

O TRIBUNAL DE CONTAS O PROBLEMA DA ORGANIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE E DAS LEGISLAÇÕES

WILSON ACCELI DE ASSUNÇÃO

*Advogado e Professor de Direito Público e de Direito Constitucional
e de Direito Administrativo*

1

Posição Constitucional do Tribunal de Contas

Ao tecer comentários sobre a Constituição imperial, em obra que se tornou clássica, encarecia PIMENTA BUENO a importância da estruturação de uma Côrte de Contas, escrevendo a respeito: “É de suma necessidade, a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com a lei do impôsto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos em todos os seus movimentos a aplicação e emprêgo dos valores do Estado, e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem êsse poderoso auxiliar nada conseguirão as câmaras.” (1)

(1) PIMENTA BUENO, “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, Tipografia Imp. e Const. de J. Villeneuve e Cia., Rio, 1857, pág. 90.

A despeito, porém, dessa recomendação, e da proposta apresentada ao Parlamento pelo insigne MANOEL ALVES BRANCO, quando Ministro da Fazenda, essa instituição só veio a ser criada através do Decreto Provisório n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890, em plena República, por influência de RUI BARBOSA.

Consagrado, desde logo, pela Constituição de 1891, no seu art. 89, o Tribunal de Contas — como preconizava o citado autor do “Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império”, quando nêle vislumbrava um inestimável auxiliar do Legislativo — inscreveu-se realmente na órbita desse Poder. Haja vista a conclusão a que aportou RUI BARBOSA, após o exame do texto legal em causa, assinalando que “o processo de liquidar a receita e despesa, e verificar a sua legitimidade, é um processo prévio; tem de anteceder o exercício das funções do Congresso Nacional, tocantes à receita e despesa” (2). E, prosseguindo no seu raciocínio, afirma que o Tribunal de Contas está unicamente sujeito ao Poder Legislativo, porque — acentua — o Congresso é quem elabora a Lei de Meios, conhecendo do exame das contas, a que procedeu aquela Côrte. “Uma e outra — liquidação e apuração da legalidade dessas contas — ensina RUI BARBOSA — foram ventiladas e decididas, suprema e definitivamente, pelas autoridades a que a Constituição proveu no julgamento dessas matérias: a do Tribunal de Contas, em primeira instância, e, em grau final, a do Congresso.” (3)

Admite-se, portanto, face à lição clarividente desse cultor máximo das nossas letras jurídicas, que a primeira Constituição republicana deferisse à Côrte de Contas o caráter de órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Defende a mesma tese o ilustre FRANCISCO CAMPOS, ao exarar parecer, em 1926, como Relator na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, escrevendo: “Se, portanto, as funções exercidas pelo Tribunal de Contas não são de ordem administrativa, como, evidentemente, resulta da sua natureza, nem de ordem judicial, como é palpável, e como tais funções são da mesma natureza que as funções de contrôle que competem ao Legislativo, segue-se que o Tribunal de Contas é um órgão de natureza parlamentar, órgão auxiliar do Parlamento, e exerce, por delegação ou extensão constitucional de funções, funções clara, evidente e manifestamente congressionais.” (4)

A Constituição de 1934, a despeito de não estampar alusão clara àquela vinculação, perfilha, no entanto, o conceito albergado pela Lei Maior anterior,

(2) RUI BARBOSA, “Comentários à Constituição Federal”, Saraiva, São Paulo, 1934, vol. 6, pág. 451.

(3) RUI BARBOSA, ob. cit., vol. 6, pág. 451.

(4) FRANCISCO CAMPOS, “Direito Constitucional”, Livraria Freitas Bastos, Rio, 1956, 2.º volume, pág. 134.

vislumbrado em alguns de seus cânones, entre os quais o do art. 101, que determinava que “a recusa do registro suspende a execução do contrato até ao pronunciamento do Poder Legislativo”.

Por seu turno, a Carta de 1937, que, por motivos óbvios, não teve funcionamento normal, manteve a Côrte de Contas, escapando aos seus elaboradores o enquadramento correto daquele Tribunal no âmbito dos Podêres da União.

