



FACULDADE BAIANA DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

PABLO MICHEL DA SILVA PEREIRA

**A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA
JULGAR CONTAS DE PREFEITOS: UMA ANÁLISE DAS
TESES FIRMADAS PELO STF NO JULGAMENTO
CONJUNTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848826
E 729744**

Salvador
2017

PABLO MICHEL DA SILVA PEREIRA

**A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA
JULGAR CONTAS DE PREFEITOS: UMA ANÁLISE DAS
TESES FIRMADAS PELO STF NO JULGAMENTO
CONJUNTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848826
E 729744**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Direito, Faculdade Baiana de Direito, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Salvador
2017

TERMO DE APROVAÇÃO

PABLO MICHEL DA SILVA PEREIRA

A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR CONTAS DE PREFEITOS: UMA ANÁLISE DAS TESES FIRMADAS PELO STF NO JULGAMENTO CONJUNTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848826 E 729744

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito, Faculdade Baiana de Direito, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Nome: _____

Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2017

À minha mãe. Exemplo. Amiga. Porto seguro. Por seu amor incondicional e carinho em todos os momentos da minha vida.

A todos os meus professores, pela contribuição maciça para a minha formação profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos aqueles que me ajudaram a elaborar este trabalho, em especial:

A Deus, pelas inúmeras bênçãos concedidas e pelas vitórias alcançadas;

A minha mãe, companheira sempre presente, incansável, pelos inúmeros ensinamentos e pelo exemplo de perseverança;

A minha irmã, por dividir comigo os momentos de dificuldade e alegria durante toda a graduação;

A todos os servidores do Ministério Público de Contas do TCM/BA, pela torcida nos momentos finais da produção deste trabalho científico;

Ao Procurador-Geral do MPC, Dr. Danilo Diamantino Gomes da Silva, meu “orientador”, culto, e, acima de tudo, um profissional e ser humano admirável;

Às minhas futuras colegas de profissão, Sabrina, Marina, Luana e Larissa, pela amizade sincera e pelo amparo em toda a minha trajetória acadêmica.

A Rodrigo e Caio, irmãos que a vida me deu, por terem me ajudado a superar com leveza esse momento árduo da graduação.

A meus familiares, que mesmo distante, oram por mim.

Devo a todos vocês essa conquista! Muito obrigado!

“A sociedade tem o direito de pedir contas a todo
agente público pela sua administração.”
(Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789).

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de discutir as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744, à luz da Constituição de 1988 e da realidade nacional. Em paralelo, busca debater o relevante papel desempenhado pelo Tribunal de Contas como órgão técnico de fiscalização da atividade financeira do Estado e de combate à malversação dos recursos públicos e aos atos de improbidade. Traça um recorte histórico sobre o surgimento do órgão ao longo das Constituições brasileiras, a fim de compreender as oscilações em sua força institucional, que culminaram com a consolidação da sua autonomia e independência. Comenta, ainda, a ampliação do seu escopo de atuação com a Carta de 1988, passando a adotar novos parâmetros de controle, tais como a legitimidade e a economicidade. Analisa, a nova conformação institucional do Tribunal de Contas e a descentralização da sua atuação para os Estados e Municípios. Aborda as principais atribuições outorgadas pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas, bem como sustenta a existência de dois regimes de contas públicas, que reclamam comportamentos diversos do Tribunal. A partir dessas linhas, tece considerações acerca da participação do Tribunal de Contas no controle das contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesa, cotejando os argumentos favoráveis e contrários ao reconhecimento da competência da Corte de Contas como juiz natural daquelas contas. Comenta também sobre hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990, inserida pela aclamada Lei da Ficha Limpa, endossando a tese de que o Prefeito pode incorrer nessa hipótese, caso tenha suas contas de gestão rejeitadas pelo Tribunal de Contas competente.

Palavras-chave: Tribunal de Contas; contas de gestão; contas de governo; Prefeitos; ordenador de despesa; inelegibilidade.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
CEBA	Constituição do Estado da Bahia
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EC	Emenda Constitucional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
nº	número
PPA	Plano Plurianual
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TEC's	Tribunal de Contas Estaduais
TCM-CE	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL	13
2.1 ESCORÇO HISTÓRICO	13
2.1.1 Do surgimento do Tribunal de Contas no Brasil até a Carta Magna de 1988	15
2.1.2 Novos critérios de controle trazidos pela CRFB/88	24
2.1.3 Composição dos Tribunais de Contas	27
2.1.4 Possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade	29
2.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	30
2.3 A NATUREZA JURÍDICA DAS SUAS DECISÕES	34
2.4 A EFICÁCIA DAS DECISÕES	38
3 ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS REGIMES JURÍDICOS DE CONTAS PÚBLICAS	41
3.1 FUNÇÕES OPINATIVA E JURISDICIONAL ADMINISTRATIVA	42
3.1.1. Emissão de parecer prévio sobre as contas de governo (art. 71, I, CF)	42
3.1.2 Julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos (art. 71, II, CF)	46
3.2 OS DOIS REGIMES JURÍDICOS DE CONTAS PÚBLICAS	49
3.2.1 Contas de governo	50
3.2.1.1 Conceito	50
3.2.1.2 Peculiaridades	51
3.2.1.3 Julgamento	52
3.2.2 Contas de gestão	53
3.2.2.1 Conceito	53
3.2.2.2 Peculiaridades	54
3.2.2.3 Julgamento	54
3.3 O CASO DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS	57
4 O JULGAMENTO CONJUNTO DOS RECURSOS	

EXTRAORDINÁRIOS (RES) 848826 E 729744 NO STF	59
4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848826: A DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS ORDENADORES DE DESPESAS	59
4.1.1 A origem do Recurso Extraordinário nº 848826	60
4.1.2 Teses favoráveis à competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesas	63
4.1.3 Teses favoráveis à competência do Tribunal de Contas para o julgamento das contas de Prefeitos ordenadores de despesas	66
4.1.4 A pertinente questão da composição dos Tribunais de Contas	78
4.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 729744: O SILÊNCIO DA CÂMARA MUNICIPAL EM APRECIAR O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO	79
4.2.1 A origem do Recurso Extraordinário nº 729744	80
4.2.2 Teses favoráveis a prevalência do parecer prévio da Corte de Contas	81
4.2.3 Teses contrárias ao julgamento ficto das contas anuais do Prefeito diante da omissão da Câmara Municipal em apreciá-las no prazo regimental ou legal	84
4.3 TESES PREVALECENTES NO JULGAMENTO CONJUNTO DOS RES 848826 E 729744	87
5 CONCLUSÃO	90

REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

A atuação dos Tribunais de Contas constitui tema extremamente caro no âmbito do Estado Democrático de Direito, principalmente diante da sua importante colaboração para o aprimoramento da atividade financeira dos entes federados, induzindo-os à escorreita aplicação dos recursos públicos, que se consubstancia no atendimento ao interesse público e na observância aos princípios constitucionais da legalidade, legitimidade e economicidade.

É cediço que o bom emprego do dinheiro público repercute de forma direta no desenvolvimento econômico e social e na garantia dos direitos fundamentais, uma vez que viabiliza melhorias na abrangência e qualidade dos serviços essenciais prestados à população, tais como educação, saúde, lazer, segurança pública e saneamento básico.

Nesta senda, torna-se evidente a necessidade, no meio jurídico, de produção científica acerca das competências do Tribunal de Contas e de debates em torno das decisões judiciais que, de certa forma, fragilizem a atuação do órgão, a exemplo da que foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários nº 848826 e 729744.

Debruçando-se sobre esses dois pontos é que o presente trabalho se desenvolve. Para tanto, faz-se inicialmente um passeio pelo histórico institucional da Corte de Contas e pelo seu desenvolvimento ao longo das Constituições brasileiras até a consolidação da sua autonomia e independência na Carta Política de 1988, perpassando pelas principais discussões doutrinárias que circundam aquele Tribunal, nomeadamente as atinentes à definição da natureza jurídica do órgão e das suas decisões.

Já no segundo capítulo, analisa-se as principais competências reservadas pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, a saber: (i) a função opinativa, verificada na emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo; (ii) e a função jurisdicional administrativa, materializada no julgamento técnico-jurídico das contas dos ordenadores de despesa.

Ainda no bojo do acenado capítulo, será apontada a existência de dois regimes jurídicos de contas públicas, que possuem íntima ligação com as duas funções supramencionadas. De um lado, haveriam as denominadas contas de governo, que refletem a atuação do Poder Executivo durante todo exercício financeiro, sendo examinado o fiel cumprimento das leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA). De outro lado, haveriam as chamadas contas de gestão, que compreendem a regularidade dos atos e contratos administrativos, a legalidade do processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento) e a economicidade e destinação dos gastos públicos.

No terceiro e derradeiro capítulo, a atenção dirige-se ao cerne deste trabalho, isto é, às teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal acerca da definição do órgão competente para julgamento das contas de gestão do Prefeito ordenador de despesa (se o Tribunal de Contas ou o Poder Legislativo) e sobre as consequências jurídicas decorrentes da não apreciação, pela Câmara Municipal, do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas, que tenha opinado pela reprovação das contas anuais.

A acirrada votação no Pretório Excelso, especialmente no RE nº 848826, demonstra que não há unanimidade a respeito das matérias discutidas. Objetiva-se demonstrar que o entendimento prevalecente no aludido julgamento traz prejuízos à fiscalização dos gastos públicos nas cidades brasileiras, sobretudo as de menor porte, pois percebe-se que nestes lugares o controle das finanças públicas não é exercido de forma tão efetiva pelas Câmaras municipais.

Além disso, vai na contramão dos anseios populares que ensejaram a criação da Lei da Ficha Limpa, surgida de uma angústia da sociedade brasileira ante os perniciosos casos de corrupção no trato da coisa pública. A referida lei modificou a Lei Complementar 64/90, acrescentando a desaprovação de contas como causa de inelegibilidade e já vinha surtindo os seus efeitos no cenário político brasileiro, com a suspensão temporária da capacidade eleitoral passiva de vários candidatos ímprobos País afora, a partir de decisões definitivas das Corte de Contas.

No que concerne à metodologia empregada na presente pesquisa, registra-se que foi realizado levantamento bibliográfico, sendo coletados diversas considerações doutrinárias relacionadas ao tema escolhido. Analisou-se a Carta Magna, as

legislações pertinentes e, especialmente, os acórdãos redigidos pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 848826 e 729744, esse último indispensável para que fosse possível a confrontação dos principais argumentos endossados pelos Ministros e a realização de uma reflexão crítica sobre o tema abordado.

2. TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

Integrante do rol de instituições incumbidas da missão de exercer o controle externo da Administração Pública, juntamente com o Poder Legislativo, Poder Judiciário e o Ministério Público, os Tribunais de Contas são essenciais ao desenvolvimento e consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil, bem como cumprem um papel fundamental na efetivação do dever de prestar contas que se impõe a todo aquele que gerencia ou recebe recursos públicos.

Diante da grandeza e importância dessa missão constitucional atribuída às Cortes de Contas, mostra-se de irrecusável relevância o estudo acerca da sua origem, das multifacetárias competências que lhes são conferidas na CRFB/88 e da natureza jurídica e eficácia das suas decisões. Dessa maneira, é sobre essas questões que a abordagem deste capítulo voltar-se-á.

2.1 ESCORÇO HISTÓRICO

O controle externo da Administração Pública é uma preocupação existente desde a Idade Antiga, com as suas primeiras manifestações observadas na Grécia e em Roma e que foi se aperfeiçoando ao longo do tempo, culminando no seu amadurecimento mais expressivo no Estado Moderno pós-Revolução Francesa.

Extinto o poder absolutista do Rei, foi criado, no início do século XIX, o Tribunal de Contas (*Cour des Comptes*) na França¹, incumbindo-lhe a função de controle jurídico das contas públicas. Sobre o assunto, Luiz Henrique Lima² preleciona que coube a Napoleão Bonaparte a organização do primeiro Tribunal de Contas com características próximas às atuais. Mediante o Decreto Imperial de 28/09/1807, Napoleão "reorganizou a *Cour des Comptes* francesa, como modelo de tribunal

¹ CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. 2007. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>>, p. 45.

² LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6 ed. São Paulo: Método. 2015, p. 2.

administrativo para os Estados modernos" e incumbiu-lhe a tarefa de assistir ao Parlamento e ao Poder Executivo, atuando como autoridade judicial.

Nesse período de profundas modificações em relação às bases de legitimidade do poder estatal, houve um aprimoramento da racionalidade sobre o uso dos recursos públicos, dando ensejo à criação dessa instituição específica de tutela dos cofres públicos.

Posteriormente, outros países, a exemplo da Itália e da Bélgica, também buscaram implementar os seus modelos de controle externo das finanças públicas³, cada um com as suas peculiaridades, mas que não serão aprofundadas aqui, sob pena de fugir ao propósito central do presente trabalho.

No Brasil, os Tribunais de Contas, já há algum tempo, vem cooperando com o Poder Legislativo dos entes federados na tarefa fiscalizatória, cujo objetivo principal é a garantia da escorreita gestão do erário público e do efetivo respeito aos princípios administrativos albergados constitucionalmente.

Como se verá adiante, desde o seu surgimento até a CRFB/88, os Tribunais de Contas sofreram oscilações frequentes em relação à sua importância e no que se refere à abrangência das suas competências e atribuições. No entanto, ficará evidente que, em alguns momentos, os governos buscaram fortalecer a colaboração prestada pelo órgão ao Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública e, em outros, empreenderam esforços para retirá-la a autonomia e reduzir a sua participação nesse mister de elevada estatura constitucional.

Visando demonstrar o referido fenômeno, debruçar-se-á, nas páginas subsequentes, sobre as raízes históricas dessa figura *sui generis* do ordenamento pátrio e sobre o seu desenvolvimento ao longo das Constituições brasileiras.

³ CRETELLA JÚNIOR, José. *apud* GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT. 1992, p. 60.

2.1.1. Do surgimento do Tribunal de Contas no Brasil até a Carta Magna de 1988

Segundo Débora de Assis Pacheco Andrade⁴ e Bruno Wihelm Speck⁵ a ideia de criação de um Tribunal de Contas surgiu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com as iniciativas de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei nesse sentido ao Senado do Império.

Entretanto, a figura do Tribunal de Contas teve a sua criação prevista no ordenamento jurídico brasileiro apenas em 1890, através do Decreto nº 966-A, de autoria de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda. O referido decreto estabelecia a incumbência do Tribunal para o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes a receita e despesa da República⁶.

Em sua Exposição de Motivos⁷, Rui Barbosa definiu o Tribunal de Contas como um:

Corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. (...). Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças.

⁴ ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. **Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas**. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Clóvis Beznos (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7035/1/Debora%20de%20Assis%20Pacheco%20Andrade.pdf>>, p. 25-26.

⁵ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000, p. 38.

⁶ BRASIL. **Decreto n. 966-A**, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

⁷ BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *In: Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, v. 30, n. 82, out.-dez. 1999, p. 253.

É importante salientar que o decreto foi reflexo de uma conjuntura política de insatisfação com o regime monárquico adotado naquele período, em face da completa irresponsabilidade do Imperador, descontentamento este que, inclusive, impulsionou a proclamação da República em 1889.

Apesar da previsão no ato normativo de Rui Barbosa, conforme acentua Simone Coêlho Aguiar⁸, a Corte de Contas somente foi instituída com a promulgação da Constituição Federal de 1891 e regulamentada com a edição do Decreto n.º 1.116, de 17 de dezembro de 1892, sendo-lhe conferida jurisdição para julgar contas dos responsáveis por dinheiros ou valores públicos.

A Carta de 1891, que significou o esfacelamento da Monarquia e a implantação do regime republicano no país, trazia no seu art. 89 a seguinte previsão⁹:

Art. 89. É instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença.

Da leitura do dispositivo supratranscrito podemos extrair dois elementos marcantes desse desenho institucional e que são ventilados por Dilton Oliveira de Araújo e Geraldo Ramos Soares¹⁰. Primeiramente, chama à atenção a forma de nomeação dos membros do Tribunal, que seguia um critério político, que era realizado pelo Presidente da República e sujeito à análise pelo Senado, procedimento esse que permanece até os dias atuais com algumas adequações à Constituição Federal vigente.

Ademais, essa previsão do art. 89 alçou ao plano constitucional a noção de Verificação das Contas Públicas, que hodiernamente é um princípio que se soma aos Princípios Constitucionais da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência no combate à malversação dos recursos públicos.

⁸ AGUIAR, Simone Coêlho. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. Publica Direito. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

⁹ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

¹⁰ ARAÚJO, Dilton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos. **Caminhos de Contas: A História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia. 2002, p.38.

Consoante os ensinamentos de Dilton Oliveira de Araújo e Geraldo Ramos Soares¹¹, deve-se reconhecer a importância do princípio da verificação das contas públicas naquele momento para o desenvolvimento das atividades do Tribunal de Contas no Brasil.

Se, para muitos técnicos e políticos atuais, a conferência da legalidade das despesas não significa muito, a fixação desse princípio teve grande importância no momento em que se reuniu a primeira Constituinte republicana. Tratava-se de romper com toda a história anterior, no que tange ao tratamento das despesas públicas, pois, no período monárquico, o instituto da responsabilidade dos administradores pela má administração dos dinheiros e bens públicos, destacadamente no que tange ao Chefe de Estado, não se encontrava ainda incorporada à ordem constitucional.

Percebe-se, desse modo, que o então recente princípio veio em contraste à completa ausência de dispositivos constitucionais que tratassem sobre a responsabilidade dos administradores por seus atos. Além disso, não existiam estruturas externas ao Executivo que objetivassem o controle das contas, dos valores e dos bens públicos.

Com a institucionalização do Tribunal de Contas e a sua previsão constitucional era preciso que se assegurasse também a estabilidade dos membros que o compunha, além de outras garantias, a fim de se evitar que ingerências políticas comprometessem a sua atuação. Desse modo, estabeleceu-se no art. 100 da CF de 1891 que os seus membros teriam as mesmas prerrogativas dos ministros do Supremo Tribunal Federal¹².

Nos anos de 1917 e 1918 ocorreram duas mudanças interessantes: os seus membros passaram a ser chamados de “Ministros” e o Ministério Público passou a atuar conjuntamente com o Tribunal¹³. No Governo Provisório de 1930, a Constituição de 1891 foi substituída pelo Decreto nº 19.398 e houve a supressão de importantes atribuições do Tribunal de Contas em virtude da forte discricionariedade conferida ao Chefe do Executivo, através dos decretos editados. Assevera Artur

¹¹ ARAÚJO, Dilton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos. **Caminhos de Contas: A História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002. p.39.

¹² Art. 100. Os Ministros do Tribunal de Contas serão nomeados pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, e terão as mesmas garantias dos Ministros da Corte Suprema.

¹³ CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. 2007. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>>. p. 53.

Adolfo Cotias e Silva¹⁴ que o descontentamento era generalizado em relação ao governo “provisório” de Getúlio Vargas, fazendo emergir uma onda redemocratizadora que se difundiu pelo país, levando à promulgação da Constituição de 1934.

Com a Constituição de 1934 houve uma restauração e ampliação das atribuições do Tribunal de Contas, encontrando previsão no Capítulo dos “Órgãos de cooperação nas atividades governamentais”, ao lado do Ministério Público¹⁵.

Hamilton Fernando Castardo¹⁶ acentua que nesse período se reservou ao órgão a competência para acompanhar a execução orçamentária, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e promover o registro de todos os contratos administrativos no âmbito da Administração Pública, sob pena de sua suspensão até manifestação do Poder Legislativo. Essa possibilidade de suspensão persiste até hoje, mas com regramento diverso daquele que emanava da Constituição de 1934¹⁷.

Nesse mesmo sentido, Artur Adolfo Cotias e Silva¹⁸ pontua que a Carta de 1934, além de restabelecer parcialmente a democracia no Brasil, ampliou significativamente as competências da Corte de Contas expressas na Carta Política de 1891. Acrescenta, ainda, que não houve modificações quanto à forma de nomeação dos ministros do Tribunal, ou seja, continuou sendo realizada pelo Presidente da República e submetida à aprovação do Senado.

