

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**CURSO DE DIREITO**

**MARCIO ROBERTO COSTA FREIRE**

**CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS:**  
**a decisão do STF prolatada no RE nº. 848.826/DF**

**SÃO LUÍS**

**2017**

**MARCIO ROBERTO COSTA FREIRE**

**CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS:  
a decisão do STF prolatada no RE nº. 848.826/DF**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da  
Universidade Federal do Maranhão como  
requisito para obtenção do grau de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Prof. Msc. José de Ribamar Caldas  
Furtado.

**SÃO LUÍS**

**2017**

**Ficha gerada por meio do SIGAA/ Biblioteca com dados fornecidos pelo autor.  
Núcleo Integrado de Bibliotecas/ UFMA**

Freire, Marcio Roberto Costa.

Contas do Prefeito ordenador de despesas: a decisão do STF prolatada no RE nº. 848.826/DF / Marcio Roberto Costa Freire. – 2017.

69 p.

Orientador: Prof. Msc. José de Ribamar Caldas Furtado.

Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís - MA, 2017.

1. Direito Constitucional. 2. Administração Pública. 3. Controle Externo. 4. Contas Públicas. I. Furtado, Prof. Msc. José de Ribamar Caldas. II. Título.

MARCIO ROBERTO COSTA FREIRE

**CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS:  
a decisão do STF no RE nº. 848.826/DF**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Monografia apresentada em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

**Prof. Msc. José de Ribamar Caldas Furtado (Orientador)**

---

**1º Examinador**

---

**2º Examinador**

A DEUS, razão da vida. Aos meus pais e a minha amada esposa, e a todos aqueles que seguem acreditando no valor da família como célula *mater* da sociedade.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pela poesia da alma, pela sua graça que me mantém em pé, pela fé que me faz caminhar e pelo seu amor imenso que não me deixa desistir.

Aos meus queridos pais, Belarmino Leite Freire e Raimunda Costa Freire, os quais lá atrás, no início de tudo, não mediram esforços para que eu recebesse exatamente a educação que me trouxe até aqui. A eles, pedirei sempre a Deus, saúde e vida longa.

A minha esposa Fernanda Bittencourt, linda amiga e parceira, que ilumina meus dias e noites a cinco anos e que está me presenteando com a estrelinha Maitê, para pintar de rosa a nossa vida e encher de brilho nossos corações. Obrigado por cada minuto de amor e paciência.

Ao meu filho Marcio Lucas, aquele anjo azul que, com seu entusiasmo e seu silêncio, me ensina as grandes verdades da vida.

Às minhas irmãs lindas e de corações formosos, Conceição e Débora Priscila, que, em nossos encontros, compartilham comigo momentos de carinho e alegria. Ao meu estimado cunhado Josivan e a nossa divertida Nicole. A presença de vocês é sempre fonte de incentivo.

À minha sogrinha Lindalva, cunhadas Cibele e Dhulia, e sobrinho Bento, pela companhia alegre em toda a caminhada.

Ao meu orientador e mestre José de Ribamar Caldas Furtado, professor na Academia e chefe no trabalho, pela confiança depositada, pela oportunidade de aprender e pela consideração dispensada durante a execução deste trabalho.

Aos meus amigos SUBWAYS, Cris, Lore, Jú, Eliz, Nathana, Vivi, Wil, Vítinho e seus respectivos cônjuges, e aos demais colegas de curso que enfrentaram, junto comigo, os desafios e as adversidades do curso, e nunca me deixaram desistir.

A minha chefinha Alessandra e a minha colega de trabalho Helô, por me apoiarem e me compreenderem nas horas mais difíceis da minha caminhada acadêmica.

Aos meus colegas do TCE-MA, Blecaute pelas dicas sempre valiosas, minha chefe Gladys e meus amigos Ostão e Vanda, pela compreensão e companhia de todos os dias.

Aos meus mestres da Academia, professores e professoras que engratecem a UFMA com seu empenho e me fazem sentir saudades de cada bom momento vivido ali.

A todos os que de alguma forma caminharam comigo, ainda que em pensamento, ainda que distantes, mas contribuíram, direta ou indiretamente, na realização deste trabalho.

*“A qualquer que muito for dado, muito se lhe pedirá, e ao que muito se lhe confiou muito mais se lhe pedirá”.*

*(Lucas 12.48 – Bíblia Sagrada)*

*“E não há criatura alguma encoberta diante dele; antes todas as coisas estão nuas e patentes aos olhos daquele com quem temos de prestar contas”.*

*(Hebreus 4:13 – Bíblia Sagrada)*

## RESUMO

Este estudo pretende identificar os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada no RE nº. 848.826/DF, que retirou a competência do Tribunal de Contas para julgar contas do Prefeito que atua como ordenador de despesas. Foi elaborado por meio de método hipotético-dedutivo e pesquisa exploratória. Baseou-se em levantamento bibliográfico, especialmente livros e artigos científicos. Analisa a relevância da decisão da Suprema Corte para o controle externo na Administração Pública e identifica os possíveis impactos para o Tribunal de Contas e a sociedade. O trabalho se propõe a responder pelo menos quatro questões: a que tipo de controle está sujeito o Prefeito Municipal; por que ele deve prestar contas; quem julga as contas do Prefeito que decide acumular a função política com a de ordenador de despesas e quais as implicações da decisão do STF de alterar a competência para julgar as contas do Prefeito que ordena despesas.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal. Tribunal de Contas. Prefeito Municipal. Ordenador de Despesas. Controle Externo. Administração Pública.



## ABSTRACT

This study intends to identify the effects of the decision of the Federal Supreme Court - STF, proclaimed in RE n°. 848.826 / DF, which withdrew the jurisdiction of the Court of Accounts to judge accounts of the Mayor who acts as authorizing officer of expenses. It was elaborated through hypothetical-deductive method and exploratory research. It was based on a bibliographic survey, especially books and scientific articles. It analyzes the relevance of the Supreme Court's decision for external control of Public Management and identifies the possible impacts to the Court of Auditors and society. The paper proposes to answer at least four questions: what kind of control is the Municipal Mayor subject; why he should be accountable; who judges the accounts of the Mayor who decides to accumulate the political function with that of authorizing officer of expenses and what the implications of the decision of the STF to change the competence to judge the accounts of the Mayor that orders expenses.

**Keywords:** Federal Supreme Court. Courts of Accounts. Municipal Mayor. Authorizing Officer. External Control. Public Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ADI</b>	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
<b>ATRICON</b>	ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
<b>CF</b>	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
<b>DJE</b>	DIÁRIO DE JUSTIÇA ELETRÔNICO
<b>FUNDEB</b>	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO
<b>LC</b>	LEI COMPLEMENTAR
<b>LRF</b>	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
<b>MP</b>	MINISTÉRIO PÚBLICO
<b>PGE</b>	PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
<b>RE</b>	RECURSO EXTRAORDINÁRIO (DO STF)
<b>REsp</b>	RECURSO ESPECIAL
<b>REspe</b>	RECURSO ESPECIAL ELEITORAL
<b>RO</b>	RECURSO ORDINÁRIO
<b>ROMS</b>	RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA
<b>STF</b>	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
<b>TC</b>	TRIBUNAL DE CONTAS
<b>TCDF</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
<b>TCE</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
<b>TCE-MA</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO MARANHÃO
<b>TCM</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
<b>TCMRJ</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
<b>TCMSP</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
<b>TCU</b>	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
<b>TRE/MT</b>	TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO MATO GROSSO
<b>TSE</b>	TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	9
<b>1. A TIPOLOGIA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL .....</b>	<b>13</b>
1.1 Importância da função controle.....	14
1.2 Origens do controle da Administração Pública.....	15
1.3 Conceito e finalidade do controle.....	16
1.4 Tipos de controle .....	18
<b>2. A TOPOGRAFIA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO E DO TRIBUNAL DE CONTAS.....</b>	<b>28</b>
2.1 Controle externo na Constituição Federal .....	28
2.2 Princípio da simetria no controle externo .....	29
2.3 Vocação constitucional do Tribunal de Contas .....	30
2.4 O Parlamento e o Tribunal de Contas.....	34
2.5 Eficácia das decisões do Tribunal de Contas .....	35
2.6 Dever de prestar contas e a <i>accountability</i> .....	37
<b>3. A MORFOLOGIA DO JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS .....</b>	<b>40</b>
3.1 Julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.....	40
3.2 Parecer prévio e seus atributos .....	41
3.3 Regime jurídico de contas públicas: conta de governo e contas de gestão.....	42
3.4 O fenômeno do Prefeito ordenador de despesas.....	45
3.5 Competência para o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas: a decisão do STF no RE nº. 848.826/DF.....	49
3.6 Inelegibilidade do Prefeito ordenador em face da desaprovação das suas contas – o STF e o RE nº. 729.744/MG .....	52
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública, como função do Poder Legislativo, devidamente sustentado no pilar constitucional, tem importância, incontestemente, para o equilíbrio do Estado Democrático de Direito. Realizar este tipo de controle é ofício glorioso do Legislativo, pois se constitui do povo exercendo a vigilância da *res-publica* através de seus representantes. Não menos importante é o papel do Tribunal de Contas, órgão técnico, que como adjetivou Ruy Barbosa, exerce “funções vitais no organismo constitucional”, e o faz como uma “mão forte” do Legislativo sobre o Executivo. Estar na linha de frente do controle externo, o fez, ao longo de sua história, adquirir notoriedade e respeito, mas também sofrer críticas e indagações acerca de sua competência, forma de atuação, prerrogativas e eficácia de suas decisões.

