

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM ANO ELEITORAL¹

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes²

O ano de 1988 anuncia, mais uma vez, a possibilidade de concretização de etapa valiosa do processo democrático com a realização de eleição para cargos eletivos.

Ressalvado o extraordinário esforço desenvolvido habitualmente pela Justiça Eleitoral para operacionalizar o processo, os órgãos de controle, revela a análise histórica, costumam manter longa e serena distância desse panorama. Temem imiscuir-se comprometendo a isenção dos julgamentos, quando em verdade, pela omissão favorecem o agravamento de um quadro caótico que desacredita o sistema judicial e de controle e a fé do cidadão na própria democracia.

Se em anos anteriores temia-se o uso, por agentes políticos, de parcela do erário para favorecer determinado grupo, hoje, com mais razão, impõem as circunstâncias posturas proativas dos órgãos de controle de bens, valores e dinheiros públicos - aí abrangendo auditorias, tribunais e conselhos de contas, promotorias de defesa do patrimônio público - bem como dos que aferem atos e condutas frente aos postulados de probidade e regularidade do processo eleitoral, como Promotores em geral, Ministério Público Eleitoral e Justiça Eleitoral.

O esforço conjunto desses órgãos, mediante ações sistematizadas poderá resultar num saneamento sem precedentes na história, promovido pela salutar via do sufrágio, resgatando os valores fundamentais de convivência social. Olvidá-lo poderá significar, em alguns casos, a continuidade por mais um quadriênio de uma política indiferente aos padrões éticos que cada vez mais distancia o País dos modelos de desenvolvimento almejados interna e externamente e que vem por isso mesmo recebendo críticas contundentes de ambos, como por exemplo a adjetivação da "corrupção endêmica" e "justiça lenta"³.

II - Deficiências anacrônicas.

É indispensável que se proceda a uma visão crítica para diagnose dos fatos visando sobretudo a proposição de soluções imediatas, sem dispensar formulações prospectivas de cenários futuros.

1. Palestra proferida na II Jornada de Integração Jurídico-Parlamentar, realizada em Buenos Aires/Argentina
2. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes é Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.
3. Expressões usadas respectivamente por relatório americano sobre o Brasil e na sua posse do Pres. do Cons. Federal da OAB.

Para preservar a isenção dos órgãos de controle, e ao mesmo tempo fazê-los instrumentos de aprimoramento do processo democrático é imperioso estabelecer diretrizes de ação que valorizem os postulados fundamentais do controle, baseado em critérios transparentes e objetivos.

Denota-se, nesse particular ponto, grave deficiência resultado de ausência de uma cultura de planejamento, sistemático e integrado, no âmbito dos órgãos referidos. Isso opõe-se frontalmente aos postulados de eficiência e de qualidade total, gerando ações casuísticas, dirigidas por ausência de critérios objetivas e contrastáveis.

Facilita a ação dos agentes improbos que servem-se da máquina administrativa e do erário, porque são julgados por estruturas fundadas em modelos já exauridos e cuja eficácia, se possível, vem sendo comprometida pela dispersão de esforços com ações difusas e multifacetadas.

A exemplificação melhor elucida os fatos:

- se no prazo de seis meses antes da eleição, alguém do povo pudesse apresentar indícios de que determinado agente obteve proveito para si de 1.000.000 de reais indevidos do erário, ainda assim não conseguiria torná-lo inelegível;
- se reclamasse nos Tribunais de Contas talvez conseguisse obter uma inspeção e, no máximo, a citação da autoridade. Mesmo que conseguisse, a condenação nesse espaço de tempo o que inoquerria, bastaria o envolvido recorrer ao Judiciário e conseguiria liminarmente tornar-se elegível;
- se reclamasse na Justiça, essa não conseguiria em tão curto espaço de tempo avaliar provas, porque não dispõe de corpo técnico suficiente e instrumentalizado para a defesa do erário.

