Cotias e Silva – *O Tribunal de Contas da União na história do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998)* – TCU, Instituto Serzedello Corrêa. Brasília. 1999.

TRISTÃO, Conrado Valentini. "*Controle do Tribunal de Contas pelo Supremo Tribunal Federal: uma análise a partir dos julgamentos de mandados de segurança*". Dissertação (mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. São Paulo. 2020. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29280/Conrado%20Trist%C3%A3o.%20Controle%20do%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o%20pelo%20Supremo%20Tribunal%20Federal.pdf>