Neste contexto, diversos são os questionamentos que, com frequência, ocupam o Judiciário, e, não raras vezes, terminam na apreciação do Supremo Tribunal Federal. À Corte máxima do País tem cabido responder a esses litígios, manifestando-se com vistas a firmar o melhor entendimento, como guardião da Constituição.

Numa dessas demandas, o STF fixou tese de repercussão geral ao julgar o Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, provocando uma importante alteração na sistemática de julgamento das contas de Prefeito Municipal; mais precisamente, definindo quem é o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal que, junto com a função política, acumula a função de ordenador de despesas.

Do fato em tela, naturalmente surgem diversas questões. Este estudo se propõe a responder algumas, quais sejam: 1) a que tipo de controle está sujeito o Prefeito Municipal? 2) Por que o Prefeito deve prestar contas? 3) Quem julga as contas do Prefeito que resolve acumular a função política com a de ordenador de despesas? 4) Quais as implicações da decisão do STF de alterar o responsável por julgar as contas do Prefeito que ordena despesas? 5) E, finalmente, quem perde e quem ganha com essa decisão da Corte Suprema?

É sabido que, mesmo antes de prolatada a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, doutrinadores e estudiosos do tema já faziam elucubrações acerca das consequências danosas que possíveis interpretações da Corte Suprema poderiam causar na esfera do controle do gasto público.

O que se observou, *a priori*, é que com a tese fixada pelo STF, fica substancialmente alterada uma das principais competências do Tribunal de Contas, que é a de julgar as contas dos prefeitos, podendo determinar sanções, tais como aplicação de multas e identificação de valores a serem restituídos ao erário público. Essa modificação trazida pela Suprema Corte, em que pese não eliminar a função judicante do Tribunal de Contas, parece ser capaz de desfigurar o atual processo de contas e de agravar a incômoda percepção de impunidade dos gestores que malversam o erário público.

Assim, este estudo vem se radicar na seguinte hipótese: a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF tem o condão de enfraquecer os Tribunais de Contas, à medida que compromete sua função judicante, reduz o alcance de sua atuação e abre espaço para que o julgamento do gestor municipal se baseie mais em aspectos políticos que claramente técnicos. Ademais, a decisão do STF jogaria contra os atuais esforços anticorrupção, como a Lei da Ficha Limpa, permitindo que os recursos públicos retornem às mãos criminosas de maus gestores.

O fenômeno da globalização, favorecido pelas aberturas políticas e pelo desenvolvimento tecnológico frenético, tem gerado, nas últimas décadas, um crescimento exponencial das conexões entre sociedades. Experimenta-se um compartilhamento, sem precedentes, de informações que, na prática, se traduzem no fortalecimento de grupos sociais em torno de ideologias, supranacionais, que, como exemplo, se manifestam tanto na forma de movimentos sociais de cunho ético e moral, quanto de movimentos polêmicos ligados ao extremismo religioso, preconceito racial e crimes cibernéticos.

A escolha do tema traz, no seu cerne, uma preocupação que cada vez mais sensibiliza a sociedade globalizada: o combate à corrupção. Com mais informação circulando, maior tem sido a percepção de que os recursos naturais e financeiros são escassos, e de que se torna premente o controle dos gastos governamentais visando seu uso racional e efetivo. No Brasil, ao observar, historicamente, de um lado o alcance restrito das políticas públicas e, de outro lado, casos bilionários de desvio de verbas, compreende-se o porquê de temas relacionados à corrupção estarem mobilizando, com maior frequência, instituições públicas, organizações não governamentais e inúmeros outros grupos sociais organizados. Essa discussão é urgente e necessária, diante de um mal endêmico e contagioso.

O assunto desta pesquisa ganha relevo e importância à medida que faz uma abordagem acerca das instituições públicas, instrumentos e procedimentos que o Estado escolheu para garantir o funcionamento do sistema de controle externo, capaz de deter ou minimizar a malversação do erário público. As competências constitucionais definidas para os Tribunais de Contas atribuem a eles o protagonismo na fiscalização e julgamento das contas públicas, na forma do artigo 71, da Constituição Federal. Em consequência, eventuais demandas jurídicas que questionem sua competência devem ser tratadas com muita atenção, pois podem se constituir tanto oportunidade quanto ameaça ao sistema de controle externo.

Dessa forma, decidiu-se por um tema que se traduz em lançar um olhar sobre a decisão do STF, emitida sobre o Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, no intuito de identificar os possíveis efeitos que as teses de repercussão geral do STF devem produzir sobre o sistema de controle externo e, em especial, o Tribunal de Contas e a sociedade.

Entende-se que tal estudo pode trazer alguma contribuição, tanto ao meio acadêmico quanto a sociedade em geral, no sentido de que a função de controle externo, com suas imbricações, seja melhor compreendida e, com essa compreensão, mais aperfeiçoada.

A partir destas premissas, definiu-se, como objetivo geral do trabalho, compreender os efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal, no RE nº. 848.826/DF, que modificou aspectos relativos à competência do Tribunal de Contas para julgar contas do Prefeito ordenador de despesas, caracterizando a relevância dessa decisão para o controle externo e identificando os seus possíveis impactos para o Tribunal de Contas e a sociedade.

Adotou-se, neste trabalho, uma metodologia que permitisse racionalizar a exploração do tema escolhido. Com a pesquisa bibliográfica obteve-se um panorama acerca dos fundamentos do tema e da posição dos doutrinadores diante dessa nova linha de estudo, que abrange as decisões do STF acerca da competência para julgamento das contas públicas municipais. Através da seleção da documentação bibliográfica, foi possível conhecer as contribuições de pesquisas realizadas anteriormente. Todos os materiais de pesquisa tiveram o condão de propiciar um melhor entendimento acerca do tema que, pela sua natureza controversa, tem sido foco de numerosas discussões e jurisprudências no âmbito jurídico.

Na organização deste estudo, buscou-se estruturá-lo, de uma forma característica e lógica, sob três pilares: o da tipologia – envolvendo, basicamente, conceitos e

classificação; o da topografia – tratando da posição dos elementos do tema em relação à norma; e o da morfologia – explicitando as formas em que se apresentam o fenômeno pesquisado e suas influências sob o seu meio. Assim, o conteúdo deste trabalho está estruturado em três capítulos: a tipologia do controle da Administração Pública; a topografia constitucional do controle externo e do Tribunal de Contas; e a morfologia do julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas. No primeiro, busca-se explicitar a função controle no âmbito da Administração Pública, sua importância, sua origem, definição, finalidade e tipologias. O segundo capítulo, objetiva localizar os principais elementos do controle externo no espectro constitucional. Neste tópico evidencia-se o Tribunal de Contas, suas competências, relação com o Parlamento e a eficácia de suas decisões, além dos princípios constitucionais da simetria e do dever de prestar contas. O terceiro capítulo inicia-se pela descrição da forma de proceder dos órgãos de controle em relação ao julgamento das contas do Prefeito, caracterizando o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas (TC) e o regime das contas públicas. Em seguida, aborda-se o caso do Prefeito ordenador de despesas e a nova interpretação trazida pelo STF quanto à competência para julgá-lo e as condições para considerá-lo inelegível. Identificam-se os efeitos e possíveis impactos. Por último, são apresentadas considerações sobre os pontos mais relevantes abordados ao longo do trabalho, acompanhadas de críticas e sugestões para aperfeiçoar a atuação do controle externo, de forma a incrementar a transparência e a *accountability* da gestão, pilares da governança.

## 1. A TIPOLOGIA DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O termo “controle”, quando empregado nos contextos linguísticos mais frequentes, comunica um sentido de intervenção humano-racional, ainda que indireta, sobre alguém ou algo. Segundo Giannini e Bergeron (*apud* MEDAUAR, 2012), a palavra “controle” se apresenta em pelo menos seis acepções: a) dominação (ideias associadas à subordinação); b) direção (relativo a comando e gestão); c) limitação (indicando regulamentação e moderação); d) vigilância (ideia de fiscalização e supervisão); e) verificação (no sentido de exame e constatação); f) registro (significando identificação e autenticação).

Mesmo sem atentar à polissemia do termo, ou recorrer a uma análise diacrônica, é patente ao observador leigo constatar que a ideia original da palavra “controle” sofreu, em tempos recentes, uma ampliação semântica significativa. O controle está em alta. O mundo, de alguma forma, se esforça por reaver o controle do caos. São novos conceitos, temáticas, métodos, novas ferramentas, mais objetos a controlar e mais tipos de controle a catalogar. E isso é perceptível, sobretudo no campo da Administração Pública, onde conceitos como controle ambiental e controle social têm ganhado bastante visibilidade.

As inferências que se abduzem a partir desta percepção de alargamento e massificação do controle remetem a um processo acentuado de modificação do comportamento humano e das suas práticas culturais<sup>1</sup>. Em qualquer que seja o sentido da palavra, é possível identificar a sua utilização em novos contextos e significações. Na definição domínio, por exemplo, temos o controle que é demandado, hodiernamente, pelos conflitos de poder e pela busca da governabilidade. No significado direção, encontramos movimentos crescentes pela melhoria da gestão e da capacidade da governança. Quando se trata do termo relativo à limitação, têm-se os exemplos de exacerbo nas políticas de controle de imigração e da política econômica. Já nos sentidos de vigilância, verificação e registro, servem de exemplos o monitoramento eletrônico, a informatização dos processos de trabalho e a adoção da inteligência de dados pelos órgãos de fiscalização.