É evidente que os modelos institucionalizados de controle se não quiserem sucumbir deverão, em curto espaço de tempo, serem:

- submetidos a revisão e reordenamento, com unificação de unidades administrativas, jurisdicionais e não jurisdicionais ;
- estruturados num escalamento vertical que, respeitando o princípio federativo, assimile o duplo grau de jurisdição, sem perda da celeridade que a recomposição do erário exige;
- compostos por agentes selecionados mediante critérios de mérito aferíveis a luz dos princípios constitucionais da impessoalidade e imparcialidade, respeitando-se na transição direitos adquiridos;
- dotados de meios instrumentais ao qual serão inoponíveis prerrogativas, imunidades e direitos a sigilos, até porque são todos incompatíveis com o trato de recursos públicos;

Tais reformulações que podem ser implementadas a custo zero serão cobradas pela sociedade em breve.

Por ora, enquanto aguardamos essas mudanças, impõe-se sejam trazidas a reflexão alguns aspectos acerca do controle da Administração Pública em ano eleitoral, porque indispensável que os diferentes segmentos tenham consciência do papel que voluntária ou involuntariamente, por ação ou omissão, representarão no aperfeiçoamento ou involução do processo democrático.

Considerando o desalentador quadro que foi exemplificado anteriormente, mostra-se oportuno que sejam planejadas ações para agir sobre processos já em curso - que podem alcançar decisões terminativas, o que constitui hoje, aliás, a meta nº 01 do TCDF, na atual Presidência - bem como administrativamente obstruídas ações lesivas ao patrimônio público em andamento.

Apenas para facilitar a compreensão das conclusões que serão adotadas, divida-se o tema proposto em quatro itens.

III - Ações no âmbito das instituições de controle.

É imperioso que os órgãos que controlam recursos públicos - auditorias, Conselho e Tribunais de Contas - , como igualmente os órgãos de aferição de conduta de probidade de possíveis candidatos a cargos eletivos - o que abrange além dos primeiros, Varas de Fazenda Pública, Promotorias de defesa do patrimônio público, Juizes Eleitorais, no âmbito das respectivas funções, assumam com a discricionariedade admitida pela Lei, a organização de pautas de trabalho privilegiando/ priorizando os processos e ações que:

- a) tenham resultado ou possam vir a resultar maior dano ao erário; e
- b) cuja gravidade, como tal entendida a repercussão na sociedade, interfira mais intensamente na concepção ética almejada no perfil público de candidatos;
- c) obstruam as iniciativas de sobrestar processos, ou de protelar o exame de mérito.

Aqui devo ressaltar que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal vem buscando esse desiderato. Em continuidade as gestões das Procuradoras Dr^a Márcia Ferreira da Cunha Farias e Dr^a Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, e com a colaboração dessas, remeti, em dezembro de 1997, ao Presidente do Tribunal junto ao qual ofício a relação de processos que a luz desses critérios devem ser priorizados na elaboração de pautas.

A tentativa de priorização, ação desenvolvida pioneiramente pelo MP/j/TCDF, poderá apressar o julgamento de contas com indícios de gravidade e tornar inelegíveis agentes que ofenderam os postulados da boa e regular aplicação de recursos públicos.

De igual modo, o procedimento poderia ser estendido as varas de fazenda pública e Juizes eleitorais . Estando a imprensa vigilante sobre possíveis candidatos a cargos eletivos, aqueles órgãos, como os de controle, poderiam trazer a balha irregularidades ou fatos relevantes pertinentes aos que almejam conquistar votos

afastando-os das urnas, pela declaração de inelegibilidade, ou obrigando-os a tentar esclarecerem-se perante a opinião pública, pelas contradições que se evidenciam entre promessas de campanha e fatos e crimes praticados.

IV - Ações do controle sobre atos da Administração.

A racionalização de esforços se impõe na ação dos órgãos de controle, devendo-se ser selecionados os atos que a análise - crítica - histórica demonstra servirem para abrigar interesses nocivos a probidade na aplicação de recursos públicos.