Ademais, há que se lembrar que, com a Constituição de 1934, o Tribunal de Contas ganhou uma importante e peculiar função de emissão de parecer prévio, no prazo de

¹⁴ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal De Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 68.

¹⁵ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 12 dez. 2016.

¹⁶ CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. 2007. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. Disponível em: < <https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>>. p. 54.

¹⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – Santa Catarina, p. 21.

¹⁸ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal De Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). In: **Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p. 70.

trinta dias, sobre as contas do Presidente da República, para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

Outro ponto que merece atenção é o fato da Carta ter acrescido a atividade de “julgar as contas dos responsáveis por dinheiro ou bens públicos”¹⁹ dentre aquelas exercidas pela Corte, tornando-a uma instituição com característica híbrida (semelhanças com o Poder Judiciário e com o Poder Legislativo)²⁰.

Com a regulamentação do Tribunal de Contas através da Lei nº 156 de 1935, a forma de escolha e provimento dos ministros, anteriormente apresentada, sofreu alterações e se passou a exigir dos profissionais a formação em Direito, Contabilidade, Finanças e a idade entre 35 a 58 anos²¹.

Sob a égide da Constituição de 1937, vulgarmente conhecida como “Polaca” (pelas semelhanças com a carta ditatorial polonesa de 1935), e após o golpe de Estado que instituiu o Estado Novo, ocorreu uma centralização de poderes e funções na figura do chefe do Poder Executivo, restando ao Tribunal de Contas mais um papel de assessoramento do que de instituição fiscalizadora de gastos, como bem observa Ricardo Arthur Vianna Bonatto²².

Elaborada pelo jurista Francisco Campos, a Carta de 1937 apresentava traços autoritários e fascistas. Outrossim, com o fechamento do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas perdeu força e fora criado um Departamento Administrativo, junto à Presidência da República, com a tarefa de fiscalização da execução orçamentária e controle preventivo, conforme prescrevia o art. 67²³ do então texto constitucional vigente à época.

¹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 dez. 2016.

²⁰ CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. 2007. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. p. 55.

²¹ BRASIL. **Lei nº 156**, de 24 de dezembro de 1935. Regula o funcionamento do Tribunal de Contas. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0156.htm>. Acesso em: 26 dez. 2016.

²² BONATTO, Ricardo Arthur Vianna. **Tribunal De Contas: Análise da sua competência à luz da Constituição de 1988**. 2007. Monografia. Orientador: Profa. Ângela Cássia Costaldello. (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. p. 25.

²³ Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:

a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na

Desse modo, segundo Artur Adolfo Cotias e Silva²⁴, a Constituição de 1937 foi substancialmente desfavorável ao Tribunal de Contas, dedicando-lhe apenas um dispositivo, qual seja, o art. 114, demonstrando assim o interesse governamental no esvaziamento das suas funções.

Os ministros continuavam a ser nomeados pelo Presidente da República, mas dessa vez a escolha era submetida à apreciação do Conselho Federal e não mais do Senado Federal, sendo a instituição inserida nos capítulos do Poder Judiciário.

Nesta mesma senda, Bernardo Rocha Siqueira²⁵ afirma que, em razão da conjuntura política na qual o Brasil estava, o papel do Tribunal de Contas encontrava-se limitado, subjugado ao Ministério da Fazenda, inclusive no aspecto orçamentário e do corpo técnico.

Com a derrubada de Getúlio Vargas do poder pelos militares, seus antigos apoiadores, em 1945, este regime de centralização do poder nas "mãos" do Chefe do Executivo foi rompido e se abriu caminho para a instituição e para o fortalecimento da democracia no país.

No dia 18 de setembro de 1946 foi promulgada a quinta Constituição brasileira. Nela, observa Ricardo Arthur Vianna Bonatto²⁶, o Tribunal de Contas recebeu prestígio e atribuições de grande valia. Alguns autores, a exemplo de Artur Adolfo Cotias e Silva²⁷, denominam essa fase de “renascimento do Tribunal de Contas”.

organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;

b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;

c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de Novembro de 1937)**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 21 nov. 2016).

²⁴ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal De Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.75.

²⁵ SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.181.

²⁶ BONATTO, Ricardo Arthur Vianna. **Tribunal De Contas: Análise da sua competência à luz da Constituição de 1988**. 2007. Monografia. Orientador: Profa. Ângela Cássia Costaldello. (Curso de Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba. p. 25.

²⁷ SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal De Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.83.

Dentre as atribuições trazidas pela nova Carta, pode-se citar a competência para julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, as contas dos administradores das entidades autárquicas e para julgar a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões, esta última uma novidade no rol de encargos da Corte de Contas.

Houve também a retomada das disposições acerca do registro prévio de contratos e da emissão de parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, com um prazo de sessenta dias, relembra Luiz Henrique Lima²⁸.

Apesar de ter sido mais extensa que a Constituição anterior, faz-se a ressalva de que a Carta de 1946 não conferiu independência e autonomia ao Tribunal de Contas, ainda o trazendo inserto em um dos Poderes - Poder Legislativo, como nas Constituições anteriores.

Em 1967 o Congresso Nacional aprovou uma nova Constituição restringindo algumas conquistas de 1946. Em meio ao regime militar, houve, mais uma vez, um enfraquecimento das competências da Corte de Contas, retirando do seu raio de atuação o exame e julgamento prévio dos atos e contratos geradores de despesas e utilizando pela primeira vez a expressão “auxílio” ao definir a relação entre o Tribunal e o Parlamento²⁹.

Conforme as lições de José Afonso da Silva³⁰, essa supressão de competências dos Tribunais de Contas está intimamente ligada ao fato do Poder Legislativo também ter sido sufocado pelo autoritarismo naquele momento histórico, evidenciada pela perda de atribuições básicas que lhes são inerentes como, por exemplo, legislar.

Um traço marcante da Constituição de 1967, indicado por Antonio França da Costa³¹, foi o rompimento do paradigma de avaliação prévia dos atos da administração pública que envolviam receitas e despesas, inclinando-se pelo controle *a posteriori*, quando já realizados pela autoridade competente.

²⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 2.

²⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004. p. 753.

³⁰ *Ibidem*, *Loc. Cit.*

³¹ COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 72.

Neste ponto, importante trazer à lume as considerações feitas por Carlos Ari Sundfeld e Jacintho Arruda Câmara³², que indicam as razões da gradativa transição do controle prévio para o controle *a posteriori* no ordenamento brasileiro:

Graças à extraordinária expansão das funções estatais na segunda metade do século passado, somada à ampliação dos organismos estatais sujeitos a controle (foram gradativamente incluídas ao universo de órgãos controláveis — onde figurava, na origem, apenas o Poder Executivo — as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia), a manutenção desse modelo tornou-se inadequada. Para sua preservação acabaria sendo necessário replicar, dentro da estrutura dos Tribunais de Contas, a estrutura burocrática das diversas unidades gestoras; medida desarrazoada e, em termos reais, inexecutável. Ademais, a ação administrativo-financeira poderia se tornar inviável, ou ao menos ineficiente, pelo risco de frequentes conflitos de visão entre o gestor e o controlador, levando ao impasse. O modelo anterior, em suma, gerava forte incentivo à paralisação da máquina pública, por fazer depender da aprovação prévia dos contratos pelo controlador a efetivação de despesas correntes e de investimentos por meio da contratação de terceiros.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, tida por alguns doutrinadores como uma nova Constituição, as atribuições do Tribunal de Contas permaneceram as mesmas. Contudo, como bem observa Pedro Roberto Decomain³³, a aludida Emenda Constitucional trouxe uma grande novidade que foi a previsão do art. 13, inciso IX, que despertou a criação de Tribunais de Contas pelos Estados.

Outro ponto da EC nº 1/69 a ser destacado, diz respeito ao fato dela atribuir o controle externo das contas públicas municipais às Câmaras de Vereadores com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou pelo órgão que, no âmbito de cada Estado, fosse para tal fim instituído.

Nessa mesma toada de descentralização da atuação das Cortes de Contas, a Emenda Constitucional previu ainda a criação de Tribunais de Contas Municipais por parte daqueles Municípios que preenchessem, cumulativamente, dois requisitos: população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária superior a

³² SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. *In: Revista de Direito Administrativo*. v. 257, maio/ago. Rio de Janeiro. 2011. p. 116.

³³ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp012280.pdf>>. Acesso em 10 out. 2017, p. 26-27.

quinhentos milhões de cruzeiros novos, moeda da época (art. 16, §3º)³⁴. Dos Tribunais municipais já existentes, subsistiram apenas os de São Paulo e Rio de Janeiro após a EC nº 1/69, eis que eram os únicos que atendiam os mencionados requisitos.

Por derradeiro, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas recuperou a autonomia perdida e ampliaram-se as suas competências, incumbindo-lhe auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do respectivo ente e das entidades da Administração Direta e Indireta, as quais serão objeto de análise detalhada nos capítulos subsequentes desse trabalho.

Outrossim, conferiu-se à aludida Corte expresso poder sancionatório em caso de ilegalidades e/ou irregularidades nas despesas e contas públicas, impondo, por exemplo, multas e/ou reparações patrimoniais proporcionais ao dano causado ao erário público³⁵.

Importante inovação trazida pela Carta de 1988, objeto do próximo subtópico, é a possibilidade de exercício de um controle de legitimidade e economicidade por parte do Tribunal de Contas, superando o perímetro clássico de mera apreciação da legalidade das contas públicas, isto é, de consonância do ato aos ditames legais e alcançando um outro patamar, em que novos critérios de controle dos gastos públicos ganham relevo.

Soma-se às funções tradicionais, a atribuição de realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três poderes, exercendo, assim, uma fiscalização mais próxima e incisiva na administração direta e indireta e diante de todos aqueles que possuam sob sua guarda ou responsabilidade dinheiros, bens ou valores públicos.

Ainda no bojo das novidades trazidas pela Carta Política em vigência, há que se comentar o fato dela oportunizar ao cidadão e à sociedade organizada que estes

³⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp012280.pdf>>. p. 27.

³⁵ Art. 71 (...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

possam colaborar na missão constitucional confiada ao Tribunal de Contas - o que reforça ainda mais a sua denominação, por alguns autores, de Carta Cidadã.

A aludida possibilidade de participação popular é lembrada por Lucivaldo Vasconcelos Barros³⁶ e por José Afonso da Silva³⁷ e encontra-se prevista expressamente no §2º do art. 74, *in verbis*: “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”³⁸.

Além disso, com a CRFB/88, é empregada, pela primeira vez, a denominação Tribunal de Contas da União, para assinalar sua distinção em relação aos Tribunais de Contas estaduais e municipais, pontifica Luiz Henrique Lima³⁹.

Evidentes, destarte, os progressos e retrocessos pelos quais teve que passar o Tribunal de Contas ao longo do tempo até o seu fortalecimento na atual Constituição Federal e o justo reconhecimento da sua contribuição vital para o Estado Democrático de Direito, enquanto guardião-mor da correta aplicação dos recursos públicos.

2.1.2 Novos critérios de controle trazidos pela CRFB/88

Uma modificação importante introduzida pela Constituição Federal de 1988 foi a ampliação dos critérios de controle, aponta Bruno Speck⁴⁰. Observa o autor que as Constituições pretéritas ainda tinham limitado esses critérios de avaliação ao controle financeiro e contábil, ou seja, somente os princípios da contabilidade e a

³⁶ BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: Presença na História Nacional. *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999, p.248.

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p. 757.

³⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

³⁹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 18.

⁴⁰ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 77.

legalidade definida pelas autorizações orçamentárias serviam de parâmetros norteadores do trabalho crítico do Tribunal⁴¹.

Rompendo com esse quadro, a CRFB/88 insere novos critérios de controle, alargando sobremaneira o conceito e o campo da fiscalização financeira e orçamentária. Ultrapassa-se o aspecto formal, afirma Cláudia Maria de Souza Moura, e com isso indica-se "que a fiscalização se compõe de trâmites mais extensos do que aqueles efetuados com a simples análise fria dos procedimentos contábeis"⁴².

Impende observar que o art. 70 da CF estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração direta e indireta deve ser mensurada quanto à legalidade, legitimidade e economicidade⁴³. Sobre esses três aspectos, preleciona Cláudia Maria⁴⁴, se faz mister um relembrar das suas definições e conteúdo, para melhor delineamento da matéria.

Controle de legalidade, nos dizeres da referida autora, "é a verificação da conformidade do ato ensejador da despesa com a lei"⁴⁵. Nesse mesmo sentido, Hamilton Castardo afirma que o controle da legalidade "dá-se pelo cotejo do ato pela lei, isto é, verifica-se se o ato está conforme às exigências formais"⁴⁶ determinadas pela legislação.

José dos Santos Carvalho Filho⁴⁷ reforça a essencialidade do controle da legalidade. Segundo o doutrinador, a atividade de administrar é subjacente à lei, de sorte que não se pode conceber que o seu exercício colida com os comandos normativos desta. Outrossim, relembra que a legalidade foi proclamada como princípio expresso na Constituição atual, como se denota no art. 37, *caput*.

⁴¹ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000. p. 77.

⁴² MOURA, Cláudia Maria de Souza. Os Tribunais de Contas e a inelegibilidade por motivo de rejeição de contas públicas. *In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*. v. 20. Salvador, 1994. p. 100.

⁴³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

⁴⁴ MOURA, Cláudia Maria de Souza. *Op.cit.* 1994. p. 100..

⁴⁵ *Ibidem*. p. 101.

⁴⁶ CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. 2007. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. p.75.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 1044.

O controle da legitimidade, por sua vez, significa verificar "não apenas a compatibilidade do ato com as normas legais, mas também a correção do ato com os princípios fundamentais e as circunstâncias concretas à época da prática do ato", assevera Marçal Justen Filho⁴⁸.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴⁹, a Constituição distingue legalidade da legitimidade, dando a entender que se admite o exame de mérito a fim de verificar se determinada despesa, embora não ilegal, fora ilegítima, a exemplo do atendimento da ordem de prioridade no plano plurianual.

Nas lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵⁰, a legitimidade não restringe apenas à análise das formas prescritas ou não defesas em lei, mas também se a substância do ato se conforma à esta e "aos princípios não jurídicos da boa administração".

Com efeito, Antônio França da Costa⁵¹ destaca que "enquanto o controle de legalidade teria como parâmetro inicial os normativos legais, a legitimidade estaria relacionada com o respeito ao interesse público, a impessoalidade e à moralidade".

Por fim, o controle da economicidade se perfaz na "verificação, pelo órgão controlador, da existência, ou não, dos princípios da adequação e da compatibilidade, referentes às despesas públicas", aponta José dos Santos Carvalho Filho⁵².

Observa Di Pietro que assim como ocorre no controle de legitimidade, há uma análise de mérito do ato no controle de economicidade, examinando, *verbi gratia*, se o órgão que procedeu na realização da despesa o fez de modo mais econômico, atendendo uma adequada relação de custo-benefício⁵³.

Em outras palavras, o controle da economicidade dirige a sua atenção para "averiguar a eficiência da gestão pública na realização do interesse público, de

⁴⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 1226.

⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 814.

⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 126.

⁵¹ COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 104.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 1045.

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 814.

maneira que com o dinheiro arrecadado se consiga alcançar, pelo menor custo, uma maior quantidade de cidadãos", sustenta Antonio França da Costa⁵⁴.

Infere-se, destarte, que a CF/88 amplia significativamente o campo de atuação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, permitindo que esses se manifestem sobre o mérito e a qualidade da execução das despesas.

2.1.3 Composição dos Tribunais de Contas

O Constituinte originário optou por trazer algumas distinções no que diz respeito à forma de composição dos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, como se verá a seguir.

Dispõe o art. 73 da CF/88 que o Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros e tem sede no Distrito Federal, possuindo quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional⁵⁵.

Outrossim, estabelece que o TCU exercerá, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. O referido dispositivo prevê as competências privativas dos tribunais, que lhes asseguram, segundo o magistério de Luiz Henrique Lima⁵⁶, autonomia administrativa.

À guisa de exemplos dessas competências privativas, cita-se a possibilidade do TCU: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, respeitando as normas de processo e as garantias processuais das partes; b) a prerrogativa de prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, os cargos necessários à sua administração, exceto os de confiança assim definidos em lei; c) a autorização para conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos Ministros e servidores que lhes forem imediatamente vinculados; d) e a possibilidade de propor ao Poder Legislativo a criação, a extinção de cargos e a

⁵⁴ COSTA, Antônio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 102.

⁵⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

⁵⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método. 2015, p. 69.

remuneração dos seus serviços auxiliares, bem como a fixação do subsídio de seus membros.

Quanto aos requisitos para nomeação de Ministro do TCU, o §1º do art. 73 da Carta Magna disciplina a necessidade de preenchimento de cinco condições: (1) ser brasileiro; (2) possuir mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; (3) idoneidade moral e reputação ilibada; (4) notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; (5) e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos supramencionados⁵⁷.

O processo de escolha de Ministro do TCU, trazido no §2º do mesmo art. 71, obedece a dois processos distintos, observa Luiz Henrique Lima⁵⁸. Dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional, na forma do Regimento Comum, sendo exigido apenas o atendimento dos requisitos mencionados anteriormente e um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento.

Sobre esse último processo de escolha, há a necessidade de alguns critérios específicos e se cumpre um rito específico, aponta Luiz Henrique Lima⁵⁹.

O nome indicado é submetido à aprovação do Senado Federal em votação secreta, após arguição pública. Somente se confirmada a indicação, pode proceder-se à nomeação. Quanto aos critérios, além dos requisitos já descritos, um dos nomes deve ser escolhido a partir de lista tríplice de Auditores do TCU, elaborado pelo Tribunal; outro será indicado a partir de lista tríplice de membros do Ministério Público junto ao Tribunal, também elaborada pelo TCU; e somente um nome será de livre escolha do Chefe do Poder Executivo.

Embora as normas sobre organização, composição e fiscalização aplicáveis ao TCU se estendam aos Tribunais de Contas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão do princípio da simetria trazido no art. 75 da CF, o parágrafo único estipula

⁵⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

⁵⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 71.

⁵⁹ *Ibidem. loc. cit.*

que as Constituições estaduais disporão sobre os TCE's respectivos, mas fixa em sete o número máximo de conselheiros.

A respeito do processo de escolha de Conselheiro dos TCE's, o STF firmou o entendimento jurisprudencial, expresso no Súmula nº 653⁶⁰, segundo o qual quatro conselheiros devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Os quatro Tribunais de Contas dos Municípios existentes, nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará, seguem as mesmas regras aplicáveis aos TCE's no que concerne à composição e procedimento de escolha dos conselheiros, submetendo-se, inclusive, ao limite máximo de sete conselheiros.

2.1.4 Possibilidade de exercício do controle de constitucionalidade

Impende-se assinalar, ainda no domínio das conquistas alcançadas pelos Tribunais de Contas ao longo do tempo, a possibilidade dos mesmos, no exercício de suas atribuições, apreciarem a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. Essa prerrogativa fora reconhecida pelo Pretório Excelso na Súmula nº 347⁶¹.

Esclarece Luiz Henrique Lima⁶² que o controle de constitucionalidade, neste caso, é o chamado controle difuso ou incidental, ou repressivo, e com efeitos restritos às partes, relativas aos processos submetidos a apreciação pelas Corte de Contas e em matérias de sua competência.

Ademais, ressalta que o enunciado da súmula do STF menciona a expressão "apreciar" e não "declarar". É bastante feliz o autor ao trazer o esclarecimento de Luciano Chaves Farias, no sentido de que "o termo deve ser compreendido com parcimônia, não devendo ser confundido com a capacidade de determinar a retirada

⁶⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 653: No Tribunal de Contas Estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

⁶¹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 347: O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

⁶² LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 150.

da norma do ordenamento jurídico", mas sim com a diminuição da sua executoriedade em virtude do desacordo com as normas constitucionais⁶³.

Conforme as lições de Márcia Ferreira Cunha Farias⁶⁴, o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais de Contas consiste em advertir o Chefe do Poder Executivo que, caso pratique atos com espreque em norma que a instituição considere verticalmente incompatível, a Corte concluirá pela irregularidade desses atos.