---

<sup>1</sup> Glenn (*apud* WANG, 2013) define cultura como “padrões de comportamentos aprendidos e transmitidos socialmente, assim como os produtos desses comportamentos (objetos, tecnologias, organizações, etc.)”. Glenn (*apud* WANG, 2013) define práticas culturais como “padrões de conteúdos comportamentais semelhantes, resultantes, normalmente, de semelhanças nos ambientes” nos quais há recorrências dessas práticas.



No presente estudo, as abordagens, em sua maioria, estarão circunscritas em torno das quatro últimas acepções de controle, citadas por Giannini e Bergeron, muito embora se reconheça a existência de um leque amplo de acepções avizinhas, todas capazes de comportar muito bem aspectos atinentes ao controle na Administração Pública, ponto de convergência deste estudo.

### **1.1 Importância da função controle**

Não obstante a sua interpretação multifária, verifica-se, no espectro deste estudo em particular, que o realce hodierno da figura do controle coincide com um oportuno crescimento da demanda social por maior efetividade na atuação do Estado. O controle, como elemento integrante da estrutura estatal, tem o condão tanto de por freios quanto de aperfeiçoar o sistema, seja para conter a ação do agente improbo e corrupto, seja para promover a transparência na gestão dos recursos públicos.

No que concerne à temática da corrupção, embora o controle não possa servir como único remédio para estancar a sangria dos cofres públicos, doses dele, ainda que homeopáticas, costumam dar resultados efetivos no combate à corrupção. Sobre corrupção, Andrade (2011), mencionando Klitgaard, tece o seguinte comentário:

Robert Klitgaard, sobre o tema da corrupção, assevera que se trata de “um crime de cálculo e não de paixão”. Ou seja, que tal comportamento derivaria menos da falta de princípios éticos ou morais e mais das condições materiais propícias para a ocorrência do crime. De acordo com essa teoria, a corrupção envolve principalmente três variáveis: a oportunidade para ocorrer o ato ilegal, a chance de a ação corrupta ser descoberta e a probabilidade do autor ser punido.

Nessa ótica, os mecanismos de controle e de punição das infrações penais exercem papel relevante e efetivo no combate à corrupção, de forma imediata; e na sua ocorrência, de forma mediata.

Medaur (2012), por sua vez, apresenta algumas considerações de Jean Waline sobre o caráter imperativo do controle na Administração Pública:

Todo controle é destinado num primeiro momento a assegurar a melhor execução do serviço e num segundo momento a analisar a atividade do serviço para aprimorá-lo; a Administração Pública tem a gestão dos serviços públicos e seu bom funcionamento é, então, primordial; por outro lado, a Administração funciona com recursos públicos e é também a melhor utilização do dinheiro público que está em causa; enfim, a obrigação de controle aparece mais imperiosa em razão das prerrogativas e poderes que é dotada a Administração Pública.

A relevância do controle para a Administração Pública reside na sua capacidade de assegurar que os poderes atuem segundo os princípios da legalidade, moralidade e economicidade, e em respeito aos interesses coletivos. O Estado não tem como prescindir do controle sob pena de sucumbir. Em tempos incertos acerca da justiça, democracia, política e direitos sociais, e sob o terror das notícias de montantes incalculáveis de recursos públicos desviados, o papel do controle nunca se mostrou tão indispensável para assegurar o atendimento dos reais interesses e necessidades da sociedade.

## 1.2 Origens do controle da Administração Pública

Wremyr Scliar (2014) defende que a origem do controle na Administração Pública remonte à época dos Hebreus, fato constatado a partir da consulta de seus livros e documentos, como o Torá e a Talmude. Scliar (2014) também considera os gregos<sup>2</sup> e romanos<sup>3</sup> como criadores de um sistema de controle institucional e normativo maior e mais sofisticado que qualquer outro antecedente.

Aristóteles (2007) já demonstrava uma preocupação com a necessidade de uma função específica que se ocupasse de controlar os atos do Estado. Em um de seus escritos, ao falar das funções de governo, sugere a criação de um órgão de contas:

Considerando, porém, que muitas, para não dizer todas, dessas funções movimentam grandes somas de dinheiro, existe a necessidade de que outro órgão cuide da prestação de contas e da auditoria deles, não tendo nenhuma outra função além dessa. Estes funcionários são conhecidos como examinadores, auditores, contadores, controladores.

Outros autores também identificam a presença de alguma espécie de controle na organização dos faraós do antigo Egito e entre os chineses, hindus e sumérios.

Ainda sob a perspectiva histórica, Lincoln da Rocha (SOUSA, *et al* 2005) relaciona a presença do instituto do controle dentro do Direito Administrativo, como decorrência dos estudos da Ciência da Administração, a qual elaborou diversas teorias sobre a técnica de administrar. Na Escola Clássica de Taylor e Fayol, o controle está situado como quinto elemento ou fase da atividade administrativa, de forma a compor

---

<sup>2</sup> Relativamente ao controle da administração pública pelos gregos, o período jurídico se refere ao clássico, quando a democracia, sob Péricles e as práticas da Ágora (a praça do mercado de Atenas), com o voto, sorteio e escolha entre os cidadãos atenienses.

<sup>3</sup> O controle da administração pública entre os romanos, aqui referido e utilizado neste trabalho, ocorre no período jurídico da república, dos cônsules e do senado.

um ciclo: Planejamento, Organização, Comando, Coordenação e Controle. Lincoln da Rocha (SOUSA, *et al* 2005) afirma que “o Direito Administrativo assimilou essa técnica e a introduziu nos ordenamentos jurídicos dos povos civilizados, de tal forma que hoje ela é parte integrante das ordens jurídicas dos países que contam com um sistema jurídico adiantado nesse setor [...]”.

No Brasil, a prática do controle na Administração Pública foi institucionalizada em 1860, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitâneas e a da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas a Portugal, com a finalidade de controlar as finanças públicas. Em 1808, é criado o Erário Régio, ano também da criação do Conselho da Fazenda, cuja atribuição era de acompanhar a execução da despesa pública. Em 1826, surge um projeto de lei para criação de um tribunal de contas, fato que só se concretizou em 1890, com a criação do Tribunal de Contas da União, por iniciativa de Rui Barbosa.

Importante mencionar na abordagem de Lincoln da Rocha (SOUSA, *et al* 2005) a relevância que ele atribui ao Decreto-lei nº. 200 de 1967, no contexto da evolução do controle no Brasil:

O nosso famoso Decreto-lei nº 200 de 1967, sem dúvida é uma obra prima normativa que representou um grande momento de uma Reforma Administrativa brasileira. O decreto estabeleceu normativamente que são cinco os princípios fundamentais que se impõem ao gestor público para a atividade administrativa: Planejamento, Coordenação, Descentralização, Delegação de Competência e Controle.

Essa expressiva reforma administrativa, introduzida pelo Decreto-lei nº. 200/67, representou mais um importante passo na consolidação do controle sob o viés de limitação e vigilância, tornando-se, após isso, elemento indissociável e indispensável na execução dos gastos públicos.

### **1.3 Conceito e finalidade do controle**

Existem divergências quanto à etimologia da palavra “controle”. Uma das explicações mais reputadas é a trazida por Giannini, (*apud*, COSTA, 2006):

O termo é do Latim fiscal medieval (*contra rotulum* – em francês *contre-rôle* – *contrôle*), no qual indica o exemplar do catálogo (dos contribuintes, dos

censos, dos foros anuais) com base em que se verifica a operação do exator. Porém, ingressa rapidamente na linguagem jurídica geral e ultrapassa, para assumir significados totalmente diversos, como, por exemplo, o de predomínio (controle da situação), o de domínio (controle dos mares), que por vezes refluem para a ordem jurídico-conceitual. Tem significado preciso, porém, apenas em Direito Administrativo (controle-direção e controle-verificação), que em outros setores do Direito tendem a confundir-se.

Para Begeron, (*apud* MEDAUAR, 2012), a palavra “controle” deriva da abreviação de *rolê* com *contre-rôle*, e seu sentido originário expressa “registro”. O termo *rolê*, tem como significados: a) uma peça de pergaminho sobre o qual se escreviam os atos e títulos; b) o registro oficial em qual se escreviam os nomes; c) a lista do estado civil de equipagem da marinha. Já *contre-rôle* é o registro com o qual se faz o confronto com o registro original, servindo como parâmetro para verificar os dados.

Pela sua origem etimológica, o controle nasce da ideia de conferência, checagem ou exame de algo, pelo confronto com um padrão estabelecido. No entanto, embora nas concepções iniciais o significado de controle e de poder não estivessem diretamente relacionados, sendo até mesmo antagônicos, encontramos em Montesquieu uma importante contribuição para chegarmos numa melhor definição do que é o controle na sua acepção mais política e institucional: “temos a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo até que encontre algum limite”. Tal afirmação representou uma visão mais pujante do que significa o controle. Para Montesquieu o controle se constituiria de um poder necessário para deter o poder. (FERNANDES, 2008)

Nesse sentido, encontra-se, nas palavras de Evandro Martins Guerra (*apud* COSTA, 2006), uma definição que entende o controle como poder-dever no âmbito da Administração Pública. Segundo ele, o controle é:

[...] a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever de fiscalização, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilidade por omissão do agente infrator.