Nesse diapasão, há três grupos distintos de atos, conforme abaixo, seguidos de diretrizes factíveis (•) suficientes para inibir os resultados pretendidos:

a) atos que têm influência na captação de votos;

a .1) admissões - como regra, as leis eleitorais vedam a admissão/ demissão na Administração Pública e a Constituição desde 1988, exige a realização de concurso público.

- Embora não seja comum o desrespeito a essas normas, deve o Ministério Público Eleitoral integrar-se à fiscalização dos órgãos de controle, impondo-se-lhes a remessa de dados a respeito.

a .2) "empreguismo" - Pela supremacia dos agentes da Administração sobre empresas contratadas para a execução de serviços públicos - terceirizados - ou serviços para a própria Administração, estabelece uma relação promíscua. Indicam-se, por carta, telefone, bilhetes, quem deve ser contratado e a que preço, arrumando emprego aos dedicados cabos eleitorais .

- Difícil o controle, pode o ato, se comprovado, enquadrar-se na Lei de Improbidade - Lei 8.429/92. Por outro lado, podem os órgãos de controle, por intermédio do executor do contrato - previsto no art. 67, da Lei 8.666/93 - obrigar que seja feita diária e em horários aleatórios, a verificação do efetivo freqüente e a qualidade do serviço prestado.

a .3) concessão de benefícios e vantagens.

A política demagógica que se presencia as vésperas de eleição tem comprometido longos anos de sacrifício e austeridade, fato que somado ao exame apenas tardio e posterior dos atos da Administração - e não prévio e concomitante - tem dificultado a reparação do erário e contribuído para a instabilidade das relações jurídicas.

Nesse momento, políticos da situação costumam adotar medidas para conquistar votos de servidores públicos infringindo princípios informadores do orçamento e, porque não dizer, da moralidade administrativa.

Com o intuito da reeleição - cuja consagração aqui no Brasil como na Argentina foi cercado de escândalos alusivos à negociata de votos - , deveria a Lei eleitoral vedar, por período mínimo de um semestre antecedente ao sufrágio, a concessão de

benesses ou reajustes de vencimentos, a qualquer título, fato que aqui se registra como mera sugestão.

Para restaurar a isenção do processo eleitoral e a conformidade da aplicação de rendas é mister:

a .1) considerar que toda a Administração Pública está jungida ao princípio da legalidade - art. 37, *caput*, da CF/88 - e, portanto, só pode conceder benefícios e vantagens se previstos expressamente na Lei;

a .2) observar se as Leis preenchem os requisitos de validade e eficácia, pois a Constituição exige no art. 169, *caput*, que a despesa de pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal não excedam os limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 82. Contrastar a Lei com a norma que estabelece ainda o Estatuto Político Fundamental: " A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração ou criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

a .3) que os Tribunais de Contas, usando da competência assegurada no art. 97 da Constituição, expressamente declarada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula 347 da jurisprudência dominante, apreciem a constitucionalidade das leis instituidoras de despesas em contrariedade com o disposto na alínea precedente e assinem prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao resguardo do erário e, se não atendidos, sustem a execução da despesa, em conformidade com o art. 71, inc. IX e X da Constituição;

a .4) lembrar também que o Poder Legislativo sujeita-se às restrições constitucionais expostas em a .2, bem como a fiscalização referida em a .3, embora possam promover as concessões de vantagens e benefícios sem lei em sentido formal;

a .5) de igual modo, afastar todas as exegeses" que visem assimilar prerrogativas da iniciativa privada às empresas públicas e sociedades de economia mista, pois como já demonstrado o art. 173, § 1º, da Constituição Federal, localizado no capítulo pertinente à ordem econômica (visa resguardar a sociedade da concorrência predatória do Estado e nunca dar aos que gerenciam recursos públicos direitos além dos meros administradores.⁴

4. Para maiores detalhes consulte o livro Tomada de Contas Especial, pág. 126.

b) atos relacionados à propaganda eleitoral

A Constituição Federal gizou indelevelmente os limites éticos de Governo ao insculpir no art. 37, § 1º, o seguinte comando:

§ 1º A publicação dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

O assunto exige profunda reflexão, especialmente quando o País prepara-se para vivenciar a possibilidade de reeleição também para Chefes do Poder Executivo.