2.2 A NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A partir dessa análise pelo histórico institucional do Tribunal de Contas, é possível observar que desde a previsão de sua criação, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, o aludido Tribunal tem sua atuação marcada por modificações no seu desenho institucional, modificações essas que fizeram emergir divergências doutrinárias quanto à sua localização diante da teoria clássica da separação dos poderes preconizada por Locke e Montesquieu.

Na Constituição de 1891 a Corte de Contas foi institucionalizada e teve sua primeira previsão constitucional, sendo-lhe, naquele momento, atribuída a função de averiguar as contas públicas que iriam ser prestadas ao Congresso Nacional.

A partir de então, boa parte das Constituições brasileiras que se sucederam ao longo do tempo, buscaram expandir as incumbências dos Tribunais de Contas e, conseqüentemente, foram avolumadas as discussões acerca da natureza jurídica dos mesmos, sua posição perante os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, suas competências e a natureza das decisões que profere.

Segundo Antonio França da Costa⁶⁵, os Tribunais de Contas chegam à Constituição Federal de 1988 com o dever-poder de se debruçar sobre o gasto público

⁶³ FARIAS, Luciano Chaves de. *apud* LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 149.

⁶⁴ FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas. *In: Revista Interesse Público*. 2003. Belo Horizonte, v. 5, n. 18. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46577>>. p. 201-206.

⁶⁵ COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 73.

analisando seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. Encontramos no artigo 71 da *Lex Mater* a tarefa constitucional do Tribunal de Contas, qual seja, a de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo das contas públicas⁶⁶. Embora o texto do artigo refira-se apenas ao âmbito federal, o supracitado regramento é aplicado simetricamente às esferas estaduais e municipais, por força do art. 75 da Carta Federal.

O uso da expressão “auxílio” no texto constitucional originou acirradas discussões no meio doutrinário sobre a dependência, a subordinação do Tribunal de Contas em relação ao Legislativo dos entes federados.

De um lado, há aqueles que definem o Tribunal de Contas como um órgão integrante do Poder Legislativo, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho⁶⁷. Grande parte dos autores que esgrimam tal posicionamento o fazem tendo como fundamento o fato de as normas constitucionais que regem o Tribunal de Contas estarem previstas no capítulo dedicado ao Poder Legislativo.

Outros argumentos a favor da referida tese dizem respeito ao fato de estar previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal que os gastos com pessoal do Tribunal de Contas estão incluídos nos limites estabelecidos para o Poder Legislativo (art. 20) e também ao fato de nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) as dotações para os Tribunais de Contas estarem inseridas no orçamento do Poder Legislativo⁶⁸.

Contraopondo-se a esta visão, Carlos Ayres Britto⁶⁹ adverte que o Tribunal de Contas não integra o Poder Legislativo, eis que a própria Constituição Federal estabelece, em seu art. 44, que o Poder Legislativo será exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, por isso, o Parlamento brasileiro não se compõe do Tribunal de Contas.

Aponta o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal que quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de

⁶⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2016.

⁶⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. p. 1045.

⁶⁸ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 102.

⁶⁹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 8 (jul./dez. 2014). p.11.

Contas da União, está a falar de auxílio do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário⁷⁰.

Há, ainda, algumas vozes que posicionam o Tribunal de Contas como componente do Poder Judiciário em razão da atividade judicante que esse exerce na apreciação das contas dos ordenadores de despesas. Este entendimento é rechaçado por José Afonso da Silva⁷¹ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁷², que defendem que esta atribuição não se trata de função jurisdicional, pois não julga pessoas nem dirime conflitos de interesses, mas apenas de julgamento técnico de contas.

Nesta mesma linha de intelecção, Carlos Ayres Britto⁷³ embora reconheça que algumas características da jurisdição permeiem os julgamentos dos Tribunais de Contas, tais como a irretratibilidade das suas avaliações de mérito que é própria das decisões judiciais com trânsito em julgado, assinala que:

Os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988.

Note-se que os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas não se caracterizam pelo seu impulso externo ou non-ex-officio. Deles não participam advogados, necessariamente, porque a indispensabilidade dessa participação apenas se dá no nível do processo judiciário (art. 133 da CF). Inexiste a figura dos “litigantes” a que se refere o inciso LV do art. 5º da Constituição. E o “devido processo legal” que os informa somente ganha os contornos de um devido processo legal (ou seja, com as vestes do contraditório e da ampla defesa), se alguém passa à condição de sujeito passivo ou acusado, propriamente.

Os argumentos contrários à tese de inserção dos Tribunais de Contas dentro do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário são tão bem fundamentados que, hodiernamente, o entendimento que parece prevalecer no meio doutrinário é aquele que no sentido de que a Corte de Contas possui independência e autonomia em

⁷⁰ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 8 (jul./dez. 2014), p.12.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 755.

⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14.ed. São Paulo: Atlas, 2002, p.615.

⁷³ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 8 (jul./dez. 2014), p.16.

relação aos três poderes, possuindo, verdadeiramente, uma natureza jurídica *sui generis*. Este é o posicionamento do qual filia-se o presente trabalho.

Ou seja, a despeito do Tribunal de Contas ser tradicionalmente considerado como órgão auxiliar do Poder Legislativo, isso não o torna integrado à estrutura orgânica deste poder e nem o coloca em posição de subordinação, como também não o faz subordinado a qualquer outro poder, ensina Pedro Roberto Decomain⁷⁴. Destarte, continua o jurista, goza de ampla autonomia no desempenho das suas atribuições, não sendo lícito a nenhum outro órgão dizer-lhe como deve agir, ou como deve decidir.

Sob o prisma jurisprudencial, é válido destacar que o Supremo Tribunal Federal comunga do mesmo ponto de vista acima, evidenciando-o, inclusive, em decisão proferida em Ação Direta de Inconstitucionalidade⁷⁵. Na oportunidade, a Suprema Corte assentou que:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanção que resulta, primariamente, da própria Constituição da República.

Com o mesmo posicionamento, Fernando Jaime analisa que⁷⁶:

A definição mais apropriada é a de Frederico Pardini, que o define como "órgão especial de destaque constitucional". O Tribunal de Contas não está subordinado a nenhum dos Poderes do Estado, gozando de autonomia administrativa e funcional, com competências exclusivas, constitucionalmente estabelecidas. O vínculo existente entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo é apenas operacional, de apoio à fiscalização política.

⁷⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica). Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp012280.pdf>>. p. 61.

⁷⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4190) - Rio de Janeiro. Tribunal Pleno. Sessão de 10/3/2010, DJe 10/6/2010. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14756220/referendo-na-medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4190-rj>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

⁷⁶ JAYME, Fernando G. Tribunal de Contas: jurisdição especial e a prova no procedimento de julgamento de julgamento de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. ano XVII, 1999, v.3. p. 1.

A expressão “auxílio”, trazida pela CRFB/88 no "caput" do art. 71, deve ser compreendida no sentido de colaboração, de vínculo de necessidade, conforme anunciam Maria Carolina Fugagnoli⁷⁷ e Luiz Bernardo Dias Costa⁷⁸.

Em síntese, pode-se asseverar que o Tribunal de Contas não possui subordinação hierárquica a nenhum outro órgão ou poder, caracterizando-se como uma instituição estatal independente e de extrema importância para o Estado Democrático de Direito, cuja função precípua é a fiscalização da atividade financeira estatal.

2.3. A NATUREZA JURÍDICA DAS SUAS DECISÕES

Outro ponto que gera questionamentos e divergências no meio doutrinário diz respeito à natureza jurídica das decisões emanadas pelos Tribunais de Contas quando do exercício da competência, que lhes é atribuída pelo art. 71, inciso II, da CRFB/88, para julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

De forma mais específica, discute-se se a Corte de Contas exerceria função jurisdicional ou não durante o julgamento das contas prestadas pelos ordenadores de despesas. Na dicção de Débora de Assis Pacheco Andrade "a adoção de uma ou outra corrente doutrinária repercute na margem de atuação do Poder Judiciário no reexame dos julgados prolatados pela Instituição"⁷⁹.

Em outras palavras, a exata definição da natureza jurídica das decisões condenatórias possui implicações diretas sobre os limites aplicáveis à revisibilidade judicial de tais decisões, além de influenciar também na eficácia dos títulos condenatórios, como será minimamente explorado adiante.

⁷⁷ FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do prefeito ordenador de despesas: Uma análise do art. 71, incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal*. *In: Revista da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco*. Recife: ESMape, v. 12, 2007, nº 25, p. 893.

⁷⁸ COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas - evolução e principais atribuições no Estado democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006. p. 68.

⁷⁹ ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. **Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas**. 2016. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Clóvis Beznos. (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 37.

Considerando os argumentos trazidos pela doutrina, inicialmente serão postos os que defendem o caráter jurisdicional de tais decisões.

Os autores que aderem à mencionada corrente, a exemplo de Pontes de Miranda⁸⁰ e Seabra Fagundes⁸¹, aduzem que essa função jurisdicional seria uma exceção ao monopólio da jurisdição inerente ao Poder Judiciário, na qual a manifestação da Corte de Contas seria dotada de definitividade, não havendo possibilidade de revisão de mérito por esse poder, salvo se houvesse vícios ou ilegalidades nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas.

Sobre a revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, escreve Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁸² que quando elas são "adotadas em decorrência da matéria que o Constituinte estabeleceu na competência de julgar, não podem ser revistas quanto ao mérito".

Neste mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, conforme se pode observar no julgamento do Recurso Extraordinário nº 55.831⁸³, tradicionalmente entende que no julgamento das contas de responsáveis por haveres públicos, a competência é exclusiva dos Tribunais de Contas, salvo nos casos de nulidade decorrente de irregularidade formal grave ou de manifesta ilegalidade.

Acerca do assunto, esclarece o ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto:

O Tribunal de Contas tal como o Poder Judiciário julga. E, naquela matéria de sua competência, o mérito não pode ser revisto pelo Poder Judiciário. A Constituição aquinhoa o Tribunal de Contas com competências que não são do Congresso Nacional e com competências que não são do Poder Judiciário. O Poder Judiciário tem a força da revisibilidade das decisões do Tribunal de Contas, porém, num plano meramente formal, para saber se o devido processo legal foi observado, se direitos e garantias individuais foram ou não respeitados. Porém o mérito da decisão, o controle, que é próprio do Tribunal de Contas, orçamentário, contábil, financeiro,

⁸⁰ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970. p. 251.

⁸¹ FAGUNDES, Miguel de Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atualizada por Gustavo Binbenbajm. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 170.

⁸² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=4>. Acesso em: 27 abr. 2017.

⁸³ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 55.821. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Iradir Pietroski. Rel. Min. Victor Nunes. Mandado de Segurança. Primeira Turma. Julgamento: 31/12/1969. Diário de Justiça. Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15335358347&tipoApp...>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

operacional e patrimonial, logo o mérito da decisão é insindicável pelo Poder Judiciário⁸⁴.

Outros autores, como Evandro Martins Guerra⁸⁵ e Fernando G. Jayme⁸⁶, fundamentam tal posição arguindo-se que a jurisdição não seria exclusiva do Poder Judiciário, já que em alguns momentos a própria Constituição Federal afasta algumas matérias da apreciação do Poder Judiciário, como se observa nos casos de competência privativa do Senado Federal para processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República por crimes de responsabilidade e na competência do Tribunal de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

Salienta Débora Assis Pacheco Andrade que para os que se alinham a essa primeira corrente caberia ao Poder Judiciário apenas o exame de conformação do ato à hipótese legal, sendo vedado adentrar no mérito das decisões do Tribunal de Contas, sob pena de usurpar-lhe a competência e violar o instituto da coisa julgada⁸⁷.

De outro lado, os que negam a função jurisdicional ao Tribunal de Contas e, portanto, defendem que suas decisões possuem natureza administrativa, o fazem com base no princípio da unicidade de jurisdição, segundo o qual a Lei não afastará da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito⁸⁸.

À guisa de exemplos de autores alinhados ao referido posicionamento, pode-se citar José Cretella Júnior⁸⁹, o qual entende que justamente pelo fato de haver a possibilidade de o Poder Judiciário rever as decisões do Tribunal de Contas quando

⁸⁴ BRITTO, Carlos Ayres *apud* CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2005, n. 1. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=3>. Acesso em: 27 abr. 2017.

⁸⁵ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 122.

⁸⁶ JAYME, Fernando G. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 4. ed., 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=5> Acesso em: 26 abr. 2017.

⁸⁷ ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. **Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas**. 2016. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Clóvis Bezno. (Mestrado em direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, p. 37-38.

⁸⁸ COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 85.

⁸⁹ CRETILLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.

lesivas aos direitos individuais é que se conclui que a jurisdição conferida ao órgão é meramente administrativa.

Nessa mesma direção, Odete Medauar⁹⁰ destaca que, embora o constituinte tenha utilizado os vocábulos "Tribunal" e "julgar" e tenha conferido aos seus membros garantias assemelhadas àquelas gozadas pelos magistrados, levando ao engano que ora se discute, o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, ao prescrever que nenhuma lesão a direito será excluída da apreciação do Judiciário, faz com que qualquer decisão do Tribunal de Contas seja passível de análise judicial.

Embora se posicione no sentido de negar o exercício de função jurisdicional ao Tribunal de Contas, Débora Assis Pacheco Andrade reconhece que:

Em virtude do legítimo poder conferido ao Tribunal de Contas para julgar questões contábeis, financeiras, orçamentárias e patrimoniais, entendemos que as decisões emanadas pela Instituição nessa seara fazem coisa julgada administrativa, mas não impendem o reexame pelo Poder Judiciário em toda a sua amplitude.

A esse respeito, não se pode olvidar que o conceito de coisa julgada administrativa está, necessariamente, associado ao da coisa julgada. A coisa julgada administrativa só pode ser entendida, em princípio, como a imutabilidade do comando de uma decisão administrativa. Só haverá coisa julgada administrativa, em sentido *lato*, naquelas decisões dos órgãos e tribunais administrativos que não puderem, depois de transitadas em julgado, ser objeto de rediscussão no âmbito da própria administração⁹¹.

Rildo Vieira Silva⁹² salienta que o entendimento doutrinário e jurisprudencial que vem prevalecendo atualmente é exatamente este de classificar as decisões do Tribunal de Contas como sendo de natureza administrativa, o que acarreta ampla sindicabilidade ao Poder Judiciário na reapreciação das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas.

Ele explica que isso ocorre porque no Brasil, diferentemente do que ocorre em diversos países europeus, como na França, por exemplo, vigora o sistema de jurisdição una, de sorte que compete exclusivamente ao Poder Judiciário decidir,

⁹⁰ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 154.

⁹¹ ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. **Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas**. 2016. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Clóvis Bezanos. (Mestrado em Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/7035/1/Debora%20de%20Assis%20Pacheco%20Andrade.pdf>>. p. 39.

⁹² SILVA, Rildo Vieira. **A legitimidade para agir do Ministério Público de Contas no Direito Brasileiro**. 2009. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Lúcio Grassi de Gouveia. (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Pernambuco, Recife, p. 30.

com força de definitividade, toda e qualquer contenda envolvendo a correta aplicação do Direito a um caso concreto, independentemente da natureza da relação controvertida ou de quais sejam os litigantes.

Pontua ainda que "essa compreensão, predominante, vulnera significativamente o poder coercitivo das decisões do Tribunal de Contas e a efetividade de sua competência funcional"⁹³. O estudo que ora se dedica, compartilha desse mesmo ponto de vista trazido pelo referido autor.

Por fim, faz-se pertinente destacar que há ainda um posicionamento intermediário entre as duas posições antagônicas trazidas acima, sendo esse o perfilhado por esta pesquisa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹⁴, por exemplo, entende que a decisão do Tribunal de Contas não se iguala à decisão jurisdicional, pois está sujeita ao controle pelo Poder Judiciário, mas também não se identifica com a função puramente administrativa. Segundo ela, a decisão da Corte de Contas se coloca a meio caminho entre uma e outra e possui fundamento constitucional, se sobrepondo às decisões das autoridades administrativas, sejam qual for o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública.

2.4. A EFICÁCIA DAS DECISÕES

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no seu art. 71, §3º, que as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. Tal previsão é estendida aos Tribunais de Contas do Estado e aos Tribunais de Contas dos Municípios em razão do princípio da simetria.

Entretanto, como recorda Luiz Henrique Lima⁹⁵, a Corte de Contas não detém competência para executar as mencionadas decisões, segundo a decisão do STF no

⁹³ SILVA, Rildo Vieira. **A legitimidade para agir do Ministério Público de Contas no Direito Brasileiro**. 2009. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Lúcio Grassi de Gouveia. (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Pernambuco, Recife, p. 31.

⁹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Coisa julgada - aplicabilidade às decisões do Tribunal de Contas da União. *In: Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 27, n. 70, 1996. p. 23-36.

⁹⁵ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 107.

RE 223.037-SE⁹⁶. Na oportunidade, o Pretório Excelso declarou a inconstitucionalidade do inciso XI do art. 68 da Constituição do Estado de Sergipe, que atribuía ao Tribunal de Contas estadual a competência para executar suas próprias decisões que implicassem imputação de débito ou multa.

1. As decisões das Cortes de Contas que impõem condenação patrimonial aos responsáveis por irregularidades no uso de bens públicos têm eficácia de título executivo (CF, artigo 71, § 3º). Não podem, contudo, ser executadas por iniciativa do próprio Tribunal de Contas, seja diretamente ou por meio do Ministério Público que atua perante ele. Ausência de titularidade, legitimidade e interesse imediato e concreto. 2. A ação de cobrança somente pode ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, por intermédio de seus procuradores que atuam junto ao órgão jurisdicional competente. 3. Norma inserida na Constituição do Estado de Sergipe, que permite ao Tribunal de Contas local executar suas próprias decisões (CE, artigo 68, XI). Competência não contemplada no modelo federal. Declaração de inconstitucionalidade, *incidenter tantum*, por violação ao princípio da simetria (CF, artigo 75). Recurso extraordinário não conhecido.

Desse modo, pode-se afirmar que as decisões condenatórias emanadas pelo Tribunal de Contas configuram títulos executivos extrajudiciais que dependem de interpelação judicial para produzirem os seus efeitos, ou seja, possuem eficácia mediata.

Vale lembrar que há um rol de legitimados autorizados a promover a execução do título executivo extrajudicial oriundo das decisões que imputam débito ou multa. Nas lições de Luiz Henrique Lima⁹⁷, ele deve ser executado por órgãos próprios da Administração Pública, como a Advocacia Geral da União e as Procuradorias dos estados e municípios.

Malgrado o Superior Tribunal de Justiça tenha agasalhado o posicionamento, no REsp. 1.109.433-SE⁹⁸, de que o Ministério Público também possui legitimidade para propor a ação de execução, notadamente para as decisões oriundas de Tribunal de Contas Estadual, o entendimento da Suprema Corte, reafirmado, inclusive, em

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 223-037-SE, Relator: Min. Maurício Corrêa, Data de Julgamento: 02/05/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-08-2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748326/recurso-extraordinario-re-223037-se>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

⁹⁷ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 108.

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.109.433-SE, Primeira Turma, Rel. Luiz Fux, Brasília, DF, DJe: 27/05/2009. Disponível em: <<http://jurisprudenciabrasil.blogspot.com.br/2009/06/jurid-ministerio-publico-legitimidade.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

diversas oportunidades, é pela ilegitimidade da referida instituição para atuar em tal hipótese⁹⁹.

Cabe registrar, ainda, que existem autores que defendem a atribuição de poderes aos Tribunal de Contas para executarem as suas próprias decisões, assegurando assim maior efetividade às suas condenações. Em arrimo com esse pensamento, Sérgio Ferraz¹⁰⁰ levanta críticas à sistemática vigente, no sentido de apontar a incoerência no fato de entes subordinados ao Executivo (a exemplo da Advocacia Geral da União e das Procuradorias) executarem decisão de um órgão autônomo e independente. Destaque-se que o presente ensaio concorda com a aludida crítica.