Na Constituição de 1946, o legislador impediu qualquer dúvida a respeito da matéria, quando, outorgando ao Tribunal de Contas a competência para “acompanhar e fiscalizar diretamente, ou por delegações criadas em lei, a execução do orçamento” (art. 77, § 1.º), esclareceu sua verdadeira posição.

E a Constituição vigente, seguindo na esteira dessa tradição, ainda mais ressalta a natureza dessa esquematização, estabelecendo, tachativamente:

“Art. 71, § 1.º — O contrôle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá 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.”

Aperfeiçoando a moderna técnica legislativa, acentuadamente desde a Constituição que precedeu à atual, introduziu o legislador, no texto vigente, de maneira reveladora, a instituição do Tribunal de Contas, no capítulo consagrado ao Poder Legislativo (Capítulo VI, Seção VII). Agiu modelarmente, porque, como se sabe, uma das funções mais importantes do Legislativo — no tocante à inspeção que exerce sobre os atos do Executivo — reside, por certo, na fiscalização financeira e orçamentária.

Esta exposição patenteia, de forma inequívoca, a posição constitucional característica do Tribunal de Contas, no Direito Público brasileiro, como órgão auxiliar do Poder Legislativo.

2

A Posição da Côrte de Contas no Direito Estrangeiro

No processo inglês, por exemplo, onde se desconhece a instituição do Tribunal de Contas, existindo apenas a figura do *Comptroller and Auditor General* (examinador de Contas e Auditor-Geral), sabe-se que êle se erige no centro do sistema de contrôle parlamentar. Explicando sua situação, dentro dêsse esquema, escreve o clássico DICEY: “É uma alta autoridade, absolutamente independente do Gabinete; não pode tomar parte na política, pois não pode ser membro da Câmara dos Comuns ou dos Lordes” (5). E, mais adiante:

(5) DICEY, “The Law of the Constitution”, MacMillan, Londres, 1960, pág. 319.

"No desempenho de suas funções como Auditor, o **Comptroller General** verifica tôdas as contas públicas; relata anualmente ao Parlamento acêrca das contas do exercício anterior. As contas da despesa subordinadas à **Lei Orçamentária** são submetidas, por êle, no início de cada sessão, à **Comissão de Finanças da Câmara dos Comuns** — uma Comissão formada para examinar essas contas —, demonstrando a exatidão das verbas votadas pelo Parlamento para atender às despesas públicas." (6)

É patente a vinculação do **Comptroller and Auditor General**, como órgão fiscalizador do Govêrno, ao Parlamento; inequívoco seu enquadramento na área do Poder encarregado de elaborar as leis. Nesse sentido, é a lição de H. E. DALE, esclarecendo que "o **Comptroller and Auditor General** constitui um caso especial; a despeito de ser nomeado pelo Govêrno, é um alto funcionário da Câmara dos Comuns" (7).

Do mesmo modo que na Inglaterra, inexistente, nos Estados Unidos, uma Côrte de Contas, tal como a consideramos. À guisa de inspeção financeira da Administração, funciona o denominado **General Accounting Office** — Departamento Geral de Contabilidade —, com a tarefa precípua de cooperar com o Congresso americano no exame das contas da gestão financeira e orçamentária. Patenteia-se também nesse sistema a vinculação irrecusável dêsse órgão ao Congresso Nacional. No seguro magistério de BINKLEY e MOOS, "o propósito evidente do Departamento Geral de Contabilidade (**General Accounting Office**) é o de alertar o Congresso, com uma crítica independente da conduta do Executivo na manipulação das verbas orçamentárias" (8).

O **General Accounting Office** verifica a exatidão das contas e submete seus relatórios à apreciação do Congresso, a quem deve prestar informações, e em nome de quem age.

Tal atividade lhe confere caráter de órgão auxiliar do Legislativo. A êsse propósito, ROLAND YOUNG nos ministra o ensinamento de que "o **Comptroller General**, LINDSAY C. WARREN, declarou que o **General Accounting Office**, "como representante do Congresso", "é parte importante do nosso sistema de contrôle e equilíbrio" (9).