Frise-se assim, segundo as palavras de Costa (2006) que o controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade

exerce sobre a conduta daqueles que no exercício de suas atividades guardem, gerenciem ou arrecadem dinheiros, bens e valores públicos”.

Em se tratando de objetivos do controle, Di Pietro (2007) alude com clareza:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Noutra perspectiva, Castro (*apud* FERNANDES, 2008) assevera que o controle encontra sua finalidade mais nobre “enquanto vetor do processo decisório na busca do redirecionamento das ações programadas”. Ou seja, o controle tem a função de assegurar que tudo que foi concebido e planejado como ação em favor da sociedade seja efetivamente realizado, ainda que se se faça necessária a utilização de meios de correção e punição, pelo não alcance dos resultados e mau uso do recurso público.

#### **1.4 Tipos de controle**

Assimiladas a importância, origem, conceito e finalidade do controle, é de grande valia compreender como está categorizada, didaticamente, a atividade de controle, dentro do espectro de conhecimento jurídico, considerando a enorme diversidade de critérios, enumerações e classificações existentes, elaboradas por diversos autores.

Neste ponto, vale esclarecer que, excetuadas as contextualizações e premissas teóricas, este estudo detém-se no âmbito do controle da Administração Pública, que deve ser entendido como o controle da função administrativa exercida pelo Poder Público. Tal função decorre da teoria clássica da separação tripartite, que distribui as funções administrativa, jurisdicional e legislativa entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Ademais, é importante atentar para o que assevera Sérgio Ferraz (1992), no que tange a não rigidez interpretativa do modelo clássico:

[...] a função administrativa pode até ser prioritariamente desempenhada pelo Poder Executivo, mas dele não é apanágio: desempenham-na, também, o Legislativo e o Judiciário, a administração direta e a indireta (bem assim a

fundacional), a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Mas não só [...].

Portanto, assumindo-se o controle da função administrativa como referência, convém albergar os ensinamentos de Medauar (2012), a qual acentua a importância da tipologia dos controles, como uma forma de “possibilitar percepção ampla sobre as várias atividades fiscalizadoras exercidas sobre a atuação da Administração Pública”.

Na ausência, na doutrina brasileira, de uma classificação comum e unívoca quanto às formas de controle, é de extremo valor apresentar uma classificação que ajude na compreensão dos tipos de controle relacionados a este estudo. Para tanto, escolhemos a classificação sistematizada por Luciano Ferraz (*apud* COSTA, 2006), baseada em tipologias bem aceitas, como as de Seabra Fagundes e Hely Lopes Meirelles e Di Pietro.

Assim, classifica-se o controle: a) quanto ao órgão ou autoridade que o exercita: controle parlamentar, administrativo e judiciário; b) quanto ao posicionamento dos órgãos controlado e controlador: controle interno e externo; c) quanto ao momento em que se efetiva: controle prévio, concomitante e posterior; d) quanto à forma de instauração: controle de ofício ou por provocação; e) quanto à extensão do controle: controle de legalidade, de mérito e de resultados.

#### 1.4.1 Controle parlamentar ou legislativo

O controle parlamentar é aquele efetuado pelo Poder Legislativo, que, respeitando a independência e harmonia dos poderes, realiza o controle sobre atos praticados pela Administração Pública sem deixar de observar as delimitações impostas pela Constituição Federal. Pode ser dividido em controle político e financeiro.

O controle parlamentar está limitado às hipóteses estabelecidas na Constituição Federal. O seu alcance engloba os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta, além do próprio Poder Judiciário, quando este se encontra executando função administrativa. É exercido pelo Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras dos Vereadores.

Hely Lopes Meirelles (*apud* COSTA, 2006) o caracteriza como um controle eminentemente político que não enxerga os direitos individuais dos administrados, mas foca nos superiores interesses do Estado e da comunidade.

Esse controle, segundo Di Pietro (2007):

[...] abrange aspectos ora de legalidade, ora de mérito, apresentando-se, por isso mesmo, como de natureza política, já que vai apreciar as decisões administrativas sob o aspecto inclusive da discricionariedade, ou seja, da oportunidade e conveniência diante do interesse público.

Cabe observar que, segundo Medauar (2012), o Tribunal de Contas não se enquadra no controle parlamentar e não está inserido na estrutura interna do Poder Legislativo. Embora seja um órgão estreitamente relacionado ao Parlamento, este se caracteriza “pela independência institucional que lhes é assegurada e pela ausência de subordinação hierárquica ao Legislativo ou a qualquer outro poder”.

Esse tipo de controle, pelo seu cunho eminentemente político, enfrenta muitas dificuldades para se efetivar. Para Medauar (2012), há uma “descrença genérica quanto à eficácia e mesmo operacionalidade da fiscalização exercida pelo Legislativo”.

No dizer de Ramón Real (*apud* MEDAUAR, 2012) tem-se que:

[...] dado o seu caráter político e a influência do regime de partidos, esse controle da Administração está falhando muito e nunca poderia abarcar, de forma sistêmica, as necessidades de uma grande administração moderna, cuja complexidade e tecnicismo escapam à competência e possibilidades de trabalho dos parlamentares, absorvidos por sua atividade legislativa e política.

Medauar (2012) observa que o fato do Executivo possuir a hegemonia entre os três poderes, e controlar a máquina estatal, gera distorções, como o baixo interesse político de realizar eficazmente a fiscalização, com intuito de não desagradar o chefe do Poder Executivo.

Oportuno colacionar alguns exemplos de meios de controles político e financeiro exercidos pelo Parlamento: realizar pedidos escritos de informação; convocar Ministros e outras autoridades para depor; apurar fatos por Comissões Parlamentares de Inquérito; participar da função administrativa do Executivo, aprovando ou rejeitando certas decisões; suspender ou destituir o Presidente ou os Ministros; sustar atos e contratos do Poder Executivo; proceder à fiscalização financeira e orçamentária e exercer o controle externo da Administração Pública direta e indireta (com o auxílio do Tribunal de Contas).

#### 1.4.2 Controle administrativo ou executivo

Segundo entendimentos de Helio Saul Mileski (*apud* MEDAUAR, 2012), controle administrativo “é o poder de fiscalização e correção que a Administração Pública (em sentido amplo) exerce sobre sua própria atuação, sob os aspectos de legalidade e mérito, por iniciativa própria ou mediante provocação”. Este ocorre de duas maneiras: como controle interno no próprio órgão ou na forma da supervisão ministerial, entre órgãos com vinculação hierárquica.

No âmbito federal esse controle, quando se dá na forma do Decreto-lei 200/67, é intitulado supervisão ministerial. Neste caso, ele abrange os órgãos da Administração Direta ou centralizada e as pessoas jurídicas que integram a Administração Indireta ou descentralizada.

Já o controle exercido dentro dos órgãos da Administração Direta é um controle interno e deriva do poder de autotutela que permite à Administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Essa prerrogativa de exercer o controle sobre seus próprios atos está amplamente acolhida pelo Poder Judiciário, conforme as Súmulas 346<sup>4</sup> e 473<sup>5</sup>, do STF.

Hely Lopes Meirelles (*apud* MEDAUAR, 2012), no bojo do seu conceito, traz algumas características desta espécie de controle. Segundo ele:

O controle administrativo é todo aquele em que o Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle de legalidade e de mérito.

O controle administrativo utiliza os chamados Recursos Administrativos como meios que os administrados podem se utilizar para provocar o reexame do ato pela Administração Pública. Tais recursos admitem efeito suspensivo ou devolutivo. No silêncio da lei, o recurso tem apenas efeito devolutivo.

Os recursos administrativos estão fundamentados na Constituição Federal, no artigo 5º, incisos XXXIV e LV. O primeiro inciso estabelece o direito de petição, enquanto o segundo assegura o contraditório e a ampla defesa.

---

<sup>4</sup> Súmula 346, STF: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

<sup>5</sup> Súmula 473, STF: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.



Atuando como superior hierárquico, este pode exercer os poderes de dar ordens ao inferior, fiscalizar suas atividades, avocar atribuições e rever os atos dos seus subordinados.

Já ao atuar no controle de tutela sobre entes da Administração Indireta, o poder central pode exercer o controle de legalidade e o controle de mérito, além de diversos outros tipos de controle como, por exemplo: controle prévio e a posteriori; controle facultativo e obrigatório; controle sobre os agentes e controle sobre os atos; controle de gestão; controle de eficiência; controle contábil; controle de contas, inspeções e auditorias.

#### 1.4.3 Controle judiciário ou judicial

Diversas são as expressões e termos utilizados para designar o controle exercido pelo Poder Judiciário envolvendo a Administração Pública. Além de controle judiciário, judicial e jurisdicional, são bem recebidos por diversos autores os termos: contencioso administrativo, justiça administrativa e jurisdição administrativa.

Odete Medauar (2012) sinaliza sua preferência pela expressão jurisdição administrativa, a qual, segundo ela, “designa a ordem jurisdicional específica, separada da justiça comum, destinada a resolver os litígios entre Administração e administrados (pessoas físicas e jurídicas)”.