⁹⁹ O STF, por exemplo, negou o Recurso Extraordinário com Agravo (ARE 823347), interposto pelo MP maranhense, que questionou acórdão do Tribunal de Justiça local (TJ-MA) que o julgou ilegítimo para executar as decisões do Tribunal de Contas quando estas impõem a responsabilização do gestor público ao pagamento de multa por desaprovação de contas. Na oportunidade, o Pretório Excelso reafirmou a ilegitimidade do Ministério Público, mantendo o entendimento de que somente o ente público beneficiário possui legitimidade para propor a ação de execução na situação de condenação patrimonial imposta por Tribunal de Contas.

¹⁰⁰ FERRAZ, Sérgio. A execução das decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações. *In*: ARRUDA ALVIM; ALVIM, Eduardo; TAVOLARO, Luiz Antônio. *In: Licitações e contratos administrativos: uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas*. Curitiba: Juruá, 2006. p. 169-177.

3. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E OS REGIMES JURÍDICOS DE CONTAS PÚBLICAS

Passa-se, agora, ao estudo específico das competências constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas e ao exame dos regimes de contas públicas, pontos esses de passagem obrigatória para que mais adiante analisemos as teses firmadas pelo STF no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744.

Como já apontado anteriormente, o controle externo da Administração Pública ganhou novos contornos a partir da CRFB/88. Antes restrita ao exame da legalidade dos atos praticados, ou seja, à verificação da conformidade das despesas com as disposições legais, a fiscalização externa passou a abranger outros aspectos, tais como a legitimidade (análise de mérito, atendimento ao interesse público) e a economicidade (comparação entre dispêndios efetivados e resultados obtidos).

Em decorrência dessa mudança de perspectiva quanto ao controle externo, as atribuições dos Tribunais de Contas também foram significativamente ampliadas com a Constituição Federal de 1988, conferindo àquela instituição a independência e autonomia necessárias para o exercício do seu *múnus* público.

Com efeito, reservou-se aos Tribunais ou Conselhos de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o exercício de várias e importantes alçadas trazidas nos incisos do art. 71 da CF/88.

Diante desse amplo leque de competências, a doutrina especializada as classifica de diversas formas, uns apresentam longas listas, arrolando, por exemplo, treze atribuições dos Tribunais de Contas decorrentes do texto constitucional, como Luiz Henrique Lima¹⁰¹, e outros as trazem de forma mais sucinta, a exemplo de Bruno Speck¹⁰², separando-as em menos funções.

Optou-se, no presente trabalho, por restringir a abordagem das atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas à apenas duas, função opinativa e função julgadora, tendo em vista que é em torno delas que se desenvolve a discussão que

¹⁰¹ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015. p. 98-102.

¹⁰² SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, out. 2000. p. 82.

este ensaio pretende levantar mais à frente e também é a partir delas que se sustentará a existência de dois regimes de contas públicas, quais sejam, as contas de gestão e as contas de governo.

3.1 FUNÇÕES OPINATIVA E JURISDICIONAL ADMINISTRATIVA

As funções opinativa e julgadora (ou jurisdicional administrativa) se destacam sobremaneira no rol de atribuições outorgadas aos Tribunais de Contas na Carta Constitucional de 1988, encontrando-se previstas nos incisos I e II do art. 71, respectivamente. Debruçaremos sobre elas nos subtópicos seguintes.

3.1.1 Emissão de parecer prévio sobre as contas de governo (art. 71, I, CF)

Primeiramente, convém assinalar, conforme os ensinamentos de Pedro Decomain, que "a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios necessitam de recursos financeiros para o cumprimento de suas tarefas". O dispêndio de tais recursos pelo Poder Executivo dos entes políticos deve ocorrer seguindo a autorização que o Poder Legislativo previamente concedeu, de forma anual, através da lei orçamentária¹⁰³.

É, portanto, dentro dessa perspectiva que se desenvolve a incumbência conferida aos Tribunais de Contas, através do art. 71, I, da CF/88, para emitir parecer prévio acerca das contas dos Chefes dos Poderes Executivos, afirma Decomain¹⁰⁴.

Na peça técnica em comento, destaca Bruno Speck¹⁰⁵, será avaliado o balanço financeiro do governante e a sua conformidade com os princípios da contabilidade pública e das leis do orçamento anual, das diretrizes e bases e do plano plurianual

¹⁰³ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. Universidade do Vale do itajaí - UNIVALI. 2005. p. 101.

¹⁰⁴ *Ibidem*. p. 101-102.

¹⁰⁵ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000. p. 102.

O parecer prévio produzido pelo Tribunais de Contas será, então, posteriormente encaminhado ao Legislativo, juntamente com as contas anuais que foram apreciadas, para subsidiar o julgamento político.

Com efeito, observa Decomain¹⁰⁶ que:

(...) incumbe ao Congresso Nacional decidir sobre as contas do Presidente da República (CF/88, arts. 49, inciso IX, 70 e 71), que lhe devem ser anualmente prestadas (CRFB/88, art. 84, XXIV). As Assembleias Legislativas decidem sobre as contas anualmente prestadas pelos Governadores dos Estados respectivos, e a Câmara Legislativa do Distrito Federal resolve sobre as contas de seu Governador (CF/88, arts. 25, 32 e 75). Finalmente, as Câmaras de Vereadores resolvem sobre as contas anualmente prestadas pelos respectivos Prefeitos Municipais (CF, art. 31).

O objeto sobre o qual recai a função opinativa do Tribunal de Contas são as contas de governo, que, sem prejuízo de um estudo mais aprofundado logo à frente, consistem nas contas anuais prestadas por aquele que está investido na chefia do Poder Executivo.

Cumprе ressaltar que o parecer prévio decorrente da análise das contas de governo tem caráter meramente opinativo, ou seja, não vincula o Poder Legislativo quando este for realizar o julgamento das contas anuais. Todavia, no âmbito municipal, o parecer prévio tem sua importância realçada e mitiga-se, de certa forma, o caráter opinativo que lhe é característico, tendo em vista que, conforme o art. 31, §2º da CRFB/88, "só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores da Câmara Municipal".

Infere-se, portanto, que na órbita municipal a manifestação do Tribunal de Contas é um parecer qualificado, que subsiste até ser derrubado pelo quórum especial de dois terços do parlamento local. Nesse particular, Hélio Saul Mileski entende acertada essa opção constitucional, como se depreende do seguinte trecho da obra "O controle da gestão pública", abaixo reproduzido:

Trata-se de uma medida constitucional consentânea à moralidade pública, tendo em conta a realidade administrativa dos Municípios brasileiros. A grande maioria, a quase totalidade dos municípios brasileiros, é de médio, pequeno e pequeníssimo porte, cuja administração é conduzida de maneira unipessoal pelo Prefeito, sendo este o responsável direto pela execução

¹⁰⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005.. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal.(Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, p. 102.

orçamentária municipal, inclusive no que diz respeito à ordenação, liberação e pagamento de despesas. Em tal circunstância, a toda evidência, deve o Prefeito Municipal ficar adstrito a um sistema de controle em que a avaliação técnico-jurídica possua uma valoração decisória compatível com o seu grau de responsabilidade, independentemente da avaliação de cunho político¹⁰⁷.

Esse parecer prévio conterà fundamentos técnicos, financeiros, jurídicos e contábeis que auxiliarão o Poder Legislativo no momento da decisão. Ademais, serve ainda como um indicativo ético para o comportamento dos parlamentares na ocasião do julgamento.

Cumpre salientar que além da característica técnica, que lhe é inerente, o parecer prévio é uma peça obrigatória, pois somente após analisadas pelo Tribunal de Contas é que as contas são submetidas a julgamento da Câmara Municipal. Denota-se, assim, a importância do pronunciamento do Tribunal de Contas, formalizado no parecer prévio, para atuação do Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração Pública.

Sobre o processo de apresentação das contas, elaboração do parecer pelo Tribunal e aprovação pelo Legislativo, faz-se pertinente explicar, ainda que sucintamente, como ele ocorre.

Primeiramente, o Executivo deve cumprir o seu dever de apresentar as contas anuais no prazo que lhe foi fixado no texto constitucional. Nos termos do art. 84, XXIV, da CRFB/88, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Por simetria, lembra José de Ribamar Caldas Furtado¹⁰⁸, tal obrigação estende-se aos Governadores de Estado e do Distrito Federal e aos Prefeitos Municipais.

O não envio das contas anuais pelo Executivo federal, estadual, distrital ou municipal caracteriza crime de responsabilidade, conforme reza o art. 9º, 2), da Lei 1.079/50¹⁰⁹ e o art. 1º, inciso VII, do Decreto-Lei nº 201/67¹¹⁰, além de incorrer em

¹⁰⁷ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 273-274.

¹⁰⁸ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 63.

¹⁰⁹ Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

ato de improbidade administrativa na modalidade prevista no art. 11, inciso VI, da Lei 8.429/92¹¹¹.

Em face da omissão no dever de prestar as contas anuais, também pode ser instaurada a tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas competente e o Estado poderá decretar a intervenção no município, nos termos do art. 35, II, da Carta Política de 1988¹¹².

Recebidas as contas pelo Tribunal de Contas, a referida instituição terá, igualmente, o prazo de 60 dias para elaborar o parecer sobre as contas de governo, sendo que, algumas Cortes dispõem de um prazo de 180 dias, como é o caso do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, este por força do art. 91, I, da CEBA¹¹³.

Nesse particular, alguns autores sustentam que a obrigatoriedade da elaboração do parecer prévio pelo Tribunal de Contas decorre de um direito público subjetivo que detém o Prefeito de ver as suas contas julgadas. Para José Nilo de Castro¹¹⁴, por exemplo, assim como os prestadores de contas públicas tem o dever de prestá-las na forma e prazo legais, socorre-lhes, identicamente, o direito público subjetivo de ter a emissão do parecer prévio, no prazo estabelecido, podendo, inclusive, valer-se de medidas judiciais para tanto.

Após essa análise, o relatório é remetido ao Poder Legislativo do respectivo ente para que este promova o julgamento das contas, tendo como suporte técnico o parecer prévio da Corte de Contas.

Destaque-se, por oportuno, que enquanto o Prefeito e o Tribunal de Contas têm prazos determinados para apresentar e apreciar as contas, respectivamente, o

¹¹⁰ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

¹¹¹ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

¹¹² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

¹¹³ BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_14128604_CONSTITUICAO_DO_ESTADO_DA_BAHIA.aspx>. Acesso em: 20 set. 2017.

¹¹⁴ CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. p. 483.

mesmo não se pode dizer em relação ao Poder Legislativo, tendo em vista que a Constituição se manteve silente quanto a fixação de um prazo para o julgamento político das contas prestadas pelo Chefe do Executivo municipal, observa Tatiana Penharrubia¹¹⁵.

3.1.2 Julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos (art. 71, II, CF)

Antes de destrinchar o conteúdo do art. 71, inciso II da CF/88, válido trazer algumas considerações a respeito dessa importante atribuição dos Tribunais de Contas.

Segundo Bruno Speck¹¹⁶, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros e bens públicos, malgrado tenha ganhado status constitucional somente a partir da segunda Constituição republicana de 1934, é uma das atividades mais antigas do Tribunal de Contas, sendo possível perceber a sua existência desde a Exposição de Motivos de Rui Barbosa, quando da previsão de criação da Corte em 1890, ao mencionar que ela deveria ter "atribuições de revisão e julgamento".

Durante longo tempo, ensina Speck, predominavam nichos de exceção à obrigatoriedade de prestar contas ao Tribunal de Contas. Ficavam isentas da responsabilidade de apresentar as contas perante a instituição, por exemplo, todas as empresas estatais, o que correspondia, em termos de volume financeiro, ao grosso dos recursos públicos antigamente¹¹⁷.

Rompendo com esse panorama que vigia no Brasil, a CF/88 acabou com os citados nichos de exceção e trouxe expressamente no parágrafo único do seu art. 70 que "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens ou valores públicos".

¹¹⁵ FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. Tese. Orientadora: Profa. Associada Monica Herman Salem Caggiano (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/pt-br.php>>. p. 160.

¹¹⁶ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000. p. 83.

¹¹⁷ *Ibidem. loc.cit.*

Com essa nova definição de *accountability* trazida pela Constituição vigente, assevera Speck¹¹⁸, houve uma ampliação expressiva do rol de entidades e pessoas obrigadas a prestarem contas, demonstrando assim que a ideia de responsabilização abrange todos aqueles que participam do gerenciamento de recursos públicos, sejam elas pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Vale ressaltar a importância dessa função de julgamento de contas dos administradores, sobretudo após a abolição da fiscalização prévia que era feita pelo Tribunal de Contas através do registro das despesas. Como observa Pedro Decomain¹¹⁹, o seu pronunciamento, aqui, não terá a natureza de parecer e, portanto, de opinião, mas sim de decisão.

Outrossim, segundo Speck¹²⁰, a apreciação das contas prestadas por administradores de recursos públicos é considerada atividade-chave do Tribunal de Contas e justifica essa afirmação com base em três aspectos.

O primeiro aspecto trazido por ele diz respeito ao rito processual seguido pela Corte no julgamento dessas contas, que se assemelha assaz com o processo judicial, notadamente no que toca à estrutura processual baseada no princípio do contraditório, em que se garante ao administrador a oportunidade de apresentar defesa, bem como instruir o processo, culminando na prolação de uma decisão conclusiva de aprovação ou reprovação da prestação de contas.

Essa lógica processual, salienta Speck¹²¹, não tem aplicação somente durante o julgamento das contas dos administradores, mas também em outras atribuições da Corte de Contas, tais como na elaboração de parecer sobre as contas do governo, na fiscalização por meio de inspeções e auditorias e no registro das contratações e aposentadorias.

¹¹⁸ SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000. p. 84.

¹¹⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, p. 116.

¹²⁰ SPECK, Bruno Wihelm. *Op.cit.* 2000. p. 85.

¹²¹ *Ibidem.* p. 86.

O segundo aspecto concerne à estrutura organizacional do Tribunal de Contas que se conforma de maneira a reproduzir, de forma simplificada, o arranjo da administração pública, justamente para viabilizar o exercício dessa atribuição de julgar as contas. Há divisões internas e cada órgão dirige a sua atuação à um grupo específico de entidades ou pessoas obrigadas à prestação de contas¹²².

O terceiro aspecto apontado pelo autor para reforçar a centralidade do julgamento em relação a outros processos se refere à alocação de recursos humanos e materiais para o desempenho dessa tarefa. Ele afirma que o volume de processos relacionados à atividade de julgamento é muito significativo, somente comparado aos processos de registro de admissões e aposentadorias¹²³.

Feitas essas considerações, pode-se agora analisar minuciosamente a atribuição constitucional ensejadora do presente subtópico.

Nos termos do art. 71, inciso II da CF/88, as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades mantidas pelo Poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, são julgadas pela Corte de Contas competente¹²⁴.

Inserem-se na referida previsão, lembra Cláudia Maria de Souza Moura¹²⁵, as contas dos responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos que sejam repassados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos similares.

Nessa toada, Pedro Decomain assevera que:

Por administradores ou responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração devem entender-se então também todos os administradores de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, instituídas ou mantidas pelo poder público, ainda quando revistam caráter de fundações de Direito Privado, o que ocorre com certa frequência. A gestão financeira dos dirigentes de tais organismos da

¹²² SPECK, Bruno Wilhelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2000. p. 85.

¹²³ *Ibidem. loc. cit.*

¹²⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 out. 2017.

¹²⁵ MOURA, Cláudia Maria de Souza. Os Tribunais de Contas e a inelegibilidade por motivo de rejeição de contas públicas. *In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*. v. 20, Salvador, jan./dez. 1994. p. 102.

Administração Pública indireta é apreciada pelos Tribunais de Contas, a quem cabe decidir a seu respeito, aprovando-as ou rejeitando-as¹²⁶.

Para Helio Saul Mileski¹²⁷, aqui o Tribunal de Contas desempenha uma atividade controladora de muito maior relevância, pois exerce uma competência tipicamente deliberativa, com poderes sancionadores. Segundo o mencionado autor, a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no julgamento das contas é terminativa no âmbito administrativo, na medida em que se trata de uma atividade de jurisdição administrativa, cuja revisão judicial fica adstrita aos aspectos da ilegalidade manifesta ou do erro formal, em face do permissivo constitucional do inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal.

Gize-se, oportunamente, que o objeto desse julgamento trazido pelo art. 71, II, da CRFB/88 são as contas de gestão (ou contas dos ordenadores de despesas).

3.2 OS DOIS REGIMES JURÍDICOS DE CONTAS PÚBLICAS

Diante do que foi exposto alhures, observa-se a que a sistemática constitucional de controle externo da Administração Pública é sedimentada na existência de dois regimes de contas públicas, a saber: a) o que abrange as denominadas contas de governo, atinentes à gestão política do chefe do Poder Executivo, cujo julgamento é político e, portanto, levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (art. 71, I, c/c art.49, IX, ambos da CF). b) e o que abarca as chamadas contas de gestão, prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos e que são submetidas ao julgamento técnico e definitivo realizado pela Corte de Contas¹²⁸.

Pois bem. De extrema importância é o estudo desses dois regimes de contas públicas para a pesquisa que ora se dedica.

¹²⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal.(Mestrado em Ciência Jurídica.) - Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina,. p. 117.

¹²⁷ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 282.

¹²⁸ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 68-69.

3.2.1 Contas de governo

No que concerne às contas de governo ou contas anuais, trataremos, neste tópico, sobre o seu conceito, peculiaridades, bem como sobre o seu julgamento.

3.2.1.1 Conceito

Na acepção de José Maurício Conti¹²⁹, as contas de governo são aquelas contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e que tem como objetivo demonstrar as atividades de arrecadação e dispêndio de recursos pela Administração Pública durante o exercício financeiro, evidenciando eventual déficit ou superávit orçamentário.

Além disso, as contas de governo visam demonstrar o cumprimento dos percentuais obrigatórios de destinação dos recursos às áreas prioritárias, como saúde e educação; a observância aos limites de gastos com pessoal; e a apresentação de outras informações que possibilitem a realização de uma avaliação global das contas e do planejamento governamental¹³⁰.

Como bem descreveu o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11060¹³¹, são contas globais que

[...] demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento²⁹, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).

¹²⁹ CONTI. José Maurício. **Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

¹³⁰ *Ibidem. loc. cit.*

¹³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11060 - GO 1999/0069194-6. Segunda Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DJ 16 set. 2002. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3609285/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go-1999-0069194-6>>. Acesso em: 28 set. 2017.

É, em outras palavras, uma visão macro das contas públicas e, portanto, passível de uma apreciação política, balizada não somente pela legalidade, mas também por critérios de conveniência e oportunidade, ou seja, adentra no mérito do ato administrativo.

3.2.1.2 Peculiaridades

Dispõe o art. 31, §3º da CF, que as contas de gestão do Prefeito Municipal ficarão, durante sessenta dias do exercício, à disposição de qualquer contribuinte, para que possa examiná-las e, constatando alguma irregularidade, questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Esse é o chamado controle social das contas municipais, leciona Helio Saul Mileski¹³².

Entretanto, relembra o autor, que o referido dispositivo se trata de uma norma de eficácia limitada, visto depender de regulamentação legal para produzir efeitos. Em outras palavras, “para que seja possibilitado o exercício do controle social constitucionalmente previsto é necessária a edição de lei regulamentadora da forma de ser questionada a legitimidade das contas”¹³³.

Já a LRF, por sua vez, determina que as referidas contas ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49). Além disso, prevê que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação e do julgamento das contas (art.56, § 3º)¹³⁴.

¹³² MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 275.

¹³³ *Ibidem. loc.cit.*

¹³⁴ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 70.

3.2.1.3 Julgamento

No que concerne ao julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo, ensina José Ribamar Caldas Furtado¹³⁵ que a análise se voltará para a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas nas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo.

Por ser realizado pelo Parlamento, isto é, pelos representantes do povo, cuida-se de julgamento eminentemente político, em que muitas vezes a legalidade cede espaço para a legitimidade.

José Ribamar esclarece que “é a Casa Legislativa o juiz natural para julgar as contas de governo, devendo atuar com total autonomia, emitindo juízo de valor, mas não se descuidando das normas de procedimento”¹³⁶, ou seja, precisa respeitar o devido processo legal, contraditório, ampla defesa, publicidade, motivação das decisões, etc., sob pena da deliberação parlamentar ser considerada nula pelo Poder Judiciário.