Conceituação idêntica se encontra no sistema francês, onde se nota a presença de uma **Cour des Comptes**, instituída com os mesmos objetivos e disposições.

(6) DICEY, ob. cit., pág. 322.

(7) H. E. DALE, "Parliament in Relation to the Civil Service", in "Parliament — a Survey", Allen & Unwin Ltd., Londres, pág. 122.

(8) BINKLEY e MOOS, "A Grammar of American Politics", Alfred A. Knoff, N. York, 1958, pág. 407.

(9) ROLAND YOUNG, "O Congresso Americano", Forense, Rio, pág. 238.

O art. 18, da Constituição de 1946, que, a nosso ver, distinguiu melhor o papel da *Cour des Comptes*, ao contrário da Lei Maior vigente, preceituava:

“A Assembléia Nacional fiscaliza as contas da Nação. É, para esse efeito, assistida (*assistée*) pela Côte de Contas. A Assembléia Nacional pode encarregar a Côte de Contas de todos os inquéritos e estudos que se relacionem com a execução das receitas e das despesas públicas ou com a administração financeira.”

A ligação flagrante da Côte de Contas com o Parlamento, comunicando a este os resultados de irregularidades surpreendidas na aplicação das verbas orçamentárias, é evidente. Reforçando esse entendimento, manifesta-se VEDEL, um dos autores de maior tomo, afirmando: “Sobre a Côte de Contas, a Constituição é explícita, pois o art. 18 lhe confia a missão de auxiliar a Assembléia Nacional.” (10)

Não discrepa, aliás, nesse sentido, a opinião de outro abalizado publicista — LIDDERDALE — ao doutrinar que “o papel do Parlamento, e, em particular, da Assembléia, é o de reexaminar as contas, das quais terá recebido cópia, e de redigir um balanço definitivo para a Nação, que receberá uma validade legal sob forma de uma lei de contas. Para essas duas tarefas, a Assembléia pode solicitar a assistência da Côte de Contas” (11).

Atualmente, a Constituição francesa, de 1958, preconiza:

“A Côte de Contas assiste o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis orçamentárias.”

A despeito, porém, de ser empregada a expressão *assistir*, em relação ao Parlamento e ao Governo, a vinculação subsiste no tocante à Côte de Contas. E tanto é verdade que esse auxílio, prestado ao Parlamento, é, ainda, relevante, que conceituado autor moderno o ratifica, mostrando que “a Côte de Contas assiste as Câmaras na tarefa de fiscalização das Contas”.

No Direito Constitucional italiano, a regra é a mesma. A Côte de Contas (*Corti dei Conti*) desenvolve atividade correspondente. Persiste a técnica da articulação com a esfera legiferante. É o que se deduz das palavras concisas de PERGOLESI, quando enfatiza essa disposição, ensinando que, “pelas funções que desempenha, a Côte aparece mais como órgão auxiliar do Parlamento — quase sua longa manus — do que o Governo, sobre cujos atos exerce o controle. Entre todos os órgãos auxiliares, a Côte é, deste modo, o que possui maior relêvo constitucional, em virtude de suas funções, ainda que se não possa afirmar ser propriamente órgão constitucional, no sentido material, por-

(10) VEDEL, “Manuel Élémentaire de Droit Constitutionnel”, Sirey, Paris, 1949, pág. 564.

(11) LIDDERDALE, “Le Parlement Français”, Colin, Paris, pág. 239.

(12) PERGOLESI, “Diritto Costituzionale”, Cedam, 1962, vol. 2.º, pág. 97.

que não se erige num poder soberano, inexistindo a concepção do controle como um poder típico e de natureza constitucional" (12).

As várias citações trazidas á depoimento revelam, à evidência, que o Tribunal de Contas se distingue, principalmente, pelo seu caráter de órgão auxiliar do Poder Legislativo, com êle colaborando, de maneira efetiva, numa das mais importantes de suas funções: a de *inspeção da aplicação dos recursos manipulados pelas entidades governamentais*.

3

A Preciação de Leis ou Atos tidos como Inconstitucionais

Eis a vexata quaestio: se ao Tribunal de Contas é lícito negar aplicação de leis ou atos por êle tidos como inconstitucionais.