Em termos de alcance do sistema, o controle jurisdicional da Administração no Brasil adota o sistema de jurisdição una. Neste sistema, segundo Medauar (2012), “o julgamento dos litígios em que a Administração é parte, compete aos juízes e tribunais comuns. Admitem-se órgãos ou varas especializadas, mas inseridas entre os órgãos de uma única ordem de jurisdição”.

Di Pietro (*apud* RANGEL, 2014) aborda o assunto da seguinte maneira:

O direito brasileiro adotou o sistema da jurisdição una, pelo qual o Poder Judiciário tem o monopólio da função jurisdicional, ou seja, do poder de apreciar, com força de coisa julgada, a lesão ou ameaça de lesão a direitos individuais e coletivos. Afastou, portanto, o sistema de dualidade de jurisdição em que, paralelamente ao Poder Judiciário, existem órgãos do Contencioso Administrativo que exercem, como aquele, função jurisdicional sobre lides de que a Administração Pública seja parte interessada.

Quanto ao seu alcance, o controle judicial, para Fromont (*apud* MEDAUAR, 2012) tem “por objeto resolver um litígio entre uma pessoa privada (uma pessoa física, tendo ou não a qualidade de cidadão) ou uma pessoa jurídica (tendo sua sede ou uma atividade no território) e a Administração Pública”.

No elenco das espécies de controle afetos à atividade da Administração Pública, o controle jurisdicional está situado no grupo dos controles externos, a posteriori, repressivos ou corretivos. Dessa forma, sobre o controle jurisdicional, ensina Medauar (2012) que este “é desencadeado por provocação e realizado por juízes dotados de independência [...]”.

Esse controle se realiza pelo ajuizamento de ações, que observam processos, oferecendo garantias às partes, tais como juiz natural, contraditório, ampla defesa, dentre outros.

O processo se encerra por sentença ou acórdão, obrigatoriamente motivados e dotados da autoridade da coisa julgada, impondo-se, portanto, à Administração Pública, que deve acatá-los. (MEDAUAR, 2012)

Em se tratando de monopólio da função jurisdicional pelo Poder Judiciário, a Constituição Federal prevê algumas exceções. Três atos do Poder Legislativo Federal afetam a jurisdição: julgamento das contas anuais do Presidente da República; processo de *impeachment* e sustação de atos normativos. Para Jacoby Fernandes (2008):

As duas primeiras formas de controle se fazem com a exclusão da revisibilidade judicial pelo Poder Judiciário. Na última, pode ou não haver a concorrência do mesmo. Nos dois primeiros casos, o Poder Judiciário limita-se, e somente quando provocado, a verificar se foram atendidos os requisitos legais extrínsecos ao ato. No caso de sustação de ato normativo do Poder Executivo, que exorbite do poder de regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, o Congresso Nacional não retira o ato, mas apenas susta a sua eficácia.

Além desses três atos, acrescenta-se a intervenção da União nos estados e a dos estados nos municípios, requeridas pelo Poder Legislativo, e, ainda, o poder investigatório atribuído à Comissão Parlamentar de Inquérito.

Para provocar o controle dos atos da Administração Pública, através do Poder Judiciário, o cidadão dispõe de diversos meios colocados à sua disposição. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (*apud* COSTA, 2006):

Os meios de controle judiciário ou judicial dos atos administrativos de qualquer dos Poderes são as vias processuais de procedimento ordinário,

sumário ou especial de que dispõe o titular do direito lesado ou ameaçado de lesão para obter a anulação do ato ilegal em ação contra a Administração Pública. Essa regra está excepcionada pela ação popular e pela ação civil pública, em que o autor não defende direito próprio, mas, sim, interesses da coletividade ou interesses difusos, e pela ação direta de inconstitucionalidade e pela declaratória de constitucionalidade.

Os remédios mencionados acima, expressos na Carta Magna de 1988, são instrumentos de controle social, capazes de provocar o Poder Judiciário, no intuito de impedir ou reparar violações da Administração Pública a direitos e valores constitucionais.

#### 1.4.4 Controle interno

O termo controle interno refere-se à fiscalização que a própria Administração executa sobre si mesmo, seus órgãos e entidades vinculadas. Alguns outros termos como controle administrativo, autocontrole e controle intra-administrativo também são utilizados para designar esse tipo de controle, no entanto, para a maioria dos autores, tais termos não carregam a mesma precisão.

A finalidade do controle interno, segundo Debbash (*apud* MEDAUAR, 2012), é “verificar se a Administração cumpriu suas atribuições conforme os meios jurídicos, técnicos e humanos de que dispõe”.

Importante ressaltar que não só o controle sobre os serviços e agentes do Poder Executivo pode ser considerado interno, mas também o controle que o Poder Legislativo e o Poder Judiciário exercem sobre seus órgãos e seu pessoal, no que concerne aos atos administrativos por eles praticados.

Historicamente, no direito positivo brasileiro, a figura do controle interno aparece pela primeira vez na Lei nº. 4320/64 e, constitucionalmente, na Carta Magna de 1967. Em 1988, a Constituição Federal nos seus artigos 70 a 74, estabeleceu que todos os poderes deveriam manter, de forma integrada, Sistema de Controle Interno.

A partir desta concepção, tem-se uma Administração sendo fiscalizada por duas categorias de controle, o interno e o externo, cada qual com sua característica e forma de atuação própria. Em ambos os casos, existe um objetivo comum que é verificar se a atividade administrativa obedece aos princípios da legalidade, legitimidade e

economicidade, tanto dos atos quanto do seu próprio mérito, sempre no intuito de atuar em defesa da Administração Pública e do cidadão.

#### 1.4.5 Controle externo

Em sentido amplo, controle externo é aquele realizado por órgão alheio ao do ente controlado. Conforme esclarece Meirelles (*apud* LIMA, 2008), “o controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos, bem como a fiel execução do orçamento”.

Para Rocha (*apud* LIMA, 2008), o controle externo é “constituído de um juízo, seguido, em caso negativo, de eventual medida, como forma impeditiva (ineficácia do ato), extintiva (anulação do ato) ou reparativa (sanção aos responsáveis)”.

Na Carta Magna de 1988, quando trata do sistema de fiscalização contábil, financeira e orçamentária, a prerrogativa do controle externo é atribuída ao Poder Legislativo, mas a sua execução fica sob a responsabilidade do Tribunal de Contas.

Conforme adverte Lima (2008), o Tribunal de Contas tem “plena autonomia e independência de atuação sobre os três poderes do Estado, realizando a fiscalização com competências próprias, exclusivas e indelegáveis”.

Em tópico subsequente, abordar-se-á o tema com mais detalhes.

#### 1.4.6 Controle prévio ou preventivo

Segundo Luiz Bernardo Costa (2006), o controle prévio “ocorre quando antecede a realização do ato administrativo, com o objetivo de evitar procedimento contrário ao ordenamento jurídico”. Ele é preventivo à medida que impede o cometimento de ilegalidades, com a violação da ordem jurídica.

#### 1.4.7 Controle concomitante ou sucessivo

O controle concomitante é realizado durante a atividade administrativa, ou seja, no exato momento de sua execução, buscando evitar distorções e efetuar correções imediatas.

#### 1.4.8 Controle posterior ou subsequente

Já o controle posterior tem por objetivo analisar os atos já realizados, avaliando-os quanto aos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade, para declarar sua eficácia. No caso de encontrar erros e inconsistências, adota medidas para sanear-los, ou mesmo determinar sua nulidade ou desfazimento.

#### 1.4.9 Controle de ofício

O controle de ofício é aquele que se realiza sem a necessidade de provocação externa. O processo se dá por iniciativa interna, com base nas suas próprias competências ou por determinação legal.

#### 1.4.10 Controle por provocação

No caso do controle por provocação, a demanda pelo controle parte de qualquer pessoa com legitimidade para formular o pedido.

#### 1.4.11 Controle de legalidade

Conforme ensina Myleski (*apud* COSTA, 2006), “o controle da legalidade decorre da obrigatoriedade de cumprimento do princípio constitucional da legalidade dirigido à Administração Pública”. Considerando que o Poder Público está compelido a agir conforme a lei, é preciso que haja um controle sobre os atos e procedimentos

administrativos para confrontá-los com o padrão normativo legal. Mileski (*apud* COSTA, 2006) ainda complementa: “O controle de legalidade pode ser exercido tanto pelo Executivo, quanto pelo Legislativo e Judiciário, apenas alterando-se o modo e a abrangência do controle”.

#### 1.4.12 Controle de mérito

Nas palavras de Luciano Ferraz (*apud* COSTA, 2006) o controle de mérito “visa aferir se a ação do administrador público alcançou o resultado pretendido da melhor forma e com menos custo para a Administração”.

Assim, o controle de mérito busca avaliar o resultado da atividade administrativa do Estado em relação aos objetivos planejados, de forma a melhorar a eficiência, a eficácia e a economicidade dos atos, sem deixar de lado o exame da legalidade.

#### 1.4.13 Controle de resultados

O controle de resultados, por sua vez, é uma ampliação do controle de mérito. Ele se traduz não apenas por um controle da atividade administrativa nos aspectos da legalidade, eficiência, eficácia e economicidade, mas pela escolha da ação mais adequada e oportuna a ser adotada a fim de atender efetivamente às necessidades sociais detectadas.