Para instrumentalizar o julgamento político, os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo, como já foi assinalado anteriormente. Esse parecer será: a) pela aprovação; b) pela aprovação com ressalva; c) pela desaprovação; ou d) com abstenção de opinião. Segundo o magistério de José Ribamar, “esse último será emitido quando ocorrer ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo”¹³⁷, como, por exemplo, na hipótese de morte do chefe do Executivo responsável por prestar as contas.

Por fim, impende destacar que, em virtude do princípio da independência das instâncias, caso haja a aprovação das contas anuais apresentadas pelo Chefe do Executivo, seja o Presidente da República, Governador de Estado e do Distrito Federal ou Prefeito Municipal, não haverá prejuízo para a apuração da responsabilidade nas esferas penal, civil, ou por atos de improbidade administrativa.

¹³⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In: **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília**, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 70.

¹³⁶ *Ibidem*. p. 71.

¹³⁷ *Ibidem*. *loc.cit.*

3.2.2 Contas de gestão

Neste tópico, abordaremos o conceito, as peculiaridades e o julgamento das contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesas.

3.2.2.1 Conceito

As contas de gestão, também denominadas de contas dos ordenadores de despesa, diferentemente das contas de governo, voltam-se para os atos administrativos diários de gestão de recursos, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

Nesse diapasão, José Maurício Conti¹³⁸ ensina que elas não possuem necessariamente uma periodicidade anual, como é o caso das contas de governo, e tem como objetivo demonstrar a aplicação de recursos públicos por aqueles responsáveis por geri-los, atendo-se aos *standards* da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, a regularidade dos procedimentos e a ocorrência de eventuais prejuízos ao erário público.

Conti¹³⁹ esclarece que, na hipótese de se constatarem irregularidades, os Tribunais de Contas possuem autorização constitucional para aplicar sanções, como reparações patrimoniais ao erário ou imposição de multas, por exemplo¹⁴⁰. Em situações mais graves, como as de improbidade administrativa, pode, inclusive, oferecer representação ao Ministério Público.

¹³⁸ CONTI, José Maurício. **Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>. Acesso em: 07 mai. 2017.

¹³⁹ *Ibidem. loc.cit.*

¹⁴⁰ *Ibidem. loc.cit.*

3.2.2.2 Peculiaridades

Da leitura do art. 80, §1º, do Decreto-Lei nº 200/1967, depreende-se que ordenador de despesa “é o agente público com autoridade administrativa para administrar os dinheiros e bens públicos de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros”, ensina Helio Saul Mileski¹⁴¹.

Nas palavras de José Ribamar Caldas Furtado:

Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa¹⁴².

Os parâmetros utilizados pelos Tribunais de Contas para o exame da lisura das contas de gestão apresentadas são todas as normas (princípios e regras) que compõem o ordenamento jurídico aplicáveis à matéria de gerenciamento dos recursos públicos.

3.2.2.3 Julgamento

Por força do inciso II, do art. 71, da Carta Maior, coube aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão dos ordenadores de despesa, sem a interferência do Poder Legislativo.

Esse julgamento, ao contrário do julgamento político efetuado pela Casa Legislativa, é eminentemente técnico-jurídico, isto é, o foco de análise se dirige à conformidade dos atos de gestão de recursos públicos com as normas constitucionais e legais.

¹⁴¹ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 285.

¹⁴² FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 71.

Observa José Ribamar¹⁴³ que a deliberação técnica do Tribunal de Contas é promovida “com o concurso do Ministério Público Especial (CF, art.130) e têm, substancialmente, o objetivo de efetivar a reparação de dano ao patrimônio público, por meio da imputação de débito ao responsável, consubstanciado em acórdão”, cuja natureza é de título executivo (CF, art. 71, §3º).

Nesse mesmo raciocínio, Helio Saul Mileski¹⁴⁴ afirma que a finalidade do julgamento das contas de gestão é a avaliação da regularidade da gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, no intuito de dizer se os bens e os recursos financeiros foram convenientemente utilizados pelos administradores públicos, ou melhor, se destinaram-se ao atendimento das necessidades coletivas.

A decisão proferida pela Corte de Contas poderá ser pela consideração das contas como: a) regulares (quando “expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade e a economicidade dos atos de gestão”¹⁴⁵; b) regulares com ressalva (quando “evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário”¹⁴⁶; e, por fim, c) irregulares (quando for comprovada a omissão no dever de prestar contas, a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar, o dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico ou o desvio de dinheiros, bens e valores públicos¹⁴⁷)

Nessa última hipótese, além de condenar o responsável ao pagamento do valor impugnado atualizado monetariamente e de multa proporcional ao dano causado ao erário, o Tribunal de Contas dispõe da prerrogativa, já mencionada anteriormente, de promover a representação ao Ministério Público, para ajuizamento das ações civis e penais cabíveis, especialmente no que diz respeito ao regramento constante na Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa)¹⁴⁸.

Além disso, o julgamento irregular das contas de gestão acarreta a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, *in verbis*:

¹⁴³ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 72.

¹⁴⁴ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 289.

¹⁴⁵ *Ibidem. loc. cit.*

¹⁴⁶ *Ibidem. loc. cit.*

¹⁴⁷ *Ibidem. loc. cit.*

¹⁴⁸ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 292.

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 que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição¹⁴⁹.

Destaque-se que a inserção, na LC 64/90, da hipótese de inelegibilidade em comento, ocorreu por força da Lei da Ficha Limpa, importante marco legislativo que concretizou em uma norma a insatisfação da sociedade brasileira em se permitir que pessoas ímprobos concorressem às eleições.

A participação de candidatos com uma vida pregressa eivada pela mácula da prática de certos crimes ou de atos de improbidade gerava um mal à legitimidade do sistema democrático, de modo que era preciso a criação de um mecanismo que obstasse o registro das suas candidaturas¹⁵⁰.

Segundo o magistério de João Adolfo Ribeiro e José Polycarpo¹⁵¹, a referida lei de iniciativa popular “tem o escopo, portanto, de recobrar o sentido do termo “candidato”, que etimologicamente significa cândido, que quer dizer puro, limpo, depurado eticamente, sendo que candidatura significa limpeza ou pureza ética”.

Apesar dos bons propósitos, surgiram diversos questionamentos acerca da compatibilidade de alguns dos seus dispositivos com a Carta Constitucional, especialmente no que toca a inelegibilidade resultante da rejeição de contas públicas¹⁵².

Sobre a aplicabilidade dessa repercussão jurídica aos Prefeitos ordenadores de despesa, principiaremos a discussão no tópico seguinte.

¹⁴⁹ BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em. 27 out. 2017.

¹⁵⁰ BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro; LEITE, José Polycarpo de Negreiros. Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. *In: Revista de Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014. p. 230.

¹⁵¹ *Ibidem. loc.cit.*

¹⁵² BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro; LEITE, José Polycarpo de Negreiros. Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. *In: Revista de Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014. p. 230.

3.3 O CASO DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS

Um dos grandes questionamentos que circundam a temática da atuação conjunta do Poder Legislativo com o Tribunal de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, radica-se na definição sobre qual é o órgão competente para julgar as contas do Chefe do Executivo que desempenha as funções de ordenador de despesa.

Hélio Saul Mileski assevera que, nesses casos, “o Prefeito Municipal é mais que o condutor político do Município, ele também é o administrador, o gestor dos bens e dinheiros públicos, assumindo uma dupla função - política e administrativa”¹⁵³.

Essa situação ocorre especificamente nos pequenos municípios, nos quais o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa, esclarece José Ribamar. Ele assevera que “na administração federal, na estadual e nos grandes municípios o chefe do Executivo não atua como ordenador de despesa, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes”¹⁵⁴.

Fazendo alusão a um precedente do STJ¹⁵⁵, José Ribamar sustenta que nesses casos em que o Prefeito assume a função de ordenador de despesa, ele estará se submetendo a um duplo julgamento. “Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas”¹⁵⁶. Como ficará evidente no próximo capítulo, esse é o posicionamento apoiado pela presente pesquisa.

Sem embargo da retomada desse argumento de uma maneira mais detida nas páginas subsequentes, o que se defende aqui, em linhas gerais, é que “o regime de

¹⁵³ MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 274.

¹⁵⁴ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 74.

¹⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11060 - GO 1999/0069194-6. Segunda Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DJ 16 set. 2002. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3609285/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go-1999-0069194-6> >. Acesso em: 28 set. 2017.

¹⁵⁶ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007. p. 74.

juízo de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica”¹⁵⁷. Nessa perspectiva, para os atos de governo, caberá o juízo político, que também é orientado pelos critérios subjetivos da conveniência e oportunidade, enquanto para os atos de gestão, o juízo será técnico e realizado pelo Tribunal de Contas, órgão mais capacitado para esse tipo de apreciação.

Nessa toada, ao tomar para si a ordenação de despesas, o Prefeito Municipal estaria se submetendo ao regime trazido no inciso II, do art. 71 da Carta Política de 1988 e, conseqüentemente, à possibilidade de incorrer na hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, caso tenha suas contas de gestão reprovadas pelo Tribunal de Contas competente. No próximo capítulo, as razões dessa tese endossada por alguns autores e, em alguns precedentes, pela própria jurisprudência do TSE, serão justificadas com a profundidade que essa discussão reclama.

¹⁵⁷ *Ibidem*. p. 75.

4. O JULGAMENTO CONJUNTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS (REs) 848826 E 729744 NO STF

Neste capítulo fulcral do trabalho, serão apresentados os *leading cases* que levaram o Supremo Tribunal Federal a reconhecer a repercussão geral da controvérsia levada ao plenário e a exercer o seu mister de uniformização da interpretação constitucional, bem como serão discutidos os principais argumentos esposados pelos Ministros da Suprema Corte durante o julgamento.

Cada um dos Recursos Extraordinários apontados a seguir, apesar de partirem de situações fáticas diferentes, converge para uma mesma discussão, qual seja, a delimitação do espectro de competência dos Tribunais de Contas brasileiros, para fins de inelegibilidade dos prefeitos (nos termos da Lei da Ficha Limpa) e os efeitos dos seus pareceres de rejeição de contas diante de uma postura omissiva do Legislativo local.

4.1 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848826: A DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO COMPETENTE PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS ORDENADORES DE DESPESAS

O Recurso Extraordinário nº 848826 fora interposto por José Rocha Neto, com espeque no art. 102, III, a, da Constituição da República de 1988, no intuito de reformar o acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que manteve a decisão de indeferimento do seu registro de candidatura para o cargo de Deputado Estadual, proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRE-CE)¹⁵⁸.

A decisão recorrida entendeu que o ex-alcaide estaria inelegível, tendo em vista que o Tribunal de Contas teria rejeitado as suas contas, quando era Prefeito, e que tal situação seria suficiente para a caracterização da hipótese trazida no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

¹⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 5.

Em seu recurso, o candidato alegou a incompetência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará para apreciar as contas dos Prefeitos Municipais e que não estaria caracterizada, nos autos, a ocorrência de ato doloso de improbidade administrativa, razão pela qual não poderia ter sido considerado inelegível e ter sua candidatura indeferida.

4.1.1 A origem do Recurso Extraordinário nº 848826

A gênese do processo decorreu de uma ação proposta pelo Ministério Público Eleitoral no intuito de obstar o registro de candidatura de José Rocha Neto, que, como mencionado alhures, pretendia se candidatar ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014.

A fundamentação do *Parquet* se lastreou em uma condenação resultante de desaprovação de contas por parte do TCM-CE, quando o candidato era prefeito do Município de Horizonte/CE. Naquela ocasião, a Corte de Contas cearense havia assentado que o então Prefeito não deveria ter as contas aprovadas, considerando que deixou de encaminhar a prestação de contas ao órgão e de efetuar os repasses ao INSS.

Em sede de defesa, o candidato aduziu que a decisão do TCM-CE, por não ter sido submetida à apreciação da Câmara de Vereadores de Horizonte, seria inapta a provocar qualquer inelegibilidade. Outrossim, como bem sintetizou o Ministro Roberto Barroso¹⁵⁹, o candidato sustentou que:

(i) o órgão de contas, ao substituir o legislativo local na apreciação de contas do chefe do executivo municipal, viola os termos do art. 71, I e II, da Constituição Federal; (ii) os documentos acostados aos autos demonstram que as contas questionadas foram aprovadas pelo legislativo local; (iii) o Tribunal Superior Eleitoral tem afastado a competência do Poder Legislativo municipal apenas quando as contas referem-se a recursos provenientes de fontes federais; (iv) o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação 14.319/CE, anulou integralmente decisões do TCM-CE que também desaprovavam suas contas quando foi Prefeito de Horizonte/CE, sob o fundamento de que a competência de tal ato é do Poder Legislativo, com auxílio apenas técnico-jurídico do Tribunal de Contas correspondente;

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 6-7.

e (v) nos atos apontados pelo TCM-CE não é possível evidenciar a prática de ato doloso de improbidade administrativa, como estabelece o art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, inclusive não tendo o órgão de contas aplicado nota de improbidade em sua decisão.

Julgando o feito, o Tribunal Regional Eleitoral do Ceará entendeu pela existência de todos os requisitos necessários para a caracterização da inelegibilidade, quais sejam, a rejeição das contas de gestão pelo Tribunal de Contas; decisão irrecurável exarada por órgão competente; existência de irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa (no caso, a retenção dos repasses previdenciários); e, por derradeiro, a inexistência de decisão judicial suspendendo ou anulando a decisão administrativa.

Repisando os mesmos argumentos trazidos na contestação, o ex-Prefeito interpôs recurso ordinário perante o Tribunal Superior Eleitoral contra a aludida decisão. Nas contrarrazões ao recurso ordinário, o Ministério Público Federal defendeu o posicionamento de que haveria uma diferença entre atos de governo e atos de gestão. Os primeiros possuiriam um caráter político e delineiam o comportamento a ser adotado pela Administração Pública em todo o exercício, restando ao Tribunal de Contas apenas uma função opinativa sobre elas, isto é, de emissão de um parecer prévio. Já os chamados atos de gestão, por sua vez, estariam atrelados à condução diária da Administração e se sujeitariam ao julgamento definitivo pelos Tribunais de Contas¹⁶⁰.

Além disso, ponderou que a situação trazida nos autos se enquadraria em julgamento de atos de gestão e que o Tribunal Eleitoral não ficaria dependente de uma indicação de prática de ato de improbidade administrativa para concluir pela sua ocorrência.

O relator do processo no TSE, Ministro Henrique Neves da Silva, em decisão monocrática, negou seguimento ao recurso ordinário, fundamentando que a jurisprudência do Tribunal firmou o entendimento de que para a configuração de causa de inelegibilidade nos processos que envolvem registro de candidatura nas

¹⁶⁰ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. Processo nº 879-45.2014.6.06.0000. Recorrente: José Rocha Neto Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Henrique Neves da Silva. Brasília.

eleições de 2014, bastaria a existência de decisão irrecorrível do Tribunal de Contas que rejeita contas de Prefeito ordenador de despesas¹⁶¹.

Afirmou, ainda, que só a retenção a menor ou a ausência de repasse das contribuições previdenciárias já seria suficiente para concluir pela ocorrência de irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, trazida na alínea g, I, do art. 1º da LC nº 64/1990.

Após interposição do agravo regimental, cujas razões recursais permaneceram no mesmo sentido, ou seja, de afastar a competência dos Tribunais de Contas e de descaracterizar a situação como ato doloso de improbidade administrativa, o TSE manteve os termos do voto do relator, conforme se depreende da ementa abaixo transcrita:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO ESTADUAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. CARACTERIZAÇÃO. 1. Conforme decidido no julgamento do Recurso Ordinário nº 401-35, referente a registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas, diante da ressalva final da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/90. 2. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, apta a configurar a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, 1, g, da LC nº 64/90. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento¹⁶².

Frente à decisão supramencionada, José Rocha Neto interpôs recurso extraordinário, com supedâneo em suposta violação aos arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV; 31, § 2º; 71, I; 75; e 93, IX, todos da Constituição, defendendo, novamente, que não houve a prática de ato doloso de improbidade administrativa, exigida pela Lei de Inelegibilidade, e que caberia somente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas de Prefeito Municipal, ainda que este atue na qualidade de ordenador de despesas.

Sorteado como relator do processo, o Min. Luís Roberto Barroso manifestou-se pelo reconhecimento da repercussão geral da controvérsia, justificando que constitui questão constitucional a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou

¹⁶¹ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. Processo nº 879-45.2014.6.06.0000. Recorrente: José Rocha Neto Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Henrique Neves da Silva. Brasília.

¹⁶² *Ibidem. loc.cit.*

Tribunal de Contas – para julgar contas de Prefeito que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, §2º; 71, I; e 75, da CFRB/88¹⁶³.

4.1.2 Teses favoráveis à competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesas

Inaugurando a divergência em relação ao voto do Relator, que será objeto de análise adiante, e mantendo a mesma posição que defendia quando integrava o TSE, o Min. Ricardo Lewandowski entendeu que é da Câmara Municipal a competência para julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão, se o prefeito atuar como ordenador de despesa, sob o fundamento de que a Casa Legislativa é o órgão que representa a soberania popular¹⁶⁴.

Segundo o Ministro, esse, inclusive, é o posicionamento que recentemente a Corte Eleitoral vinha agasalhando sobre o assunto e exemplifica essa afirmação reprisando o trecho do voto condutor da Ministra Laurita Vaz, relatora do Resp 65.895 AgR/RN¹⁶⁵, que assim consignou:

[...] a competência para o julgamento das contas prestadas por prefeito, inclusive no que tange às de gestão relativas a atos de ordenação de despesas, é da respectiva Câmara Municipal, cabendo aos Tribunais de Contas tão somente a função de emitir parecer prévio, conforme o disposto no art. 31 da Carta Magna.

Lewandowski¹⁶⁶ sustenta que são os vereadores que representam o povo, os cidadãos, os munícipes, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual prevê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 11.

¹⁶⁴ *Ibidem*. p. 58.

¹⁶⁵ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 658-95.2012.6.20.001. Agravante: Partido Humanista da Solidariedade (PHS) – Municipal/Ministério Público Eleitoral. Agravado: José André de Mendonça. Relator: Ministra Laurita Vaz. Brasília/DF: Sessão de 20.5.2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>. Acesso em: 17 set. 2017.

¹⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op.cit.* Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 59-60.

representantes eleitos ou diretamente”. Assim, seriam os edis os sujeitos constitucionalmente legitimados para julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção.

O Ministro também assenta o seu voto nas disposições do art. 31, §1º e “caput” do art. 71, ambos da Carta Magna, que segundo ele, atribuem ao parlamento municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, o exercício do controle externo das contas municipais. Ou seja, ao se valer da expressão “auxílio”, teria o legislador constituinte conferido ao Tribunal de Contas o papel de prestar somente uma ajuda, assistência ou amparo ao órgão legislativo e não propriamente um papel de julgador¹⁶⁷.

Contraopondo-se ao pensamento de Barroso, Ricardo Lewandowski defende que a “competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de Prefeito Municipal”¹⁶⁸.

Ele assevera que a Lei da Ficha Limpa não alterou o entendimento constitucional sobre a matéria e que ela deve ser interpretada com base na CF. Para o magistrado, “a Constituição Federal de 1988, de maneira direta e sem rodeios, revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência a Lei da Ficha Limpa é, sem risco de dúvidas, a Câmara Municipal”¹⁶⁹ e não o Tribunal de Contas.

Outro argumento trazido à baila por Lewandowski, relaciona-se com a questão do equilíbrio entre os Poderes da República, na sistemática de “*check and balances*”, cuja participação não poderia incluir os técnicos do Tribunal de Contas, uma vez que não seriam estes detentores de Poder. Quer dizer, utiliza-se do usual argumento de que somente um Poder pode controlar outro Poder¹⁷⁰.

Com a devida vênia, não merece guarida o citado discurso, pois somente poder-se-ia falar em desequilíbrio dos Poderes ou ultraje ao sistema de freios e contrapesos se o Tribunal de Contas, que não é órgão de Poder na clássica Teoria de

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 61.

¹⁶⁸ *Ibidem*. p. 63.

¹⁶⁹ *Ibidem*. p. 65.