Se antes a sociedade amargava o uso da máquina administrativa e de recursos públicos em favor de determinados candidatos, é fácil inferir a dimensão que esse fato poderá assumir na atualidade.

Mais do que tudo isso, o controle sobre essa conduta comporta razoável margem subjetiva, pois o governante tem o direito de informar a sociedade sobre o cumprimento de programas, mas é vedada a promoção pessoal. Parece ainda implícita na norma fundamental transcrita a vedação à promoção político-partidária.

Aqui evidencia-se que os Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral que poderiam alavancar processo de seneamento histórico, mostram-se distantes dos fatos cotidianos e, se não corrigirem imediatamente seus procedimentos, poderão contribuir com a omissão para a involução do processo.

- A correção de procedimentos exige do Ministério Público Eleitoral e do Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas a adoção da seguinte postura:
 - a promoção pessoal viola a legislação eleitoral, ao mesmo tempo em que efetiva despesas públicas; a despesa que viola a lei, ou que simplesmente por essa não está amparada é ilegal;
 - a promoção pessoal, como o uso irregular de verbas públicas com a conseqüente rejeição das contas públicas podem ensejar a inelegibilidade;
 - nem o Tribunal de Contas, nem a Justiça Eleitoral agem de ofício, necessitando de provação, que pode ser inclusive do respectivo Ministério Público, de partido político ou de particular denunciante;
 - a necessidade de integração das informações e dados coligidos em processos, pois nesse caso específico a violação do direito acarreta crime eleitoral e o dever de ressarcir o erário;
 - deve o Ministério Público eleitoral requisitar informações aos TC's, do mesmo modo que o Ministério Público que atua junto aos Tribunais de Contas deve requisitar informações ao Ministério Público ou à Justiça Eleitoral,

iniciando cada um em sua respectiva esfera de competência as ações pertinentes;

- os contratos de publicidade e propaganda mantidos pelo Governo devem merecer redobrada atenção por parte dos Inspectores dos Tribunais de Contas, pois se prestam, mais facilmente ao desvio de finalidade.

c) atos que se prestam à captação de recursos irregulares

É mais comum a postura de obter grandes vantagens em poucos contratos do que pouca vantagem em muitos, especialmente porque todo dirigente desonesto parte do pressuposto de que o restrito círculo da corrupção jamais será alcançado.

Por esse motivo deve ser dispensada ênfase na fiscalização dos contratos de maior vulto e especialmente:

- aos que têm por objetos tarefas de consultoria, assessoramento, pesquisa, vez que é difícil avaliar a relação econômica e comparação de qualidade;
- aos que admitem descompasso entre o cronograma físico-financeiro. Não é raro, próximo ao período eleitoral as autoridades lançarem editais de licitação para contratar obras "faraônicas" - sem reserva orçamentária para o exercício financeiro e sem previsão na LDO⁵, como meio, inclusive, de engajar empresários no interesse da eleição para obter o pagamento. Dois importantes instrumentos legais podem obviar tal prática: o primeiro, consistente no exame pelos Tribunais de Contas do projeto básico, que deve conter elementos necessários e suficientes para avaliar a gestão da obra, a programação, a estratégia de suprimento e a normas de fiscalização, conforme o art. 6º, inc. IX, e alíneas da Lei 8.666/93. O segundo, é o rigor no acompanhamento da execução (art. 66 e seguintes da Lei 8.666/93) e nas alterações que majoram valores ou antecipam pagamentos (art. 65, 5º da mesma Lei com as alterações de Medida Provisória 1.531, de 06.02.98).

As peculiaridades dessa atividade administrativa, em período eleitoral, pela intensidade de sua prática e volume de recursos são condicionados na eficácia pela premência de tempo.