O problema não é nôvo; em várias ocasiões tem voltado à báila o seu equacionamento. Uma minoria reconhecida de publicistas costuma reacender a questão, insistindo na possibilidade de responder-se afirmativamente ao tema central da proposição.

O perfeito equacionamento e resolução da tese depende, mais do que tudo, de saber se o Tribunal de Contas é órgão judiciário.

Poder-se-ia considerar respondida a indagação, face às iterativas opiniões arroladas acima e escandidas nas suas significações implícitas. No entanto, como refôrço às nossas assertivas, faz-se mister examinarmos o assunto, colocando-o, agora, à luz de nova perspectiva.

Desde logo, vale ressaltar que, por diversos motivos, a Côrte de Contas, na sua função característica, não pode enquadrar-se no ramo pertencente ao Poder Judiciário. Perquirindo a disceptação sob êsse aspecto, entende GUIMARÃES MENECALE que "a atribuição de "julgar contas de responsáveis por dinheiros e outros bens públicos", assim como da "legalidade de contratos, reformas e pensões", é, manifestamente, de caráter técnico — de apreciação e parecer sôbre contabilidade e determinados atos administrativos, com referência à execução orçamentária" (13). E acrescenta: "Clara, peremptória é a linguagem do texto constitucional: o Tribunal de Contas **julga** contas, **julga** fatos ou atos, não julga os responsáveis. Em suma, **julga**, sem, todavia, administrar justiça, função reservada, entre nós, exclusivamente, aos órgãos do Poder Judiciário." (14)

(13) GUIMARÃES MENECALE, "Direito Administrativo e Ciência da Administração", Borsol. 1950, vol. 1.º, pág. 267.

(14) GUIMARÃES MENECALE, ob. cit., pág. 267.

Evidentemente, quando a Côrte de Contas decide a respeito das contas dos responsáveis pela manipulação de recursos públicos, e aponta falhas ou irregularidades, descabe-lhe infligir qualquer sanção, à semelhança de uma sanção judicial.

A corrente que suscita, freqüentemente, o revigoramento do debate poderia opor, ainda, o argumento de que os Ministros do Tribunal de Contas equiparam-se, em direitos e vantagens, aos Ministros do Tribunal Federal de Recursos.

Por certo, trata-se de convenção estabelecida, visando a garantir aos Ministros da Côrte de Contas maior independência no exercício de suas funções. É exatamente o que afirma GUIMARÃES MENEGALE, expondo: "Convencionou-se que os Ministros do Tribunal de Contas exercem magistratura e, até, a Constituição lhes assegura "os mesmos direitos, prerrogativas e vencimentos dos juizes do Tribunal Federal de Recursos". Sem embargo, a garantia de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade dos vencimentos, se beneficia o Ministro, não caracteriza o Tribunal. Com emprestar àquele a dignidade do magistrado, favorece a autoridade de sua função de fiscal da administração pública, tornando-o, como convém, sobranceiro às injunções, aos interesses ou à pressão dos agentes mais graduados do Poder Executivo." (15)

O eminente SEABRA FAGUNDES espousa o mesmo conceito ao mostrar que "o Tribunal de Contas não aparece na Constituição como órgão componente do Poder Judiciário. Dê-se se trata no capítulo referente ao Poder Legislativo, do qual constitui, pelo menos por algumas de suas atribuições, órgão auxiliar." (16)

Ao Tribunal de Contas, por delegação constitucional, compete pronunciar-se sobre a legalidade de contratos, aposentadorias, reformas. Mas, a despeito de a expressão consagrada no texto constitucional ser a mesma usada em relação às contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos — julgar —, o Tribunal não desempenha função judicante quando decide nesses casos. A função que exerce é materialmente administrativa.

Numa obra clássica — "Teoria e Prática do Poder Judiciário" —, discorrendo sobre a matéria em causa, ensina CASTRO NUNES que os "expositores dão notícia da controvérsia, concluindo com DUCROC, que a Côrte de Contas não é órgão judiciário, mas jurisdição administrativa, dita judiciária,

(15) GUIMARÃES MENEGALE, ob. cit., págs. 280, 281.