¹⁷⁰ *Ibidem*. *loc.cit.*

Mostesquieu, se imiscuísse na atribuição exclusiva do Poder Legislativo de julgar as contas de governo do Chefe do Executivo, que requerem uma deliberação de índole política.

Registre-se que não é isso que o presente trabalho busca defender, mas sim o reconhecimento da competência de os Tribunais de Contas apreciarem, em definitivo, as contas de gestão, que, antes de tudo, possuem uma dimensão de moralidade administrativa e, por isso, exigem um julgamento técnico.

O Presidente do STF à época, aduz, ainda, ser inócua a distinção entre contas de gestão e contas de governo, pois caso a tese da competência dos Tribunais de Contas fosse acolhida, bastaria que os prefeitos delegassem a função de ordenar despesas aos secretários municipais, diretores de departamentos e outros servidores a ele subordinados para “escapar” do julgamento por aquela Corte¹⁷¹.

Comungando dos argumentos trazidos por Lewandowski e acompanhando-o na divergência, o Ministro Edson Fachin também votou pela procedência do Recurso Extraordinário interposto, ou seja, pela incompetência dos Tribunais de Contas julgarem as contas dos prefeitos ordenadores de despesa.

Fachin acrescenta que a alínea "g" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64 faz alusão a um órgão competente, mas não faz referência expressa ao órgão de contas e que “os §§ 1º e 2º do art. 31, conjugados com os artigos 71, 75 e, também, 49, IX, da Constituição, constituem um arcabouço legislativo em face do qual a lei complementar há de ser interpretada”¹⁷².

Endossando o voto de Lewandowski, os Ministros Marco Aurélio¹⁷³ e Celso de Mello¹⁷⁴ e a Ministra Carmen Lúcia¹⁷⁵ sustentaram que o controle externo no âmbito municipal está a cabo da Câmara de Vereadores, cingindo ao Tribunal de Contas a tarefa de prestar auxílio à instituição parlamentar, por meio de um opinativo qualificado. Aduzem que esse sempre foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 67.

¹⁷² *Ibidem*. p. 81-82.

¹⁷³ *Ibidem*. p. 156.

¹⁷⁴ *Ibidem*. p. 159.

¹⁷⁵ *Ibidem*. p. 153.

No magistério de Celso de Mello¹⁷⁶:

As contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira e orçamentária do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, é desempenhada com a intervenção “*ad coadjuvandum*” do Tribunal de Contas.

Ademais, os supracitados Ministros defendem que a nova redação da alínea g, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90, alterada pela Lei da Ficha Limpa, não alterou a competência daquela Casa Legislativa, ainda que se trate de contas de gestão do Chefe do Executivo, atinentes à função de ordenador de despesas.

Marco Aurélio¹⁷⁷ e Celso de Mello¹⁷⁸ vão além e afirmam que o Prefeito está excluído da alusão a administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, prevista no inciso II, do art. 72, CF, devendo-se aplicar sempre o inciso I desse preceito constitucional quando se tratar de apreciação das contas do governante.

Em outros termos, eles escudam o entendimento no qual o ordenamento constitucional estabeleceria uma diversidade de tratamento jurídico, estipulada “*ratione personae*”, em que a condição político-administrativa de Chefe do Poder Executivo estaria posta em relevo.

4.1.3 Teses favoráveis à competência do Tribunal de Contas para o julgamento das contas de Prefeitos ordenadores de despesas

Sobre a questão constitucional trazida pelo RE nº 848826, houveram cinco votos no sentido de reconhecer a competência dos Tribunais de Contas para julgar contas de prefeitos que agirem na qualidade de ordenador de despesa e, conseqüentemente, a possibilidade da rejeição de contas pela aludida Corte acarretar a inelegibilidade

¹⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. 159-160.

¹⁷⁷ *Ibidem*. p. 155.

¹⁷⁸ *Ibidem*. p. 160.

do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, desde que presentes, no caso concreto, as premissas trazidas no próprio dispositivo legal.

O Min. Luís Roberto Barroso, relator do processo, apresentou o primeiro voto nessa perspectiva. Iniciando a sua explanação, Barroso¹⁷⁹ delimita qual a discussão trazida à baila pelo RE nº 848826, asseverando que a controvérsia levada ao pleno tem o escopo de examinar “a aplicação da Lei da Ficha Limpa e a interpretação do que significa “órgão competente”, na letra “g” do inciso I do art. 1º, que diz que são inelegíveis os que tiverem suas contas rejeitadas por decisão irrecorrível de órgão competente”, tendo em vista que na ADI 4.578 e nas ADC 29 e 30 limitaram-se a debater a constitucionalidade da referida lei, sem adentrar naquele mérito.

Outrossim, pondera a necessidade de se avivar a distinção entre duas contas prestadas pelos agentes públicos, previstas nos incisos I e II do art. 71 da Carta Magna, que apesar de derivarem de um mesmo ponto, isto é, do dever constitucional de probidade, transparência e de prestação de contas da aplicação dos recursos públicos, possuem naturezas diversas¹⁸⁰.

Na primeira categoria, amparada no inciso I do art. 71, CF/88, estariam as contas de governo. Na leitura de Barroso¹⁸¹, estas contas possuem uma dimensão política, uma vez que estão relacionadas à gestão política da coisa pública e só podem ser prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. Dizem respeito aos grandes números, aos valores globais do exercício financeiro e o órgão fiscalizador ficará incumbido, em linhas gerais, de analisar se o orçamento está sendo executado da forma prevista, o atendimento aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente aplicadas naqueles setores.

Noutro giro, a segunda categoria, expressa no inciso II do art. 71, CF/88, abrange as chamadas contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesas. Estas, possuiriam uma dimensão técnica e seriam passíveis de delegação aos administradores públicos de uma maneira geral, ou seja, diferentemente das contas de governo, elas não são exclusivas do Chefe do Executivo.

¹⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 23.

¹⁸⁰ *Ibidem*. p. 18.

¹⁸¹ *Ibidem*. *loc.cit.*

Essa delegação da atribuição de ordenar despesas é corriqueira no cenário da Administração Pública federal, na maioria dos Estados e nos grandes municípios brasileiros. Já a acumulação das tarefas de agente político e de ordenador de despesas é frequentemente assumida pelos prefeitos de pequenos e até médios municípios do País¹⁸².

As contas de gestão, preleciona Barroso¹⁸³, “não estão relacionadas às opções políticas e ao cumprimento do orçamento”, mas sim “à probidade, à lisura da administração, à correção com que se comporta o administrador público”, devendo este comprovar a adequada aplicação dos recursos. Não se referem ao exame dos gastos globais, mas sim “de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, legitimidade e economicidade”.

Em virtude de possuírem naturezas diversas, sustenta o Ministro que elas devem ser submetidas a avaliações também diversas, quer dizer, as contas de governo deverão se sujeitar a uma avaliação política, enquanto as contas de gestão ficarão subordinadas a uma avaliação técnica¹⁸⁴.

Cumprе salientar que ao longo do tempo houve uma oscilação jurisprudencial acerca da matéria. No particular, vale reprisar trecho do voto de Barroso que demonstra essa alternância de entendimento, especialmente no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral:

Em 1990, no Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE, o Tribunal Superior Eleitoral entendeu que as contas do prefeito ordenador de despesas, as contas de gestão, deveriam ser julgadas em definitivo pelo Tribunal de Contas. Portanto, essa foi a primeira linha de jurisprudência do TSE. Alguns anos depois, em 1998, em outro Recurso Especial Eleitoral, o TSE mudou de entendimento e passou a achar que a competência para as contas de gestão, e não apenas as de governo, também era da Câmara Municipal, em se tratando de prefeitos. Mais à frente, num outro julgamento, em 2010, o Tribunal Superior Eleitoral manteve esta orientação. Em 2012, o Tribunal manteve também, num julgamento, esta orientação, ali já se registrando o voto vencido do Ministro José Antônio Dias Toffoli. Em 2014, no Recurso Ordinário 40.137/CE, o Tribunal Superior Eleitoral mudou novamente de orientação e passou a entender que a competência é do Tribunal de Contas para o julgamento das contas de gestão. Esse entendimento foi reiterado

¹⁸² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 18.

¹⁸³ *Ibidem. loc.cit.*

¹⁸⁴ *Ibidem. p. 20.*

nesta decisão que está aqui sendo impugnada. Portanto, desde 2014, o TSE vem decidindo nessa linha¹⁸⁵.

Luís Roberto Barroso, interpretando o art. 71 da Constituição Federal, manifestou-se no sentido de que é possível vislumbrar papéis diferentes desempenhados pelos Tribunais de Contas, que, por conseguinte, produzem consequências díspares. De um lado, com supedâneo no inciso I do aludido artigo constitucional, exerceriam uma atuação fiscalizadora. Já com fundamento no inciso II, por seu turno, exerceriam uma função julgadora.

Perante as contas de governo, o Tribunal de Contas apenas apresenta parecer prévio e o julgamento é reservado ao Poder Legislativo. De outro modo, diante das contas de gestão, a Corte de Contas promoverá o seu julgamento definitivo, passível de controle pelo Poder Judiciário, com vistas a coibir eventuais abusos no processo administrativo.

Oportuno enfatizar que os prefeitos municipais não precisam ser ordenadores de despesas, ou melhor, quando atuam nessa qualidade não o fazem em decorrência de uma obrigação legal ou constitucional, mas tão somente por vontade própria. Desse modo, ao escolherem tal opção, destacou Teori Zavascki¹⁸⁶, ficarão sujeitos ao mesmo regime dos demais ordenadores de despesa.

À luz do entendimento de Barroso, ao qual o presente ensaio filia-se *in totum*, a "competência para julgamento das contas será atribuída à casa legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo administrador"¹⁸⁷.

Nessa toada, o Ministro abraça a corrente doutrinária cujo posicionamento é no sentido de que compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar, em definitivo, as contas de gestão dos prefeitos que atuem na condição de ordenadores de despesas.

¹⁸⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>> Acesso em: 15 set. 2017. p. 20.

¹⁸⁶ *Ibidem*. p. 91.

¹⁸⁷ *Ibidem*. p. 21.

Melhor dizendo, conquanto os incisos I e II do art. 71 da Constituição tragam as expressões “contas prestadas anualmente pelo Presidente da República” e “contas dos administradores e demais responsáveis”, respectivamente, a postura da Corte de Contas varia de acordo com a natureza da conta a ser avaliada e não da autoridade que as presta. É “essa natureza que determina qual deve ser o papel a ser exercido pelo Tribunal de Contas, ou seja, se será apenas o de apreciar ou, pelo contrário, o de julgar as contas a ele submetidas”, ensina Barroso¹⁸⁸.

A prestação ou tomada de cada um desses dois grupos de contas (contas de governo e contas de gestão) possui um propósito diferente. Na dicção de Barroso, as primeiras, como já pontuado alhures, visam retratar a situação financeira do ente federativo, “sendo capazes de revelar os níveis de endividamento e se estão sendo atendidos, em virtude de determinação constitucional, os limites de gastos previstos para algumas áreas, como saúde e educação”¹⁸⁹. Afirmo o ministro, em síntese, que as contas de governo são os “balanços gerais exigidos pela Lei nº 4.320/1964”¹⁹⁰.

E acrescenta que, em virtude da sua íntima relação com a execução orçamentária, isto é, “com a concretização do projeto idealizado na Lei Orçamentária Anual”, a Constituição Federal de 1988 achou por bem conferir ao Poder Legislativo a competência para julgá-las, não obstante tenha reservado ao Tribunal de Contas a missão de emitir um parecer prévio que irá instruir e conferir legitimidade ao julgamento político realizado pela Casa Legislativa.

Sobre esse papel fundamental desempenhado pela Corte de Contas sobre as contas de governo, Barroso explica que:

Aqui, o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas se traduz na instrução do processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, assim como quanto ao cumprimento de tais programas no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Do mesmo modo, deve o Tribunal de Contas verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, muito em especial nas áreas da educação, saúde, emprego, segurança, infraestrutura, meio-ambiente e assistência social. Devem também os tribunais de contas informar o Legislativo se o gestor administrou os recursos recebidos através de

¹⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. 30.

¹⁸⁹ *Ibidem*. p. 33.

¹⁹⁰ *Ibidem*. *loc.cit.*

convênios, já que eles estão contemplados nas contas globais. Ao lado disso, devem eles analisar se o gestor em questão cumpriu os preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à transparência em sua gestão fiscal¹⁹¹.

Depreende-se, portanto, que a missão designada ao Tribunal de Contas acerca das contas de governo (também chamadas de contas de resultados ou de desempenho governamental) é de mero parecerista técnico. Em outros termos, seu pronunciamento não possui qualquer conteúdo decisório, tendo em vista que caberá à Casa Legislativa correspondente o exercício de tal mister, avaliando “o desempenho do Chefe do Executivo, traduzido no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente federado administrado por ele”¹⁹².

O segundo regime, por sua vez, engloba as denominadas contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesas, cujo conceito pode ser extraído da leitura conjunta do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967 com o art. 71, II, da Constituição Federal. Elas são prestadas ou tomadas dos administradores de recursos públicos, que, nas lições de Régis Fernandes de Oliveira¹⁹³, deve ser compreendido em seu sentido mais elástico, notadamente em virtude do princípio republicano.

Conforme o magistério de Barroso, existem três modalidades de contas de gestão: (i) contas ordinárias; (ii) contas especiais; e (iii) contas extraordinárias. Em pese que pese hajam diferenças entre elas, em todas “são informados os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados por chefes e responsáveis por órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta”¹⁹⁴.

O julgamento feito pelo Tribunal de Contas sobre as contas em comento, buscará examinar, isoladamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

¹⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 34.

¹⁹² *Ibidem*. p. 35.

¹⁹³ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 564.

¹⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op.cit.* Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 37.

Essa apreciação eminentemente técnica e administrativa tem como finalidade a proteção da probidade e do patrimônio público, punindo o administrador que tenha realizado alguma despesa ilegal ou que tenha irregularidades nas contas, através da reparação pecuniária e da multa proporcional ao dano causado ao erário.

Saliente-se que em virtude da natureza administrativa das decisões do Tribunal de Contas que imputam débito ou multa pecuniária ao ordenador de despesas e outros agentes, elas podem ser submetidas à análise pelo Poder Judiciário, que ficará restrito à verificação da ocorrência de alguma ilegalidade no iter procedimental ou violação a direito fundamental processual, como já foi dito em outro momento deste trabalho.

A discussão radica-se, todavia, na situação em que os Prefeitos acumulam as funções de governo, que lhes são típicas, com a de ordenador de despesas, situação muito comum país afora, notadamente nos pequenos Municípios, tendo em vista a baixa complexidade das suas estruturas organizacionais.

Na dicção do Ministro Barroso¹⁹⁵, ao exercer, a um só tempo, as atribuições de chefe de governo e de chefe de gestão, o Prefeito estará se sujeitando a um duplo julgamento, isto é, ao julgamento político a ser efetivado pela Câmara Municipal, com parecer prévio do Tribunal de Contas, como também ao julgamento técnico e definitivo a ser feito pela própria Corte de Contas.

Conforme aponta o Min. Fux, a abalizada doutrina eleitoralista encampa tal posicionamento:

(...), dado o seu perfil constitucional, o Tribunal de Contas não é mero órgão auxiliar, mas, sim, das mais relevantes institucionais vocacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. (...). Demais, ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como órgão técnico, administrador de despesas. Não haveria, portanto, razão por que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos e critérios técnicos de julgamentos, o que – em tese –, ressalva-se – só pode ser feito pelo Tribunal de Contas.¹⁹⁶

¹⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>> Acesso em: 15 set. 2017. p. 40.

¹⁹⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 212.

O que Luís Roberto Barroso defende (e que ora se sustenta) é que “o regime do julgamento, portanto, será determinado pela natureza das contas prestadas, e não em razão de ser ou não o Prefeito (ou outro Chefe do Executivo) o prestador de contas em questão”¹⁹⁷.

Ele justifica esse posicionamento explicando que enquanto nas contas de governo, além da legalidade a Casa Legislativa também se avalia o desempenho do governante e que, por isso, o julgamento é eminentemente político, as contas de gestão, ao revés, possuem como foco analisar “a probidade dos atos de gestão isoladamente praticados pela pessoa física ou jurídica, de caráter público ou privado, razão pela qual o julgamento aqui tem caráter eminentemente técnico”¹⁹⁸.

Na esteira do magistério de Barroso, este trabalho milita em favor da tese de que da mesma forma que o Presidente da República e os Governadores de Estado e do Distrito Federal optam por não assumir a função de ordenador de despesas, os Prefeitos assim podem proceder. E a partir do momento em que eles decidem realizar as atividades estritamente administrativas, como é o de ordenador de despesas, sem delegar tais funções a um agente com o mínimo de conhecimentos técnicos, estarão atraindo para si uma responsabilidade a mais e, conseqüentemente, a possibilidade de serem julgados perante o Tribunal de Contas competente, afastando-se a incidência do inciso I e aplicando-se o previsto no inciso II, ambos do art. 71 da CF.

Comungando do mesmo ponto de vista, o ex-Ministro Teori Zavascki acentuou que “quando o prefeito assume a condição, que não precisa assumir, de ordenador de despesa e assim pratica atos de gestão, ele fica sujeito ao regime dos demais ordenadores de despesa”¹⁹⁹.

O que não parece plausível é o prefeito ordenador de despesas ser dispensado do julgamento da Corte de Contas e da incidência do supracitado dispositivo, tão

¹⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 40

¹⁹⁸ *Ibidem. loc.cit.*

¹⁹⁹ *Ibidem. p. 88.*

somente por ostentar a qualidade de Chefe do Poder Executivo. Neste particular, o ex-Ministro Teori²⁰⁰ sustentou que:

(...) a prevalecer a conclusão endossada pela divergência – segundo a qual os Tribunais de Contas não teriam autoridade sobre quaisquer contas de Prefeitos – estaríamos a sufragar uma interpretação que transformaria o dispositivo do art. 71, I, da CF numa verdadeira norma de prerrogativa de foro, cuja serventia se limitaria a afastar da jurisdição dos Tribunais de Contas os atos praticados na Chefia dos Poderes Executivos.

Com efeito, consoante afirma o Min. Luiz Fux²⁰¹, que também acompanhou o posicionamento externado por Barroso, a interpretação trazida pela divergência pode vulnerar integralmente a competência da Corte de Contas, prevista nesse art. 71, pois seria suficiente que os Prefeitos avocassem todas as ordenações de despesas das suas municipalidades para que se subtraísse ao julgamento das contas pelo Tribunal de Contas.

A adoção do reportado entendimento além de emprestar à norma do art. 71, I, da Constituição um sentido de regra de “prerrogativa de foro”, também pode, em algumas situações, causar prejuízos à Administração Pública, pois, conforme relembra Barroso, a Câmara Municipal não possui competência para aplicar multa ou imputar débito ao administrador, providência esta outorgada à Corte de Contas através do inciso VIII do mesmo art. 71²⁰².

Outro argumento trazido pelo Ministro Relator, diz respeito à possibilidade de o Tribunal de Contas da União julgar as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos Municípios por meio de convênio, imputando responsabilidade aos Prefeitos. Caso se admita a incompetência dos Tribunais de Contas Estaduais ou dos Municípios para julgar as contas dos prefeitos ordenadores de despesas, simplesmente em virtude do cargo que ocupam, aduz Barroso²⁰³ que o Tribunal de Contas da União também estaria impedido de fazê-lo.

Em outras palavras, seria incongruente afastar as Cortes de Contas Estaduais ou dos Municípios do julgamento das contas dos gestores que ordenam despesas e, ao

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>> Acesso em: 15 set. 2017. p. 91

²⁰¹ *Ibidem*. p. 95.

²⁰² *Ibidem*. p. 42

²⁰³ *Ibidem*. *loc.cit.*

mesmo tempo, permitir que o TCU promova o julgamento dos prefeitos nas tomadas de contas especiais.