## 2. A TOPOGRAFIA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO E DO TRIBUNAL DE CONTAS

A esta altura é importante localizar onde o legislador posicionou a função do controle externo no texto constitucional e onde o Tribunal de Contas se situa dentro desse contexto. Oportuno, ainda, observar as características que singularizam a instituição Tribunal de Contas, sua relação com o Parlamento, a eficácia de suas decisões e o instituto do dever de prestar contas, por ele promovido.

De acordo com a doutrina, é possível distinguir duas acepções do termo controle externo. A primeira, *lato sensu*, traduz controle externo como sendo qualquer controle oriundo de fora do órgão ou poder controlado. Isso inclui o controle jurisdicional, exercido pelo Poder Judiciário, o controle do Ministério Público e o controle social, além do controle definido nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal e atribuído ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

A segunda acepção, *stricto sensu*, considera controle externo o exercício das competências elencadas nos artigos 70 e 71, conferidas pela Carta Magna. E é sobre esta acepção que se concentra este trabalho.

Para Meirelles, o controle externo “*stricto sensu* visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira”.

### 2.1 Controle externo na Constituição Federal

Como bem observou Luiz Henrique Lima (2008), as principais disposições referentes ao controle externo, na Carta Magna de 1988, não foram situadas nem no capítulo da Administração Pública (Título III, Capítulo IV), nem no capítulo referente às finanças públicas (Capítulo II, Título IV). Estas estão, advertidamente, situadas no Título IV, da Organização dos Poderes, no Capítulo I, do Poder Legislativo.

Desta posição, compreende-se a relevância do controle externo, que não se reduz a mero apêndice da gestão administrativa ou financeira. A posição o projeta como ator essencial no equilíbrio entre os poderes e na manutenção do Estado Democrático de Direito.

Importante destacar que o fato da função controle externo estar vinculada ao Poder Legislativo, inclusive desde a primeira constituição da República, demonstra a profícua missão conferida ao Parlamento nacional de, ao lado da função legislativa, exercer a função fiscalizadora, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), no fito de resguardar o erário público, em benefício da sociedade.

Nos tópicos seguintes, analisar-se-á o controle externo, a partir dos aspectos intrínsecos ao Parlamento e ao TCU, e será explorado o controle financeiro, materializado na fiscalização das contas anuais, apresentadas pelo chefe do Poder Executivo, e na fiscalização das contas prestadas pessoalmente pelos responsáveis pela aplicação de dinheiro público. Antes, porém, faz-se importante compreender o chamado princípio da simetria, o qual norteia a parametrização do controle externo da esfera federal com as esferas estadual e municipal.

## **2.2 Princípio da simetria no controle externo**

Como decorrência do princípio da simetria, existe uma relação de paralelismo entre os dispositivos da Carta Magna referentes à União e os entes federativos. Assim, os dispositivos constitucionais que tratam do TCU (artigos 70 a 74) aplicam-se, no que couber, aos Tribunais de Contas dos estados, Distrito Federal e municípios.

Atualmente, integra o controle externo brasileiro, além da figura do Tribunal de Contas da União, na esfera federal, os Tribunais nas esferas estadual e municipal, a saber: um Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF); no âmbito municipal, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP), que atuam unicamente nas respectivas capitais dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo; quatro Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), presentes nos estados da Bahia, Ceará, Goiás e Pará; e os vinte e seis Tribunais de Contas dos estados (TCE), um para cada estado da federação.

Nesse intrincado conjunto de órgãos, o princípio da simetria é fundamental para estabelecer uma uniformidade e coesão no sistema federativo brasileiro, sem contaminar o princípio da separação dos poderes.

Neste trabalho, pretende-se abordar, em essência, o papel dos Tribunais de Contas, seja ele estadual, do município ou dos municípios, e das Câmaras Legislativas, na apreciação e julgamento das contas dos Prefeitos municipais. As competências destes



órgãos, em sua maioria, guardam simetria com o TCU e o Parlamento Nacional, no âmbito da União.

### **2.3 Vocação constitucional do Tribunal de Contas**

Para executar o controle externo da Administração Pública, o Parlamento conta com o apoio do Tribunal de Contas, que atua como órgão auxiliar, conjuntamente com o sistema de controle interno de cada Poder. O Tribunal possui a missão técnica de realizar o controle dos gastos públicos, na forma da Constituição, incorporando os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade. É a Carta Magna que configura essencialmente todo o desenho deste importante Órgão de Contas.

#### **2.3.1 Natureza do Tribunal de Contas**

Na estrutura do texto constitucional, é importante destacar a posição da matéria relativa ao Tribunal de Contas da União. Esta consta em uma seção própria dentro do capítulo do Poder Legislativo e não nos tópicos dedicados ao Congresso Nacional. Isso dá uma indicação da natureza deste órgão. Lima (2008) assim se manifesta:

[...] a própria organização do texto constitucional indica que o Tribunal de Contas da União, órgão técnico que auxilia o Congresso Nacional na função de controle externo, não lhe é subordinado, constituindo, conforme a doutrina de Diogo Figueiredo Moreira Neto e do Ministro Ayres Brito um “órgão constitucional autônomo”.

Lima (2008) esclarece que o fato do Tribunal de Contas ser um órgão que auxilia o Poder Legislativo não implica em subordinação ou subalternidade. A relação é de necessidade, já que ele é o órgão preparado tecnicamente para exercer o controle externo, e sem ele o controle externo não se processa.

Portanto, o Tribunal de Contas é um órgão caracterizado por ser autônomo e independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos poderes. E assim defende, incisivamente, o Ministro do STF Carlos Ayres Britto (2001):

Diga-se mais, além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas da União não é órgão auxiliar do Parlamento Nacional, naquele sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional.

O seu caráter técnico é outra característica que o diferencia e o singulariza em relação ao Parlamento, que, por sua vez, exerce um papel preponderantemente político. Nesse sentido, Celso Antonio Bandeira de Mello (*apud* LIMA, 2008) assevera:

[...] a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.

Destacados a sua autonomia e o seu caráter técnico, torna-se bastante conclusivo o pensamento de Costa (2006), o qual considera os Tribunais de Contas

[...] órgãos independentes e autônomos, constitucionalmente construídos, exercentes do controle externo, desvinculados de qualquer relação de subordinação com os Poderes, prestando auxílio, de natureza técnica especializada ao Poder Legislativo, onde suas decisões não gozam de definitividade jurisdicional.

Quanto ao fato das decisões dos Tribunais de Contas não gozarem de definitividade jurisdicional, importa saber, segundo Costa (2006), que as decisões das Cortes de Contas têm natureza administrativa, e no Brasil vigora o sistema de jurisdição única, onde o Poder Judiciário detém o monopólio da tutela jurisdicional.

Neste ponto, há convergência de entendimentos de que a decisão dos Tribunais de Contas é terminativa e não pode ser discutida, no seu mérito, pelo Poder Judiciário. No entanto, ela ainda pode ser alcançada por manifestação da corte judicial, no caso de manifesta ilegalidade ou vício de forma.

### 2.3.2 Competências e funções dos Tribunais de Contas

No artigo 71, da Constituição Federal, estão elencadas as atribuições do Tribunal de Contas da União, as quais se aplicam aos demais Tribunais de Contas, ressalvadas as peculiaridades de cada um. Assim expressa a Carta Magna:

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio ...

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos [...] e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, [...] excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões ...

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial...

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe ...

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional...;

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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados [...]

Estas competências estão presentes em todas as leis orgânicas das Cortes de Contas brasileiras, pois são através delas que o princípio fundamental de prestar contas se consolida, e justifica todo o esforço de fiscalizar a Administração Pública.

Das atribuições elencadas no artigo 71 do texto constitucional depreendem-se as principais funções que devem ser exercidas pelos Tribunais de Contas. A doutrina se encarregou de estabelecer, a partir dos dispositivos constitucionais, algumas classificações.

Não obstante haver divergências entre os autores, a classificação consolidada por J. R. Furtado (2014) mostra-se bastante didática e esclarecedora para os fins deste trabalho. Segundo o ilustre professor, são funções das Cortes de Contas:

I) função opinativa, que se concretiza quando aprecia as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio [...] (art. 71, I);

II) função jurisdicional, que se materializa quando julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos [...] (art. 71, II);

III) função fiscalizadora, que se manifesta nas seguintes atribuições: a) apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal [...] bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões [...]

(art. 71, III); b) realizar, por iniciativa própria, da Câmara de Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial [...] (art. 71, IV); c) fiscalizar as contas nacionais de empresas supranacionais de cujo capital social a União participe [...] (art. 71, V); d) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, Distrito Federal ou a Município (art. 71, I);

IV) função informativa, que se consubstancia nas seguintes atribuições: a) prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional [...] (art. 71, VII ...); b) dar pronunciamento conclusivo à Comissão de Orçamento [...] quanto aos indícios de realização de despesas não autorizadas [...] (art. 72, caput, e §1º);

V) função sancionadora, que possibilita ao Tribunal aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei [...] (art. 71, VIII);

VI) função corretiva, que faculta ao Tribunal assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, podendo sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado [...] (art. 71, IX e X);

VII) função ouvidoria, que permite aos responsáveis pelo controle interno, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (art. 74, §§1º e 2º);

VIII) função consultiva, que, prevista na Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), obriga o Tribunal a decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente [...]