(16) SEABRA FAGUNDES, "O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário", Forense, 1957, pág. 157.

no tocante à tomada de contas, apenas no sentido genérico de **jurisdicional**. Entre nós são raras as opiniões autorizadas que o definem como Tribunal judiciário" (17).

É fora de dúvida que os Tribunais de Contas não se erigem em delegações do Poder Legislativo — são órgãos autônomos e independentes. Existem, porém, em decorrência da feição **política** dos legislativos na verificação das contas da gestão financeira e orçamentária. Esse constitui, na doutrina da instituição, o traço basilar. Destarte, apresentando-se o Tribunal de Contas como um órgão autônomo, mas **coordenado** com o Legislativo no exercício de uma função dêste, é claro que não pode ser Tribunal judiciário, quer dizer, órgão do Poder Judiciário, pelos motivos apontados.

Recorrendo, nesse particular, à lição do douto CASTRO NUNES, encontramos êste magistério purificador de dúvidas: "A jurisdição de contas é o **juízo constitucional de contas**. A função é privativa do Tribunal instituído pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O Judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para os **liberar**. Essa função é "própria e privativa" do Tribunal de Contas." (18)

Nesse elenco de pronunciamentos que trouxemos à colação para justificar a validade da tese que defendemos, não poderíamos dispensar a palavra de RUI BARBOSA, que foi, talvez, nosso máximo constitucionalista. A propósito do assunto; objeto de nossas cogitações, afirma o seguinte: "O Tribunal de Contas, também, tem criação constitucional, mas em lugar distinto dos órgãos que compõem o Poder Judiciário" (19). E, rematando seu pensamento: "Não se inclui, pois, o Tribunal de Contas na enumeração constitucional dos órgãos do Poder Judiciário. Tribunal é, mas Tribunal **sui generis**, que a Constituição não submete ao organismo do Poder Judiciário." (20)

Não bastassem êsses argumentos carreados para a dilucidação do problema — entre os quais o de que a instituição do Tribunal de Contas não figura nas relações dos Tribunais englobados pelo capítulo específico destinado ao Poder Judiciário —, e valeria o raciocínio decisivo, segundo o qual a **declaração da inconstitucionalidade de lei ou ato do Poder Público** se inclui também no mesmo capítulo citado (art. 111 da Constituição Federal).

Além do mais, observa-se que a admissibilidade da apreciação de inconstitucionalidade, por parte do Tribunal de Contas, encontraria grave obstá-

(17) CASTRO NUNES, "Teoria e Prática do Poder Judiciário", Forense, Rio, pág. 22.

(18) CASTRO NUNES, ob. cit., pág. 30.

(19) RUI BARBOSA, ob. cit., pág. 450.

(20) RUI BARBOSA, ob. cit., pág. 451.

culo, pois compete justamente ao Senado a suspensão da execução de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Ora, como iria o Tribunal de Contas — órgão eminentemente auxiliar do Poder Legislativo — impugnar uma lei por êle elaborada?

E tanto é verdade que descabe ao Tribunal de Contas a declaração da inconstitucionalidade de leis ou atos do Poder Público, que o Supremo Tribunal Federal, pelo voto do preclaro Ministro-Relator, no Recurso de Mandado de Segurança n.º 8.372 (Ceará), enunciou e consagrou êsse princípio.

Mas, adiante — a despeito dêsse entendimento —, o douto Ministro procurou, de modo personalíssimo, estabelecer contraste entre **declaração** de inconstitucionalidade e **não-aplicação** de leis constitucionais, julgando que, sobre esta segunda modalidade, pode manifestar-se o Tribunal de Contas.

Duas situações diversas podem surgir em razão da diferença apontada: ou a Côrte de Contas **negar aplicação** a uma lei inconstitucional, **assim declarada anteriormente pelo Supremo Tribunal Federal** — e é êste o caso objeto do Recurso acima referido —, ou **negar aplicação a uma lei por ela (Côrte) tida como inconstitucional**.

Ambas as hipóteses são distintas.