Barroso traz exemplos de como o acolhimento da tese de incompetência dos Tribunais de Contas pode gerar distorções de ordem prática, como se percebe no seguinte trecho do seu voto:

Em segundo lugar, pelo argumento ora enfrentado, o Prefeito poderia se tornar inelegível na hipótese de rejeição de suas contas relativas à aplicação de recursos repassados ao Município via convênio, mesmo que o valor seja ínfimo. Por outro lado, se o Prefeito, na condição de ordenador de despesas, se apropriar de grande parte dos recursos previstos no orçamento anual do Município, ainda assim não poderá ele ser julgado pelo Tribunal de Contas, restando impedida eventual promoção de reparação patrimonial, que se daria mediante imputação de débito por parte do Tribunal²⁰⁴.

Cumpra registrar que o presente ensaio, interpretando a Constituição Federal e a sistemática de controle externo da Administração Pública, perfilha, na íntegra, o mesmo posicionamento de Barroso, segundo o qual o julgamento das contas públicas “é determinado pela natureza dos atos praticados e das contas correspondentes prestadas, e não em razão do cargo ocupado pela pessoa que os pratica e presta suas respectivas contas”²⁰⁵. Entende-se que somente a mencionada interpretação, é capaz de resguardar, de forma efetiva, o princípio republicano da responsabilização dos governantes.

Valendo-se dos ensinamentos do jurista mineiro Luciano Ferraz²⁰⁶, Luiz Fux destaca que a fiscalização incidente sobre a tomada de contas dos Prefeitos Municipais “reclama a leitura por um viés material, atinente ao conteúdo das contas prestadas (*i.e.*, se anuais ou de gestão), e não meramente formal e subjetivo (*i.e.*, pelo simples fato de ser o chefe do Poder Executivo)”²⁰⁷.

²⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 43.

²⁰⁵ *Ibidem*. p. 44.

²⁰⁶ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 143-152.

²⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Op.cit.* Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 102.

Na esteira desse raciocínio, a Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), incluiu a alínea g na redação do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/1990 (Lei de Inelegibilidades), que atribuiu aos Tribunais de Contas a competência de julgar as contas de gestão de todos os mandatários, incluindo nessa categoria os Prefeitos. Oportuno lembrar que o próprio STF reconheceu a constitucionalidade, sem qualquer ressalva, da aclamada Lei da Ficha Limpa, de sorte que a vontade manifesta do legislador não deve ser desprezada.

Em sintonia com o que se acaba de afirmar, Rodrigo López Zilio²⁰⁸ assevera que:

A nova redação da parte final da alínea g, dada pela LC nº 135/10 – ao estabelecer a aplicação do disposto no art. 71, inciso II, da CF ‘a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição’ – confirma a distinção entre o agente executor de orçamento (contas de governo) e gestor público (contas de gestão). Com efeito, o art. 71, inciso II, da CF estabelece o julgamento efetuado pelo Tribunal de Contas na hipótese dos ordenadores de despesas (contas de gestão), nesta alínea, o Prefeito Municipal, quando age como ordenador de despesa, deve ter suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas, e não pela Câmara de Vereadores (que é competente para o julgamento das contas de governo, ou seja, na condição de administrador ou executor de orçamento).

De forma semelhante, Edson Resende de Castro²⁰⁹, outro doutrinador da seara eleitoral que também se debruçou sobre o assunto, assinala que:

(...) com a Lei Complementar n. 135/2010, que conferiu a redação atual à inelegibilidade aqui tratada, desnecessária a discussão – para efeitos eleitorais – que se desenvolveu no STF e no TSE, sobre ser ou não o Tribunal de Contas o órgão julgador do agente político, quando ordenando despesas, exatamente porque agora a alínea ‘g’ faz expressa referência à atribuição do art. 71, II, da CF, como sendo a decisão irrecorrível causadora da inelegibilidade, inclusive quando relativa a mandatários que houverem agido na condição de ordenadores de despesa. De fato, a nova disposição legal, ao determinar a aplicação do ‘inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição’, impõe como órgão competente, para o efeito de inelegibilidade, o Tribunal de Contas. Por conseguinte, a partir da decisão do TC, rejeitando as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, ainda quando sejam eles agentes políticos, contam-se os 8 (oito) anos do impedimento ao exercício da capacidade eleitoral passiva.

Por fim, convém trazer ao debate o argumento da capacidade institucional, à medida que, ensina Fux, “ninguém melhor do que o próprio Tribunal de Contas para aferir a

²⁰⁸ ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016, p. 235

²⁰⁹ CASTRO, Edson Resende de. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 6ª ed., 2012, p. 226-227.

lisura das contas de um ordenador de despesas”²¹⁰, esteja ele investido ou não na chefia do Executivo, como os Prefeitos. Tal afirmação é reforçada pelo cenário de inaptidão das Câmaras Municipais para se manifestar a respeito das contas de gestão, mormente nos pequenos e longínquos Municípios brasileiros.

De fato, considerando-se, por exemplo, os requisitos quanto à investidura dos seus respectivos membros, depreende-se que os Tribunais de Contas possuem maior *expertise* e *know-how* para apreciar as contas de gestão, em comparação com as Câmaras Municipais, que, muitas vezes, são compostas por parlamentares que simplesmente desconhecem a legislação aplicável à Administração Pública.

Ressalte-se que o exame das contas de gestão reclama, *a fortiori*, conhecimentos técnicos e especializados acerca da “execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos”, como bem observa o Min. Luiz Fux²¹¹.

Soma-se a esse panorama de despreparo dos edis municipais, a infeliz realidade de subserviência das Câmaras de Vereadores ao Executivo Municipal, verificada em muitas dessas pequenas municipalidades brasileiras.

Desse modo, em virtude dos habituais conchavos políticos existentes, resta comprometida a possibilidade de outorgar ao Legislativo o controle das contas dos Prefeitos que assumem as “rédeas” da máquina administrativa, ultrapassando as suas funções típicas de agente político. Estar-se-ia politizando um exame que, como dito à exaustão, deve ser estritamente técnico, assim como abrindo-se uma fresta para a impunidade.

Nessa toda, Luiz Fux²¹² defende que a interpretação que franqueia à Corte de Contas o julgamento das contas de gestão do Executivo municipal promove com maior eficiência a realização dos gastos públicos, haja vista que, os Prefeitos, temerosos de eventuais sanções de naturezas diversas, sentir-se-iam compelidos a obedecer aos mandamentos normativos que orientam a atuação dos responsáveis pela aplicação das receitas públicas.

²¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 95.

²¹¹ *Ibidem*. p. 112.

²¹² *Ibidem*. p. 110.

Atenta a todas essas questões, a Procuradoria-Geral da República, inclusive, se manifestou nos autos do RE 848.826, agasalhando esse mesmo posicionamento endossado por Barroso e por este trabalho científico.

4.1.4 A pertinente questão da ingerência política nos Tribunais de Contas

Impende gizar, no rastro da feliz colocação do Min. Barroso²¹³, que o fato de se militar pelo reconhecimento da competência do Tribunal de Contas em julgar as contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesa, não significa que se está a descartar a necessidade de discussão a respeito da composição da própria Corte de Contas, com o objetivo de que ela se torne, enquanto órgão técnico, de formação também predominantemente técnica, e não política, como comumente ocorre. “E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da Câmara por um juízo político do Tribunal de Contas”²¹⁴.

Neste particular, oportuno trazer a lume a existência da PEC 329/2013, atualmente em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, que, dentre outras coisas, busca mudar justamente a forma de composição dos Tribunais de Contas, com foco especial no fim das indicações políticas e na fiscalização desses órgãos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)²¹⁵.

Explicando melhor, já há um legítimo movimento no âmbito legislativo para extirpar a influência política incidente sobre as Cortes de Contas, contribuindo, assim, para que elas desempenhem a sua missão de nítida extração constitucional com maior autonomia e independência.

Outrossim, ressalte-se, por oportuno, que a atuação do Ministério Público de Contas como custos legis junto aos Tribunais de Contas, já reduz, de forma indireta, a

²¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 117.

²¹⁴ *Ibidem. loc.cit.*

²¹⁵ BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>>. Acesso em: 23 out. 2017.

possibilidade de ingerências políticas comprometerem a imparcialidade das decisões proferidas pela instituição, seja para beneficiar ou prejudicar agentes públicos, uma vez que o *Parquet* especializado acompanha, emite parecer opinativo e pode recorrer das decisões em todos os julgamentos, inobstante se reconheça que parte do que é decidido pelos Conselheiros ou Ministros das Cortes de Contas perpassa pela interpretação que estes fazem da legislação aplicável ao tema da fiscalização da Administração Pública.

4.2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 729744: O SILÊNCIO DA CÂMARA MUNICIPAL EM APRECIAR O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO

O Recurso Extraordinário (RE) 729744 tratava-se de recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral que manteve o deferimento do registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira para concorrer ao cargo de prefeito do Município de Bugre, Estado de Minas Gerais.

Naquela ocasião, a Alta Corte Eleitoral entendeu que a desaprovação das contas relativas ao exercício de 2001, por parte do Tribunal de Contas do Estado, somada à omissão da Câmara de Vereadores em apreciar as contas, não acarretaria, por si só, a inelegibilidade prevista na alínea “g”²¹⁶.

Através do RE 729744, lastreado no art. 102, III, “a”, da Constituição e na suposta violação ao art. 31, § 2º, do texto constitucional, o Pretório Excelso fora instado a se manifestar sobre a natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas na apreciação das contas anuais de prefeito e também sobre quais seriam as consequências jurídicas no caso da inércia do Poder Legislativo municipal em emitir, em prazo razoável, o juízo de aprovação ou rejeição dessas contas.

²¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 604-76.2012.6.13.0128. Recorrente: Coligação Unidos Por Um Novo Tempo (PSC/PT /PPL/PHS/PR/PT do B). Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>. Acesso em: 17 set. 2017.

4.2.1 A origem do Recurso Extraordinário nº 729744

Na situação fática trazida pelo caso vertente, explica o relator, Ministro Gilmar Mendes²¹⁷, o recorrido, Jordão Viana Teixeira, teve seu pedido de registro de candidatura deferido para concorrer ao cargo de prefeito do Município de Bugre/MG, para as eleições de 2012, na qual sagrou-se vencedor.

Irresignada com o deferimento do registro do referido candidato, a Coligação “Unidos Por Um Novo Tempo” (PSC/PT/PPL/PHS/PR/PTdoB) apresentou Recurso Especial perante a Justiça Eleitoral, sob o fundamento de que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais havia emitido parecer pela rejeição das contas do candidato, referentes ao exercício de 2001, quando este ocupava o cargo de prefeito daquela municipalidade²¹⁸.

Malgrado os argumentos lançados pela Coligação, o Tribunal Superior Eleitoral manteve a autorização concedida ao recorrido para participar do pleito parlamentar, conforme se depreende do acórdão assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, 'G', DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. CONTAS DE PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO. CÂMARA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO.

1. Conforme o art. 31 da Constituição Federal, a Câmara Municipal é o órgão competente para o julgamento das contas do prefeito, ainda que ele seja ordenador de despesas, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio. Precedentes.

2. A desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irreversível proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.

²¹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 3.

²¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 604-76.2012.6.13.0128. Recorrente: Coligação Unidos Por Um Novo Tempo (PSC/PT /PPL/PHS/PR/PT do B). Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>. Acesso em: 17 set. 2017.

3. Agravo regimental não provido²¹⁹.

O Ministério Público Eleitoral, então, recorreu da decisão junto ao Supremo Tribunal Federal, sustentando que na hipótese em que não seja atingido quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal para rejeição, deverá prevalecer o parecer emanado do Tribunal de Contas no sentido da desaprovação das contas do prefeito, com a consequente declaração de sua inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC 64/90)²²⁰.

Em suma, a discussão trazida pelo RE 729744 buscava a resolução do seguinte questionamento: a inércia do Poder Legislativo municipal em apreciar o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas enseja, ou não, a desaprovação das contas do Chefe do Executivo local, para fins de incidência da causa restritiva do exercício da sua capacidade passiva eleitoral?

4.2.2 Teses favoráveis a prevalência do parecer prévio da Corte de Contas

Opondo-se ao voto do Relator, que mais à frente será comentado, o Min. Luiz Fux principiou a fundamentação da sua tese apontando que, ao longo do tempo, já foram esposadas 3 (três) exegeses sobre o tema na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral.

Na primeira interpretação, “o parecer da Corte de Contas prevaleceria nos casos de inércia do Legislativo local para julgar as contas de governo do chefe do executivo da municipalidade”²²¹. Já a segunda, também chancelava “a prevalência do

²¹⁹ BRASIL. Superior Tribunal Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 604-76.2012.6.13.0128. Recorrente: Coligação Unidos Por Um Novo Tempo (PSC/PT /PPL/PHS/PR/PT do B). Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Brasília/DF. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>. Acesso em: 17 set. 2017.

²²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 4.

²²¹ *Ibidem*. p. 33.

pronunciamento do Tribunal de Contas, condicionado, porém, à previsão em legislação específica”²²².

A última interpretação, de modo diverso das demais, é no sentido da não prevalência do parecer da Corte de Contas, uma vez que caberia à Câmara Municipal o julgamento definitivo das contas anuais (ou de governo) dos Prefeitos, nos termos do art. 31, § 2º, e do art. 71, I, ambos da Lei Fundamental de 1988. Esta última exegese, aponta Fux, é a que vem predominando hodiernamente no TSE²²³.

Entretanto, o Ministro julga a primeira interpretação a constitucionalmente mais adequada. De acordo com ele, a omissão legislativa “se equipara, quanto às consequências jurídico-constitucionais, a ausência de superação legislativa do resultado do parecer exarado pela Corte de Contas”²²⁴, de modo que o opinativo em comento seria suficiente para fazer incidir na esfera do agente político todos os efeitos jurídico-legais (cíveis, penais, administrativos e eleitorais).

Dito noutros termos, sustentou que deveriam ser consideradas como rejeitadas, em caráter de definitividade, “as contas anuais de governo dos Prefeitos, sempre que houver manifestação do Tribunal de Contas neste sentido e inexistir a deliberação da Câmara Municipal acerca do resultado do parecer”²²⁵, sob os argumentos de que o parecer prévio da Corte de Contas é dotado de presunção de legitimidade e que o silêncio não pode valer por 2/3 (dois terços) da Câmara.

Luiz Fux consignou, ainda, que essa *inertia deliberandi* da Câmara de Vereadores constitui um exemplo claro de omissão inconstitucional, haja vista a existência de imperativo no texto magno de manifestação definitiva sobre as contas de governo do Executivo local²²⁶.

Acompanhando a divergência inaugurada por Fux, o Min. Dias Toffoli também endossou a tese de que a interpretação que se extrai do art. 31, §2º, da Constituição de 1988 é na direção do parecer prévio do Tribunal de Contas passar a produzir

²²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 34.

²²³ *Ibidem*. p. 35.

²²⁴ *Ibidem*. p. 38.

²²⁵ *Ibidem. loc.cit.*

²²⁶ *Ibidem. loc.cit.*

efeitos desde que editado, deixando de prevalecer apenas se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros²²⁷.

Em outras palavras, para Toffoli²²⁸ enquanto o parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas anuais não for formalmente derrubado por deliberação válida a ser emitida pelo órgão que detém competência constitucional para tanto, ele subsistirá íntegro para todos os efeitos, inclusive para fins de inelegibilidade da Lei Complementar 64/90.

Na leitura do reportado Ministro²²⁹:

Se prevalecer a tese do voto do eminente Relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do tribunal de contas, enquanto não aprovado pela câmara municipal, será um nada jurídico, porque sofrerá a ação paralisante de uma omissão do Poder Legislativo, se é possível estabelecer, do ponto de vista lógico, essa contraposição entre uma omissão que paralisa, como se ação deveras fosse.

O voto de Toffoli fundamentou-se também na realidade brasileira de negligência por parte de alguns vereadores na apreciação dos pareceres exarados pelas Cortes de Contas, situação que, para ele, “apenas colabora para o descrédito da população no Poder Legislativo e, o que é ainda pior, no próprio regime democrático como um todo”²³⁰, de modo que a prevalecer a sua tese, o STF estaria dando um “recado” aos parlamentares para que cumprissem com a sua obrigação constitucional.

Como restará demonstrado nas próximas páginas, embora se compreenda as preocupações daqueles que apoiam o julgamento ficto das contas anuais perante a indiferença da Câmara Municipal em apreciá-las, este não é o posicionamento perfilhado pelo presente trabalho.

²²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 45.

²²⁸ *Ibidem. loc.cit.*

²²⁹ *Ibidem. loc.cit.*

²³⁰ *Ibidem. p. 55.*

4.2.3 Teses contrárias ao julgamento ficto das contas anuais do Prefeito diante da omissão da Câmara Municipal em apreciá-las no prazo regimental ou legal

Iniciando o seu voto, o Ministro Gilmar Mendes²³¹ lembrou do julgamento da ADI 849 e da ADI 3715, no qual o STF firmou o entendimento de que o art. 75 da Constituição Federal impõe aos Estados a observância compulsória às normas constitucionais que disciplinam a organização dos Tribunais de Contas da União e de que essas Cortes de Contas possuiriam duas competências institucionais bastante distintas.

A primeira delas, trazida no art. 71, inciso I, CF/88, consistiria na emissão de parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Poder Executivo. A segunda, por sua vez, compreenderia a competência para julgar os demais administradores e responsáveis por recursos públicos, prevista no art. 71, inciso II, da CF/88.

Segundo Gilmar²³², o constituinte originário retirou as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do âmbito de julgamento dos Tribunais de Contas e o incumbiu ao Poder Legislativo, por considerar que essa decisão possui uma natureza eminentemente política do que meramente técnica ou contábil, na medida em que, além dos aspectos atinentes ao cumprimento dos preceitos legais, serão levados à cabo o interesse público da população envolvida na gestão.

Na competência trazida no inciso II, “típica atribuição deliberativa”, explica o Ministro²³³, os atos administrativos serão analisados de forma técnica, ou seja, o exame das despesas será orientado pela verificação da ocorrência de eventual descumprimento normativo ou regulamentar de caráter contábil, financeiro, operacional, orçamentário ou patrimonial, ou ainda da violação aos princípios assentados no art. 37 do texto constitucional e que orientam a Administração Pública.

²³¹BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 7.

²³² *Ibidem.loc.cit.*

²³³ *Ibidem.loc.cit.*

Na visão de Gilmar²³⁴ – e trazendo para o contexto dos Municípios, compete à Câmara de Vereadores, auxiliada pelos Tribunais de Contas do Estado ou do Município, onde houver, o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

Aqui, o Ministro dedica atenção especial à expressão “só deixará de prevalecer”, trazida no §2º do art. 31 da CF, salientando que a mesma deve ser lida no sentido de exigir-se um quórum qualificado de dois terços para rejeição do parecer expedido pelo Tribunal de Contas²³⁵.

Nas palavras do Ministro:

(...) compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas. A aprovação ou rejeição dessas contas é ato que se inicia na apreciação, pelo Tribunal de Contas, da exatidão da execução orçamentária do município e se conclui com sua aprovação por um terço ou rejeição por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa²³⁶.

Nesse diapasão, Gilmar defende que não se pode conferir natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas que opina pela desaprovação das contas anuais de prefeito, mesmo diante do silêncio da Câmara Municipal em apreciá-las, sob pena ofensa ao art. 71, I, da CF²³⁷.

Corroborando com o acenado entendimento, o Min. Celso de Mello argumentou que “o fato de as contas do Prefeito Municipal não terem sido julgadas pela Câmara de Vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica local não faz prevalecer, em razão da inércia da Casa legislativa, o parecer prévio do Tribunal de Contas”²³⁸. De igual modo, não se revelaria capaz de gerar a gravíssima sanção da inelegibilidade ao Prefeito Municipal.

O Min. Barroso, em seu voto, também comungou do mesmo ponto de vista do Relator, acrescentando, no entanto, que considera “inconstitucional a prática de a Câmara Municipal não apreciar as contas, novamente pela mesma razão de não

²³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. P.7.

²³⁵ *Ibidem*. p. 9.

²³⁶ *Ibidem*. p. 16.

²³⁷ *Ibidem*. p. 13.

²³⁸ *Ibidem*. p. 87.

permitir que uma eventual maioria política frustrasse um controle que é imposto pela Constituição”²³⁹. De acordo com Luís Roberto Barroso, “é um direito das minorias parlamentares levar aquela matéria à deliberação”²⁴⁰.