A implantação dos procedimentos da pré-qualificação e do sistema de registro de preços⁶ podem evitar a irregularidade de contratar por emergência objetos não caracterizáveis como tal.

É preciso gerir a situação com os olhos voltados para o êxito do processo eleitoral, sem descuidar do controle dos atos e da necessidade de prestar contas, postulado inafastável em relação a todos os que gerem recursos públicos.

5. V. art. 167, I, II e § 1º da CF/88.

6. V. Revista nº 68 do TCU, abril/jun/96, págs. 55/65

V - Interação do controle com as eleições

Pressuposto da interação é o conhecimento por parte da Justiça Comum e Eleitoral, da função do controle e da eficácia de suas decisões. No sentido inverso, é importante que os membros e servidores dos Tribunais de Contas estabeleçam a prova dos fatos e o rigor formal dos processos de modo a que venham a resistir ao crivo do Poder Judiciário.

a) da inelegibilidade

A mais relevante das conseqüências do acórdão condenatório, decorrente do julgamento pela irregularidade das contas é, sem laivo de dúvida, a declaração da inelegibilidade.

A lei federal complementar que estabelece, de acordo com a Constituição Federal, os casos de inelegibilidade dispõe:

Lei Complementar n° 64, de 18 de maio de 1990

Art. 1º. São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

...

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão do órgão competente, salvo se, a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da decisão;

Deve ser fixado, em primeiro plano, que a inelegibilidade não constitui uma segunda penalidade, em relação ao dever de recompor o erário ou à pena de multa, conforme já decidiu o Poder Judiciário, no acórdão da lavra do eminente Ministro Carlos Velloso, cuja ementa foi a seguinte:

Constitucional. Eleitoral. Inelegibilidade. Contas do Administrador Público: Rejeição. Lei Complementar n° 64, de 1990, art. 1º, I.

I - Inclusão em lista para remessa ao órgão da Justiça Eleitoral do nome do administrador público que teve suas contas rejeitas pelo TCU, além de ser aplicada a pena de multa. Inocorrência de dupla punição, dado que a inclusão do nome do administrador público na lista não configura punição.

II - Inelegibilidade não constitui pena. Possibilidade, portanto, de aplicação da lei de inelegibilidade, Lei Complementar n° 64/90, a fatos ocorridos anteriormente a sua vigência.

III - À Justiça Eleitoral compete formular juízo de valor a respeito das irregularidades configuram ou não inelegibilidade.

IV - Mandado de segurança indeferido.⁷

Feita essa observação, impõe-se examinar detidamente os pressupostos estabelecidos na Lei para a declaração de inelegibilidade.

- é inelegível quem tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável.

Quando examinamos as hipóteses de deliberação pelo Tribunal de Contas, verificamos que podem ser regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, não havendo o qualificativo posto aqui em epígrafe.

Logo, a decisão pela irregularidade é apenas um dos pressupostos da inelegibilidade sendo indispensável que:

- ou o Tribunal de Contas delibere que a irregularidade é insanável;
- ou, no momento da impugnação da candidatura, a Justiça Eleitoral, tendo em conta o relatório e voto acolhido pelas Cortes de Contas, decida se a irregularidade é insanável ou não.

No atual sistema jurídico, a opção adotada foi a segunda, lamentavelmente. A Lei Complementar n° 64, já referida, estabelece sistemática que, a seguir, em apertada síntese se observa:

- cabe a qualquer candidato, partido político, coligação ou Ministério Público, no prazo de cinco dias, contados da publicação do pedido de registro do candidato, impugná-lo;⁸
- após o término do prazo para impugnação, o candidato será notificado e terá o prazo de 7 (sete) dias para contestar;
- se a impugnação versar somente sobre matéria de direito, o juiz concederá o prazo de cinco dias para as partes se manifestarem, e decidirá em três;
- se a impugnação versar sobre matéria de fato serão designados quatro dias para inquirição de testemunha antes do prazo para impugnante e impugnado se manifestarem.