Compreende-se que, no caso de existir uma lei ou decreto reputados inconstitucionais, por **decisão anterior** — prolatada por Tribunal competente —, possa admitir-se que a Côrte de Contas se **negue a aplicar** tais dispositivos **declarados írritos e sem efeito, em julgamento realizado anteriormente**.

Pronunciar-se, porém, a Côrte de Contas no sentido de **negar aplicação** à lei ou decreto que não foram ainda examinados pelo Tribunal idôneo — pelo *simples fato de julgá-los eivados de nulidade* —, *afigura-se-nos exorbitância desbordada e insustentável*.

Na realidade, menos grave é **declarar** uma lei inconstitucional, do que **negar-lhe aplicação**. Enquanto, na **declaração**, subentende-se que a lei está vigente, mas não pode ser aplicada pela circunstância de ter o órgão máximo *judiciário* averiguado sua inconstitucionalidade, ocorre coisa diversa com a **negação**, pois, nesse particular, a lei está vigente, porém a Côrte de Contas — que é incompetente para a declaração de invalidade — **recusa-se a aplicá-la, sob o fundamento de ser inconstitucional**.

A **negação da aplicação** de uma lei, que ainda não fôra declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, corresponderia, é certo, à **declaração** de inconstitucionalidade da mesma, pela Côrte de Contas, o que lhe seria vedado pela própria Constituição.

Focalizemos outro ângulo do problema: os efeitos que adviriam da **negação** (adotemos, para argumentar, esta expressão) da aplicação de uma lei tida por inconstitucional. Se assim procedesse o Tribunal de Contas — e tal lhe não fôsse arrestado pelo Estatuto Básico —, mesmo nessa hipótese o preceito inquinado de inconstitucionalidade permaneceria imperante, pois ao Senado incumbe a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal. Sem esta providência complementar da Câmara Alta, considerar-se-ia **revogada** a lei, o que, sem dúvida, acarretaria a derrocada integral do princípio basilar da divisão de poderes, desde que a ab-rogação total, como sabemos, é ato exclusivo do órgão legiferante.

Ainda como conseqüência da **negação** da aplicação de lei ou ato considerados inconstitucionais — a admitir-se, à guisa de raciocínio, por parte do Tribunal de Contas —, poderíamos imaginar que a lei ou ato impugnados **apenas** atingiriam o interessado (o provocador da decisão), sem, contudo, obrigar aos demais que estivessem em idênticas condições, pois não seria autorizada sua suspensão por expediente do Senado Federal, visto como essa diligência só se concretiza face à manifestação do Supremo Tribunal Federal, resultante de arguições providas de quaisquer tribunais.

De modo contrário, seria uma deliberação mais de índole individual do que coletiva. E as leis, como ninguém desconhece, devem, por sua essência e significados característicos, possuir sentido e alcance gerais.

No caso de constatação de irregularidades e abusos surgidos no curso da apreciação das contas a êle submetidas, o mais que o Tribunal poderá fazer, nos termos do art. 73, § 4.º, da Constituição Federal, é **representar** ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, dando ciência de suas observações, e reclamando as providências que se tornarem imperiosas.

Parece, além do mais, que houve um errôneo equacionamento do problema, a propósito da concepção dos dois princípios: o da constitucionalidade e o da legalidade. Afigura-se-nos que, no pertinente à verificação da constitucionalidade, esta pertence aos órgãos do Poder Judiciário, conforme exaustivamente patenteado. Mas, no que concerne ao estudo da legalidade, no seu aspecto imanente, êste compete, por certo, ao Tribunal de Contas, haja vista as alusões freqüentes que lhe são feitas na própria Constituição.

Pelas razões enumeradas, e tendo em vista a circunstância de que o Tribunal de Contas estaria substituindo o Poder competente, ao irrogar prerrogativa para declarar ou **negar** (que seria o mesmo que rejeitar o texto sob invocação semelhante) a aplicação de leis ou atos tidos como inconstitucionais, entendemos que o Tribunal de Contas deverá ater-se exclusivamente ao exame do preenchimento das condições essenciais de legalidade.