À luz das argumentações alhures, esta pesquisa considera acertada a decisão da Suprema Corte. Com efeito, há que se reconhecer que o ordenamento jurídico pátrio não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo, pois, se assim se concebesse, estar-se-ia consentindo que a Câmara Municipal delegasse o julgamento das contas de governo à Corte de Contas.

É importante sublinhar que o julgamento de tais contas, por envolver a análise da exatidão da execução orçamentária do município, requer uma deliberação de natureza política, não sendo suficiente o pronunciamento técnico exarado pelo Tribunal de Contas, ainda que qualificado.

No entanto, a despeito de se endossar aqui, na esteira do entendimento sufragado pela maioria dos Ministros, que a não deliberação das contas pelo Poder Legislativo não possa equiparar-se à rejeição, depreende-se que o Supremo Tribunal Federal deveria, no mínimo, ter imputado a pecha de inconstitucionalidade à omissão da Câmara Municipal, conforme consignado por Barroso²⁴¹ durante o julgamento do RE 729744.

Se por um lado não é razoável punir o Chefe do Executivo com um julgamento por decurso de prazo em desfavor de quem prestou as contas e, portanto, cumpriu o seu papel, também não parece sensato, ou melhor, aceitável, que se “feche os olhos” para a postura antirrepublicana do Legislativo local em manter-se silente ante o seu dever constitucional estatuído no inciso I, do art. 71.

Sendo assim, o que ora se sustenta é que caso a Câmara de Vereadores não aprecie, dentro de um lapso temporal razoável, as contas de governo prestadas pelo Prefeito, o parecer prévio do Tribunal de Contas não gerará a sua rejeição como

²³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. P.87.

²⁴⁰ *Ibidem*. p. 21.

²⁴¹ *Ibidem*. p. 22.

consequência jurídica, mas aquela conduta omissiva da instituição parlamentar caracterizará prática inconstitucional.

A razoabilidade desse espaço de tempo de que dispõe o Legislativo municipal para promover o julgamento das contas anuais, instruído pelo parecer técnico da Corte de Contas correspondente, consoante registrou o Min. Lewandowski, “é um conceito constitucional que pode ser aferido caso a caso”²⁴².

A título de sugestão, nos Estados cujas Constituições estabeleçam um prazo ao Tribunal de Contas respectivo para emissão do parecer prévio, como é o caso da Bahia (art. 91, I, da CEBA)²⁴³, poder-se-ia, por analogia, utilizar esse mesmo prazo como parâmetro de lapso temporal razoável para que a Câmara Municipal realizasse o julgamento das contas de governo do Prefeito.

Assim, caso houvesse o decurso desse prazo, qualquer dos parlamentares integrantes da Casa, teria, em virtude da omissão inconstitucional, a possibilidade de requerer judicialmente a tomada de medidas voltadas a induzir o Presidente da Câmara a colocar em pauta a apreciação política das contas de governo.

4.3 TESES PREVALECENTES NO JULGAMENTO CONJUNTO DOS RES 848826 E 729744

No tocante ao RE 729.744, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, por maioria, o plenário negou provimento, ficando vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Desse modo, sagrou-se prevalecte o entendimento de que a omissão do Poder Legislativo em proceder à deliberação, em prazo razoável, das contas do Executivo local, não produz efeitos para fins de incidência da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

²⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 96.

²⁴³ BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_14128604_CONSTITUICAO_DO_ESTADO_DA_BAHIA.aspx>. Acesso em: 20 set. 2017.

Nesse ínterim, após o julgamento do RE 729744, o STF firmou a tese abaixo transcrita:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo²⁴⁴.

Com relação ao RE 848.826, de relatoria do Ministro Barroso, o plenário também deu provimento ao recurso, por maioria, ficando vencidos o Ministro Relator Roberto Barroso, o Ministro Teori Zavascki, a Ministra Rosa Weber, o Ministro Luiz Fux e o Ministro Dias Toffoli.

Entendeu-se, portanto, que para os efeitos do art. 1º da Lei da Ficha Limpa, o julgamento das contas dos Prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, ficará sempre à cargo das Câmaras Municipais, à luz de um parecer prévio dos Tribunais de Contas competentes.

O Pretório Excelso assentou a seguinte tese, após o julgamento dos RE 848826:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores²⁴⁵.

Diante do provimento do Recurso Extraordinário nº 848826, os Ministros do STF, na esteira da observação feita por Rodrigo Janot, Procurador-Geral da República à época, destacaram que a decisão que acabava de ser proferida não elidiria ou afastaria a incidência da Lei de Improbidade ou até a caracterização do crime eleitoral.

Dito noutros termos, para o STF não haveria nenhum prejuízo à moralidade administrativa, uma vez que o parecer prévio emitido pela Corte de Contas poderia

²⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 18 set. 2017. p. 117.

²⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>. Acesso em: 15 set. 2017. p. 192.

continuar servindo de supedâneo para que o Ministério Público ou os próprios cidadãos pudessem requerer judicialmente a responsabilização civil, administrativa e criminal do agente público que tenha praticado algum dos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92.

Com efeito, a decisão não produz nenhuma repercussão dessa natureza, entretanto, entende-se que ela colide com os anseios populares que originaram a Lei da Ficha Limpa, fazendo com que candidatos com contas rejeitadas pelos Tribunais de Contas correspondentes pudessem retornar ou participar do páreo eleitoral nos Municípios.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho apresentou um tema que, se não é novo, não está entre os mais visitados pela doutrina jurídica nacional: a definição do órgão competente – se o Tribunal de Contas ou o Poder Legislativo – para julgamento das contas de Prefeitos ordenadores de despesas, para fins da inelegibilidade trazida no art. 1º, I, g, da LC 64/90, e as consequências jurídicas decorrentes da omissão da Câmara Municipal em julgar, em tempo razoável, as contas de governo do Chefe do Executivo local, cujo parecer prévio da Corte de Contas competente tenha sido pela sua rejeição.

Para além de uma apresentação panorâmica do Tribunal Contas, buscou-se identificar as principais discussões doutrinárias que o circundam, sendo possível observar que muitas correntes ainda visualizam as Cortes de Contas como órgãos meramente auxiliares do Poder Legislativo, desprezando a sua importância no cenário de fiscalização da utilização legal, legítima e econômica dos recursos públicos.

Percebe-se que apesar de o Tribunal de Contas ainda ser uma estrutura pouco conhecida por parte da população brasileira, sua atuação é indiscutivelmente significativa para o combate à corrupção e aos desvios em geral na Administração Pública.

Assim, tomando por base essas premissas, sem qualquer pretensão de esgotar o tema proposto, a pesquisa desenvolvida levou este trabalho às seguintes considerações:

A. O Tribunal de Contas constitui órgão de fiscalização dos gastos públicos de salutar importância para o Estado Democrático de Direito e para a efetividade dos direitos fundamentais, uma vez que é através dos recursos públicos que o Estado os concretiza.

B. Ao longo da sua história no cenário constitucional brasileiro, o órgão passou por oscilações frequentes no que concerne à sua força e autonomia institucional, muito por conta dos regimes políticos que se sucederam.

C. As Cortes de Contas não integram nenhum dos Poderes, caracterizando-se como figuras *sui generis* do ordenamento pátrio, que cooperam com o Poder Legislativo dos entes federativos no exercício do controle externo da Administração Pública.

D. Com a Constituição Federal de 1988 houve uma ampliação substancial das atribuições conferidas ao Tribunal de Contas e surgiram novos critérios de aferição da correta aplicação dos recursos públicos, a saber: a legitimidade e a economicidade. Além disso, permitiu-se a possibilidade da participação social na atuação da Corte de Contas, através de denúncias de irregularidades ou ilegalidades perante aquele órgão.

E. No exercício das suas atribuições, os Tribunais de Contas podem apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, conforme estabelece a súmula nº 347 do STF. Contudo, essa apreciação não possui o condão de retirar a norma jurídica inconstitucional do ordenamento, mas sim, diminuir a sua executoriedade no caso específico.

F. Atualmente prevalece o posicionamento doutrinário e jurisprudencial que entende que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas possuem natureza administrativa, tendo em vista que podem ser revistas pelo Poder Judiciário, em razão do art. 5º, inciso XXXV, do texto constitucional.

G. Os Tribunais de Contas possuem diversas atribuições constitucionais, previstas nos incisos do art. 71, da Carta Magna, dentre as quais se destacam as funções opinativa, que se consubstancia na emissão de parecer prévio sobre as contas anuais, posteriormente julgadas pelo Poder Legislativo, e julgadora ou jurisdicional administrativa, que se materializa no julgamento definitivo das contas dos ordenadores de despesas.

H. A sistemática constitucional prevê a existência de dois regimes de contas públicas, que, por sua vez, repercutem na atuação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo. O primeiro, perfaz-se nas denominadas contas de governo, que são aquelas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e que dizem respeito aos balanços gerais, isto é, ao cumprimento das leis orçamentárias e dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O segundo, por sua vez, perfaz-se nas chamadas contas de gestão, que estão atreladas aos atos administrativos

diários de gestão de recursos, tais como, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação, pagamento de despesas, dentre outros.

I. Tratando-se de contas de governo, coube ao Poder Legislativo o seu julgamento e ao Tribunal de Contas o papel de assessoramento técnico-jurídico através da emissão do parecer prévio que instruirá a apreciação política realizada pelos parlamentares, nos termos do inciso I do art. 71, da CF/88. No âmbito municipal, esse parecer prévio das Cortes de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, consoante dispõe o art. 31, §2º da CF.

J. Tratando-se de contas gestão, por força do inciso II, do art. 71, da CF/88, compete ao Tribunal de Contas o seu julgamento definitivo, sem a necessidade de confirmação posterior por parte do Poder Legislativo, na medida em que guardam relação com a probidade e a correção com que se comporta o administrador de recursos públicos.

K. Observou-se, a partir da pesquisa bibliográfica, que nos pequenos municípios brasileiros é comum que o Prefeito Municipal acumule a função de agente político, que lhes é típico, com a função de ordenador de despesas, isto é, na maioria das municipalidades do País o Gestor municipal atrai para si a responsabilidade tanto pelas contas de governo como pelas contas de gestão.

L. A aclamada Lei da Ficha Limpa (ou Lei Complementar nº. 135 de 2010) introduziu uma nova hipótese de inelegibilidade no texto da Lei Complementar nº 64/90, dispondo que serão inelegíveis, por 8 (oito) anos, os candidatos que tiveram suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente que não tenha sido objeto de revisão pelo Poder Judiciário.

M. Constatou-se que não havia uma uniformidade a respeito de qual seria o “órgão competente” mencionado no referido dispositivo infraconstitucional, especialmente no âmbito da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, sendo possível encontrar precedentes que entendiam ser o Poder Legislativo o órgão competente a que a alínea “g” faz alusão e outros julgados que concluíam ser o Tribunal de Contas, o

que gerava incerteza jurídica e a propositura, por parte dos candidatos, partidos políticos e Ministério Público, de diversas ações no Poder Judiciário.

N. Verificou-se que também haviam dúvidas em relação às repercussões jurídicas decorrentes da inércia do Legislativo municipal em julgar as contas anuais do Prefeito, diante de um parecer prévio no sentido da rejeição daquelas contas, ou melhor, se esse opinativo técnico não submetido, em tempo razoável, à apreciação política teria o condão de tornar o Alcaide inelegível, nos termos do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90.

O. Os *leading cases* que levaram os referidos questionamentos ao Supremo Federal foram os Recursos Extraordinários 848826 e 729744. Na ocasião do julgamento, a Suprema Corte firmou duas teses de repercussão geral, entendendo, em síntese, que: (1) o parecer técnico do Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa e que a omissão da Câmara Municipal não gera o julgamento ficto das contas de governo; e (2) para fins da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90, compete à Câmara Municipal, subsidiado pelo parecer prévio do Tribunal de Contas correspondente, o julgamento de todas as contas do Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão.

P. Conclui-se que o entendimento sufragado no RE 848826, apesar ter sido fundamentado em parte na soberania popular, colide, de forma inequívoca, com os anseios populares que ensejaram a criação da Lei da Ficha Limpa, pois acabou beneficiando inúmeros candidatos com um histórico de prática de crimes ou atos de improbidade, cujas contas haviam sido julgadas irregulares pelos Tribunais de Contas e encontravam-se inelegíveis.

Q. Infere-se, por fim, que o julgamento do RE 729744 foi uma oportunidade perdida para que o STF caracterizasse como omissão inconstitucional a postura da Câmara Municipal em adiar injustificadamente e indefinitivamente o julgamento das contas anuais prestadas pelo Prefeito, postura essa vislumbrada em diversos municípios brasileiros, mormente naqueles pequenos e longínquos, e que é fruto de conchavos político-partidários e da comum proeminência do Poder Executivo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Simone Coêlho. **Origem e evolução dos Tribunais de Contas**. Publica Direito. Disponível em:
<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d90d801833a681b1>>.

ANDRADE, Débora de Assis Pacheco. **Limites do controle do Tribunal de Contas da União sobre contratações públicas**. 2016. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Clóvis Beznos. (Mestrado em Direito). Pontífca Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ARAÚJO, Dilton Oliveira de; SOARES, Geraldo Ramos. Caminhos de Contas: A História **do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia. 2002.

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Disponível em:
<<http://www.lex.com.br/legis>>.

BANDEIRA, João Adolfo Ribeiro; LEITE, José Polycarpo de Negreiros. Atuação dos Tribunais de Contas na perspectiva da Lei da Ficha Limpa. *In: Revista de Interesse Público*. Belo Horizonte, ano 16, n. 87, set./out. 2014.

BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *In: Revista do Tribunal de Contas da União*. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, v. 30, n. 82, out.-dez. 1999.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. TCU: Presença na História Nacional. *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

BONATTO, Ricardo Arthur Vianna. **Tribunal De Contas: Análise da sua competência à luz da Constituição de 1988**. 2007. Monografia. Orientador: Profa. Ângela Cássia Costaldello. (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos Do Brasil (de 24 de Fevereiro de 1891)**. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de Novembro de 1937)**. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm>.

_____. **Decreto n. 966-A**, de 7 de novembro de 1890. Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da Republica. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>>.

_____. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>.

_____. **Lei nº 156**, de 24 de dezembro de 1935. Regula o funcionamento do Tribunal de Contas. Brasília, DF. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l0156.htm>.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 329/2013**. Disponível em:
<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597232>>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.109.433-SE, Primeira Turma, Rel. Luiz Fux, Brasília, DF, DJe: 27/05/2009. Disponível em:
<<http://jurisprudenciabrasil.blogspot.com.br/2009/06/jurid-ministerio-publico-legitimidade.html>>.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11060 - GO 1999/0069194-6. Segunda Turma. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Brasília, DJ 16 set. 2002. Disponível em:<
<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3609285/recurso-ordinario-em-mandado-de-seguranca-rms-11060-go-1999-0069194-6> >.

_____. Superior Tribunal Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 604-76.2012.6.13.0128. Recorrente: Coligação Unidos Por Um Novo Tempo (PSC/PT /PPL/PHS/PR/PT do B). Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministra Nancy Andrighi. Brasília/DF. Disponível em:
<<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Medida Cautela em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4190) - Rio de Janeiro. Tribunal Pleno. Sessão de 10/3/2010, DJe 10/6/2010. Disponível em:
<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14756220/referendo-na-medida-cautelar-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4190-rj>>.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário n. 55.821. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Iradir Pietroski. Rel. Min. Victor Nunes. Mandado de Segurança. Primeira Turma. Julgamento: 31/12/1969. Diário de Justiça. Brasília. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 223-037-SE, Relator: Min. Maurício Corrêa, Data de Julgamento: 02/05/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 02-08-2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14748326/recurso-extraordinario-re-223037-se>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Acórdão: Data de Publicação DJE 23/08/2017 - ATA Nº 117/2017. DJE nº 186, divulgado em 22/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4352126>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Acórdão: Data de Publicação DJE 24/08/2017 - ATA Nº 118/2017. DJE nº 187, divulgado em 23/08/2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4662945>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral. Processo nº 658-95.2012.6.20.001. Agravante: Partido Humanista da Solidariedade (PHS) – Municipal/ Ministério Público Eleitoral. Agravado: José André de Mendonça. Relator: Ministra Laurita Vaz. Brasília/DF: Sessão de 20.5.2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>>.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário. Processo nº 879-45.2014.6.06.0000. Recorrente: José Rocha Neto Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Henrique Neves da Silva. Brasília.

BRITTO, Carlos Ayres *apud* CASTRO, Flávio Régis Xavier de Moura e. Os Tribunais de Contas e sua jurisdição. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. 2005, n. 1. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=3>.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 8 (jul./dez. 2014).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. 2007. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Sérgio Resende de Barros. (Mestrado em Direito) – Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>>.

CASTRO, Edson Resende de. **Curso de Direito Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 6ª ed., 2012.

CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7ª ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CONTI, José Maurício. **Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>.

COSTA, Antonio França da. **Controle de legitimidade do gasto público pelos Tribunais de Contas no Brasil**. 2015. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Celso Luiz Braga de Castro. (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas - evolução e principais atribuições no Estado democrático de Direito**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006.

CRETELLA JÚNIOR, José. *apud* GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT. 1992.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do Tribunal de Contas. *In: Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil: natureza jurídica e alcance das suas funções, à luz dos princípios constitucionais da Administração Pública**. 2005. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. João José Leal. (Mestrado em Ciência Jurídica) - Universidade do Vale do Itajaí – Santa Catarina.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAGUNDES, Miguel de Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 7. ed. atualizada por Gustavo Binenbojm. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. Tese de Doutorado. Orientadora: Profa. Associada Monica Herman Salem Caggiano – Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/pt-br.php>>.

FARIAS, Luciano Chaves de. *apud* LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6ª ed. São Paulo: Método, 2015.

FARIAS, Márcia Ferreira Cunha. O controle de constitucionalidade nos Tribunais de Contas. *In: Revista Interesse Público*. 2003. Belo Horizonte, v. 5, n. 18. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/46577>>.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Limites à revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 27, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=4>.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Sérgio. A execução das decisões dos Tribunais de Contas: algumas observações. *In: ARRUDA ALVIM; ALVIM, Eduardo; TAVOLARO, Luiz Antônio. In: Licitações e contratos administrativos: uma visão atual à luz dos Tribunais de Contas*. Curitiba: Juruá, 2006.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1990.

FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do prefeito ordenador de despesas: Uma análise do art. 71, incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal*. *In: Revista da Escola Superior da Magistratura de Pernambuco*. Recife: ESMAPE, v. 12, 2007, nº 25.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *In: Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília*, n. 109, maio/agosto. 2007.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2. ed. rev. e ampl. 2. tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

JAYME, Fernando G. A competência jurisdicional dos Tribunais de Contas do Brasil. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. 4. ed., 2002. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2002/04/-sumario?next=5>.

_____. Tribunal de Contas: jurisdição especial e a prova no procedimento de julgamento de julgamento de Contas. *In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. ano XVII, 1999, v.3.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo – Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2015.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, Hélio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOURA, Cláudia Maria de Souza. Os Tribunais de Contas e a inelegibilidade por motivo de rejeição de contas públicas. *In: Revista da Procuradoria Geral do Estado da Bahia*. v. 20. Salvador, 1994.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1970.

SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal De Contas da União na História do Brasil: Evolução histórica, política e administrativa (1890 - 1998). *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SILVA, Rildo Vieira. **A legitimidade para agir do Ministério Público de Contas no Direito Brasileiro**. 2009. Dissertação. Orientador: Prof. Dr. Lúcio Grassi de Gouveia. (Mestrado em Direito) Universidade Católica de Pernambuco, Recife.

SIQUEIRA, Bernardo Rocha. O Tribunal de Contas da União de ontem e de hoje. *In: Prêmio Serzedello Corrêa 1998: Monografias Vencedoras*. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 1999.

SPECK, Bruno Wihelm. **Inovação e rotina no Tribunal de Contas da União: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacinto Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. *In: Revista de Direito Administrativo*. v. 257, maio/ago. Rio de Janeiro. 2011.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito Eleitoral**. 5. Ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.