A Justiça Eleitoral, quando a impugnação versar sobre contas irregulares insanáveis, deverá examinar o processo julgado pelo Tribunal de Contas.

Em notável artigo publicado pela Editora NDJ, o Dr. Edílio Ferreira salienta que, "para o TSE, somente gera inelegibilidade do candidato a rejeição de suas contas, *por vícios insanáveis com caráter de improbidade administrativa*. Inexistindo "irregularidades insanáveis, com nota de improbidade administrativa, é de ser

7. Mandado de segurança n° 22.087-2, DJU 10.05.95, Seção I, pág. 15.132.

8. Art. 3º, da Lei Complementar n° 64.

afastada a hipótese de inelegibilidade prevista na LC n° 64/90" (Acórdão n° 12.014 - TSE).⁹

- salvo se a questão houver sido (ou estiver sendo) submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Permitiu o legislador que mera submissão da decisão das Cortes de Contas ao exame do Poder Judiciário afastasse a inelegibilidade.

Coube à jurisprudência tornar efetiva a *mens legis* ao assegurar a necessidade de que a pretensão deduzida em juízo, objetivasse afastar a improbidade subjacente à rejeição das contas.

Nesse sentido a Súmula n° 01, do Tribunal Superior Eleitoral:

"Proposta a ação para desconstituir a decisão que rejeitou as contas, anteriormente à impugnação, fica suspensa a inelegibilidade"

Remansosa jurisprudência tem restringido o alcance da literalidade da expressão, como demonstra o seguinte acórdão, também do TSE:

"Pacífica jurisprudência da Corte tem sido no sentido de que não basta a existência da ação judicial voltada a desconstituir a decisão da Câmara Municipal, para ter-se como presente a ressalva da parte final do art. 1º, I, g, da Lei de Inelegibilidade. É imprescindível que a ação judicial ataque todos os fundamentos que embasaram o decreto de rejeição, além do que, a medida deve anteceder a ação de impugnação de registro de candidatura".¹⁰

Da lavra do Ministro Sepúlveda Pertence, colhe-se o seguinte excerto de acórdão: "a ação de nulidade do julgamento da prestação de contas tem por objeto demonstrar não ter havido improbidade imputável ao agente político".¹¹

Tudo isso põe em ressalva a posição de que o mérito das contas não pode ser revisto pelo Poder Judiciário pois, para definir a questão da inelegibilidade, há apreciação meritória acerca do fato ter revelado improbidade e a irregularidade ser insanável ou não.

A deficiência dessa ampla permissividade à revisão, acaba por ferir a autonomia do julgamento das Cortes de Contas: se a apreciação judicial ficasse restrita aos contornos da legalidade e o exame de mérito fosse respeitado, a eficácia do controle do erário poderia ser concretizada.

O extremo elastério da Lei Complementar n° 64 demonstra quão generosos são nossos legisladores na apreciação das condutas dos gestores de recursos públicos, ao mesmo tempo em que expõe a raiz da impunidade, além de desmotivar profundamente a ação do controle.

9. Caderno de Direito Eleitoral - Editora NDJ Ltda., São Paulo, pág. 13 - Editora Especial.

10. Acórdão n°12.001 - TSE, *apud* Caderno de Direito Eleitoral - Editora NDJ Ltda., São Paulo, pág.12 - Edição Especial.

11. Acórdão n° 12.675, citado por José Rubens Costa *in* "Caderno de Direito Eleitoral - Editora NDJ Ltda., São Paulo, pág. 13 - Edição Especial.

b) da eficácia da decisão dos Tribunais de Contas.