IX) função normativa ou regulamentar, que contempla a obrigação de efetuar cálculo das quotas referentes aos fundos de participação (CF, art. 161, parágrafo único) e possibilita ao TCU elaborar seu regimento interno [...] expedir atos e instruções normativas [...] obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade (Lei nº. 8.443/92, art. 3º).

Ao representar qualquer dessas funções, o Tribunal de Contas representará ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados (CF, art. 71, XI).

No exercício de suas competências e funções, o Tribunal de Contas tem o dever de se pautar dentro dos limites constitucionais impingidos no artigo 70, *caput*, sob pena de, ao extrapolar seu raio de atuação, ter suas decisões questionadas pelo controle do Judiciário.

Segundo Barbosa (2003), a baliza imposta pela norma constitucional está alicerçada em dois pilares: a) as atividades da Administração Pública no que tange a ação fiscalizatória, as quais estão restritas às atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente fiscalizado; b) os critérios através dos quais ocorrerá a fiscalização, ou seja, da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Nesse sentido, afirma Barbosa (2003), que tanto o Tribunal quanto o Parlamento, ao exercer a atividade fiscalizatória, deve respeitar tal balizamento instituído em sede de norma constitucional.

## 2.4 O Parlamento e o Tribunal de Contas

São funções típicas do Poder Legislativo, legislar e fiscalizar. Nesse aspecto, tanto a Constituição Federal estabelece regras de processo legislativo, de forma que Parlamento Nacional proceda à elaboração das normas jurídicas, quanto determina que a Casa Legislativa exerça a competência de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo, nos termos do artigo 70, da Constituição Federal. Por simetria, essas competências encontram paralelo no âmbito estadual, por meio da Assembleia Legislativa e no âmbito municipal, através da Câmara de Vereadores.

As competências do Congresso Nacional estão elencadas não só na Carta Magna, como em diversas legislações infraconstitucionais. Em matéria constitucional, parte de suas competências dependem de sanção do Presidente da República para sua efetivação, como, por exemplo, deliberar sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito e dívida pública. Outra parte são competências exclusivas do Congresso Nacional, dispostas no artigo 49, do texto constitucional. Estas são aprovadas mediante decreto legislativo e independem de manifestação do Presidente da República.

Cabe destacar, dentre as atribuições infraconstitucionais, a contida na Lei Complementar nº. 101/00 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de fiscalizar, diretamente, ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, o cumprimento das normas da LRF, com ênfase no disposto no seu artigo 59.

Dentre essas competências exclusivas do Parlamento, faz-se um destaque para aquela referida no inciso IX, da CF/88, de “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”. Tal atribuição tem fundamento no *caput* do artigo 71, da Carta Magna, o qual estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Ademais, logo no inciso I, do artigo 71, o legislador atribuiu ao Tribunal de Contas a competência de “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio”. Ou seja, a competência de apreciar as contas e emitir parecer sobre as contas é própria e privativa do TCU, ficando para o Congresso Nacional a competência de fazer o seu julgamento a partir do parecer prévio recebido.

Portanto, observa-se que a competência de produzir um julgado nas contas do Presidente da República é, na verdade, compartilhada entre TCU e Parlamento, num processo de dupla responsabilidade. Trata-se de uma cooperação de natureza mista, onde uma parte é técnica e a outra política.

Tal processo é carregado de nuances, especialmente quando se trata, por simetria, do julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, na esfera municipal. Mas dessas questões ocupar-se-á tópicos posteriores deste trabalho.

## **2.5 Eficácia das decisões do Tribunal de Contas**

Pela natureza e singularidade do Tribunal de Contas, e estando desvincilhado de subordinação a qualquer dos três poderes, pode-se pressupor que a natureza de seus decisórios também seja singular, diferentes das decisões produzidos nas atividades jurisdicionais, legislativas e administrativas puras.

Embora divergências doutrinárias persistam nesta matéria de estudo, cabe observar o que explica Barbosa (2003), afirmando que a decisão do Tribunal de Contas não pode ser mero ato administrativo, por serem esses atos resultados da função administrativa exercida pela Administração Pública e outros órgãos. Também insiste que a decisão não é um ato jurisdicional, haja vista não produzir efeitos de coisa julgada material e nem ser originada em órgãos judiciais. Da mesma forma, não é um ato legislativo, pois não tem a forma do ato típico legislativo, a lei, e não apresenta as características que definem um ato legislativo, tais como bilateralidade e imperatividade.

Barbosa (2003) conclui afirmando que a decisão produzida pelo Tribunal de Contas é resultado de um processo específico e singular, chamado de processo de contas. Sobre esta decisão, o único controle judicial possível é a apreciação do Poder Judiciário nos casos de vício de procedimento no curso do processo de contas. Ainda assim, apenas no aspecto da legalidade, nunca do mérito.

Sobre o tema, Di Pietro (2007) assim esclarece:

Pode-se afirmar que a decisão do Tribunal de Contas, se não se iguala à decisão jurisdicional, porque está também sujeita a controle pelo Poder Judiciário, também não se identifica com a função puramente administrativa. Ela se coloca a meio caminho entre uma e outra. Ela tem fundamento constitucional e se sobrepõe à decisão das autoridades administrativas,

qualquer que seja o nível em que se insiram na hierarquia da Administração Pública, mesmo no nível máximo da Chefia do Poder Executivo.

Sobre o caráter definitivo e a obrigatoriedade das decisões do Tribunal de Contas, Di Pietro (2007) assevera:

A decisão do Tribunal de Contas faz coisa julgada, não só no sentido assinalado para a coisa julgada administrativa (preclusão da via administrativa, por não cabimento de qualquer recurso), mas também e principalmente no sentido de que deve ser necessariamente acatada pelo órgão administrativo controlado, sob pena de responsabilidade [...].

Quanto às decisões do Tribunal de Contas que impliquem em imputação de débito e aplicação de multa, a Constituição Federal, no seu artigo 71, §3º, dispõe que terão eficácia de título executivo. Essas decisões decorrem da competência de julgamento de contas, conforme artigo 71, inciso VIII, da Carta Maior. Barbosa (2003) frisa que uma decisão só se torna título executivo nos casos em que não houver o pagamento devido e após esgotarem-se as possibilidades de recursos, com a decisão alcançando a qualificação de coisa julgada.

A decisão do Tribunal também gera implicações perante a Justiça Eleitoral. Neste caso, o artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990, assim disciplina:

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 por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da decisão.

Portanto, a inelegibilidade pode ocorrer apenas nos casos em que o Tribunal julga e desaprova, em decorrência de irregularidade insanável, as contas apresentadas pelos gestores ordenadores de despesas. Na hipótese de o gestor ter recorrido à Justiça Comum, os efeitos da inelegibilidade ficam suspensos, desde que se tenha ingressado com a ação antes da impugnação do registro de candidatura. Mais à frente abordar-se-á a questão melindrosa acerca da inelegibilidade nos casos do prefeito que age na condição de ordenador de despesas.

Cabe repisar, que quando há inobservância dos preceitos legais ou descumprimento das decisões das Cortes de Contas, o ordenamento jurídico vigente prevê a possibilidade de serem aplicadas sanções. Costa (2006) relaciona as mais comuns: a aplicação de multa; a glosa de despesa e a fixação de débito; a fixação de prazo para adoção de medidas e sustação de ato impugnado; a sustação de contrato; a suspensão de direitos políticos; a inabilitação para o cargo em comissão e a declaração de inidoneidade de empresa.

## 2.6 Dever de prestar contas e a *accountability*

Os recursos públicos não são fonte inesgotável. Assim, não podem ser apropriados por poucos e, muito menos, mal aplicados ou desperdiçados. A sociedade depende deles e de sua aplicação racional. É dever dos administradores públicos gerir os recursos sob sua responsabilidade, de maneira proba, e responder pelos seus atos, de forma transparente, perante os órgãos de controle e para a sociedade que, direta ou indiretamente, os têm como seus representantes.

A Constituição de 1988, acentuando o seu caráter democrático e cidadão, previu, no seu artigo 70, parágrafo único, o dever de prestar contas, atribuindo a este a força de princípio constitucional.

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Não obstante, a legislação infraconstitucional também deve ser observada quanto ao preceito da prestação de contas (Lei Complementar nº. 101/2000, Lei nº. 4.320/64, leis orgânicas, regimentos internos e atos normativos dos Tribunais de Contas, portarias, decretos etc.).

Do texto constitucional, extraem-se os sujeitos passivos e outros elementos do dever de prestar contas: (*quem?*) pessoa física, ou jurídica, pública ou privada, (*fazendo o quê?*) que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre (*o quê?*) dinheiro, bens, e valores (*de quem?*) públicos ou pelos quais a União responda, ou que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.



O instituto da prestação de contas é antigo, no entanto seu marco principal data de 1789, já no Estado Moderno, com a Declaração Universal de Direitos do Homem e do Cidadão (1948). Esta determina, em seu artigo 15, que “a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração”. Assim é que, ao confrontar os detentores do poder, e atribuir a eles um dever de subordinação e responsabilização perante a lei, fazem-se alicerçados os pilares do Estado de Direito, onde qualquer que tenha relação com o dinheiro público é obrigado a prestar contas do que fez à coletividade.