O Poder Judiciário não tem competência para a ampla revisibilidade dos atos não-judiciais estritos. Arrimando-se no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal, os menos atentos pretendem erigir o princípio da revisibilidade judicial como norma absoluta. A simples leitura desse dispositivo, demonstra que é vedado à Lei excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão, mas não à Constituição. De fato, a interpretação sistemática dos preceitos constitucionais revelam que, em alguns casos, o próprio Estatuto Político delinea a competência para outros órgãos procederem ao julgamento de determinadas questões, tal como ocorre com o julgamento do *impeachment* e dos Tribunais de Contas, que Seabra Fagundes classifica como *exceções ao monopólio do Poder Judiciário*. De outra parte, admitindo-se, *ad argumentandum*, que a deliberação das Cortes de Contas fosse mero ato administrativo e não judicante, mesmo assim, não poderia o Poder Judiciário adentrar ao exame de mérito desse ato, ficando restrito ao exame da legalidade formal.¹²

As decisões das Cortes de Contas, no Brasil, são expressões da jurisdição; não jurisdição "especial" ou seguida de qualquer adjetivação que pretenda diminuir sua força. Mas, apenas *jurisdição*, à qual se pode, em homenagem ao órgão prolator, referir-se como jurisdição de contas.

Uma vez que o constituinte, repetindo Constituições anteriores, empregou a expressão *julgar* para algumas deliberações do Tribunal de Contas e, tendo em linha de consideração que, quando "são empregados termos jurídicos, deve crer-se ter havido preferência pela linguagem técnica"¹³ os julgamentos das Cortes de Contas devem ser acatados pelo Poder Judiciário, vez que não pode *rejulgar* o que já foi *julgado*, como acentua Pontes de Miranda.

O julgamento dos Tribunais de Contas é definitivo, observados os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou os prazos para a interposição, a decisão é definitiva e, em matéria de contas especiais, não sujeita à revisibilidade de mérito pelo Poder Judiciário, conforme o magistério dos doutrinadores referidos.

Assim, sem laivo de dúvida, algumas funções das Cortes de Contas se inserem como judicantes, inibindo o reexame pelo Judiciário quanto ao mérito.

Nesse sentido já se pronunciou a Justiça Federal: "o TCU só formalmente não é órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado".¹⁴

12. "Inteiramente livre para examinar a legalidade do ato administrativo, está proibido o Poder Judiciário de entrar na indagação de mérito, que fica totalmente fora do seu policiamento. *In* Dos atos administrativos especiais, Cretella Jr., 1ª ed., 1995, Rio de Janeiro, Forense, pág. 448.
13. Hermenêutica e aplicação do direito, Carlos Maximiliano, Ed. Forense, Rio de Janeiro, 10ª ed., pág. 109
14. Apelação Cível nº 89.01.23993-0/MG, DJU 14.09.92, pág. 28.119, TRF 1º Região, 3ª Turma, Rel. Adhemar Maciel.

VI - Conclusões

O aperfeiçoamento do processo democrático passa necessariamente pela reestruturação do sistema de controle dos recursos públicos e da conduta dos agentes públicos.

Na atualidade, embora os sistemas gerem dispersão de esforços comprometendo a eficácia nas responsabilização dos agentes, ressarcimento do erário e decretação de inelegibilidade é possível, mediante a avaliação dos cenários internos e externos, reconhecer no panorama das tendências predominantes, a proximidade da eclosão das iniciativas concretas dos processos de mudança.

Até que se concretizem, há necessidade de integração dos órgãos de controle - auditorias, Conselhos e Tribunais de Contas, Promotorias de Defesa do patrimônio Público, Justiça Eleitoral, Varas de Fazenda Pública e outros afins - visando assegurar o desenvolvimento do processo eleitoral sem o uso da máquina administrativa ou desvio de recursos públicos.

Essa integração é indispensável como única possibilidade de suprir as deficiências de modelos estruturais exauridos e pode ser implementada com o esforço da ação pessoal dos agentes responsáveis pelos órgãos de controle e, também, do Ministério Público Eleitoral e do que funciona junto aos Tribunais de Contas, em laços efetivos de colaboração pela unificação de esforços visando ao resguardo da boa aplicação dos recursos públicos e do afastamento das urnas dos agentes que já evidenciaram a prática de atos de improbidade.