Da mesma forma, o dever de prestar contas soergue-se com a democracia. Sendo o povo o detentor da titularidade do poder, este exige dos gestores públicos a correta aplicação dos recursos. Na impossibilidade de efetuar este controle diretamente, a contento, o cidadão o faz por meio de seus representantes eleitos e dos procedimentos estabelecidos em lei para os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o próprio Parlamento. Segundo Fagundes (*apud* BARBOSA, 2003),

[...] a democracia controla as contas porque quem exerce o poder deve prestar contas de seus atos, Mais do que isso, a democracia estabelece o vínculo entre a representatividade do poder, a prestação de contas e a responsabilização política pelo uso do dinheiro público.

A doutrina mais recente chama de *accountability* a obrigação de prestar contas. Este termo ainda não encontrou uma melhor tradução em nosso vernáculo. Mas há certo entendimento de que *accountability* tem um significado muito estreito com a obrigação do indivíduo de prestar contas dos resultados alcançados em função da posição que assume e do poder que detém.

Outro significado atribuído ao termo, em português, é responsabilização. Nessa ótica, *accountability* é uma obrigação inerente a todo agente público ou afins que, segundo Moscher (*apud* CAMPOS, 1990), “acarreta a responsabilização de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa por alguma coisa ou algum tipo de desempenho.”

*Accountability* é um conceito do campo da ética, com muitos significados. Também é utilizado em situações que denotam responsabilidade social, imputabilidade, responsividade, obrigações e prestação de contas. Na ciência da administração, a *accountability* é tratada como um aspecto central da governança, tanto na esfera pública como na privada.

Não convém, assim, restringir o conceito de *accountability* à dimensão legal. Cabe a sua análise pela dimensão política, no sentido de responsabilidade ou dever de prestar contas dos atos, primando por um alto nível de credibilidade junto à sociedade.

Na Constituição Federal de 1988, artigo 70, parágrafo único, está materializada a *accountability*, quando esta obriga qualquer pessoa que movimente dinheiro público a prestar contas a instâncias controladoras ou seus representados. O Tribunal de Contas, nesse caso, é a instância que recebeu a missão constitucional de julgar as contas prestadas por todos aqueles que, de alguma forma, assumem a responsabilidade de gerir recursos públicos.

### **3. A MORFOLOGIA DO JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO ORDENADOR DE DESPESAS**

Dentre as diversas questões doutrinárias polêmicas que envolvem a competência dos Tribunais de Contas, uma, em especial, teve destaque recente no noticiário nacional: *de quem é a competência para julgar a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo quando este atua, também, como ordenador de despesas?*

Este capítulo trata do controle externo realizado na forma de julgamento das contas do Prefeito municipal. Far-se-á a distinção entre contas de governo e de gestão, destacando suas peculiaridades e aspectos polêmicos, para, então, abordar o novo entendimento trazido pelo STF, no julgamento dos Recursos Extraordinários nº. 848.826/DF e nº. 729.744/MG, verificando as mudanças introduzidas e seus efeitos.

#### **3.1 Julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo**

Por força do dever de prestar contas, estabelecido no artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, qualquer indivíduo está obrigado a dar satisfação aos órgãos de controle estatuídos e à sociedade sobre o destino dado aos recursos públicos que estiveram sobre seu cuidado. Em uma república democrática, é reservado ao povo e seus representantes o direito de fiscalizar todo o processo de realização do gasto público, bem como os agentes envolvidos.

Assim, como visto anteriormente, para instrumentalizar essa atividade de fiscalização, a Constituição Federal estabeleceu, no seu artigo 71, que esse controle fica a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Ao TCU, então, foram conferidas competências que representam as balizas e limites de sua atuação, como órgão de controle externo. Desse elenco de competências, assume enorme relevância aquela expressa no inciso I, onde é atribuída ao Tribunal a missão de julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

A Carta Magna, portanto, ao estabelecer a forma de controle técnico-política dos atos do titular do Poder Executivo, definiu claramente três fases, com três obrigações, dadas a três sujeitos diferentes, materializando, assim, um dos mais importantes processos de controle das contas públicas.

A primeira fase, definida no artigo 84, inciso XXIV, envolve a obrigação, atribuída ao Presidente da República, de prestar contas, anualmente, ao Congresso Nacional, no máximo até sessenta dias após o início da sessão legislativa. O produto gerado nesta fase é um conjunto de dados consolidados, contendo toda a documentação legalmente exigida, que é então encaminhada ao TCU.

A segunda fase, definida no artigo 71, inciso I, trata da obrigação, atribuída ao Congresso Nacional, com o auxílio do coobrigado Tribunal de Contas, de apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Presidente da República, no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento. O produto gerado nesta fase é um parecer prévio, que deverá, então, ser encaminhado ao Congresso Nacional. A análise é eminentemente técnica.

A terceira fase, definida no artigo 49, inciso IX, por sua vez, trata da obrigação, atribuída exclusivamente ao Congresso Nacional, de julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. O produto gerado nesta fase é um decreto legislativo, aprovando ou reprovando tais contas. O julgamento é, em sua essência, político.

Cumprir observar que, por simetria, o processo de julgamento das contas do Presidente da República, aplica-se, nos mesmos moldes, para os Governadores de Estado e do Distrito Federal e Prefeitos Municipais. No caso do município, a Câmara de Vereadores faz o papel do Congresso Nacional e o Tribunal de Contas do Estado (ou do município ou municípios, quando houver) cumpre o papel do Tribunal de Contas da União.

Importante destacar que, na esfera municipal, a Constituição Federal, no artigo 31, § 3º, tratou de estimular o controle social e a transparência, ao estabelecer que as contas dos municípios devam ficar, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo este questionar a legitimidade, nos termos da lei. Por ilação, essa disponibilidade das contas precisa acontecer antes do julgamento realizado pela Câmara Municipal.

### **3.2 Parecer prévio e seus atributos**

É importante, neste contexto, esclarecer sobre o que é e quais os atributos do parecer prévio, previsto no artigo 71, inciso I, Carta Magna. Já se sabe que sua produção

se dá no âmbito dos Tribunais de Contas, como resultado do exame das contas anuais do Presidente da República, e por simetria, dos Governadores e Prefeitos Municipais.

O termo “parecer”, segundo a boa doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello (*apud* MEDAUAR, 2012), significa “manifestação opinativa de um órgão consultivo expondo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido”. Por sua vez, “prévio”, traz a ideia de que vem antes de algo ou, no caso, precede o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Portanto, o Tribunal de Contas, na qualidade de órgão técnico e autônomo, emite, a partir de exames criteriosos e minuciosos, um parecer técnico sobre as contas recebidas, com a finalidade de instrumentalizar e embasar a decisão do Parlamento, quanto ao julgamento definitivo das contas do chefe dos Poderes Executivos Federal, Estadual e Municipal.

Além da sua natureza técnica, é possível destacar alguns outros atributos importantes do parecer prévio: a) ele é indispensável para que ocorra o julgamento das contas pelo Parlamento, além de ser elemento integrante do próprio julgamento; b) não é obrigatório que a Casa Legislativa concorde com ele, mas para que seja rejeitado é exigido um quórum alto na votação; c) ele não pode ser desconstituído, apenas desconsiderado desde que o Parlamento apresente a devida fundamentação, sob pena de nulidade; d) o Parecer tem caráter vinculante, pois a Câmara dele necessita para realizar o julgamento das contas; e) ele não é meramente opinativo, à medida que influencia e embasa todo o processo de julgamento pela Casa Legislativa; f) o parecer prévio é conclusivo, sem deixar de admitir contra ele a interposição de recurso.

### **3.3 Regime jurídico de contas públicas: conta de governo e contas de gestão**

Considerando “regime jurídico” como o conjunto das normas legais que organizam e disciplinam uma atividade, pode-se afirmar que para a atividade de prestar contas anuais prevalece uma dualidade de regime, evocada pelo próprio texto constitucional, no artigo 71, incisos I e II.

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Na forma do disposto no inciso I, as prestações de contas anuais do Presidente da República e, por simetria, do Governador e do Prefeito Municipal são objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas que, em seguida, as encaminha para julgamento pela Casa Parlamentar respectiva.

Mas, também, quis a Carta Magna, no inciso II do mesmo artigo, dar outro tratamento às contas daqueles que não detêm a titularidade do Poder Executivo, mas que administram ou assumem responsabilidade pela gestão do recurso público, ou, ainda, malversam o erário. Sobre as contas destes, o Tribunal julga em definitivo, sem qualquer participação do Parlamento.

Assim, restam configurados os dois regimes jurídicos das contas públicas: o primeiro, reconhecido pela boa doutrina como *contas de governo* ou *contas de resultado*, e o segundo, intitulado *contas de gestão* ou *contas dos ordenadores de despesas*.

Para compreender quem é o ordenador de despesas, Hélio Saul Mileski (*apud* MEDAUAR, 2012), dá uma excelente contribuição acerca do seu conceito:

[...] ordenador de despesas é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e bens públicos, de cujos atos resultam dever de prestar contas, submetendo-se, por isso, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas.

Algumas distinções entre contas de governo e de gestão aparecem claras: a) o responsável pelas contas de governo é o titular do Poder Executivo, do outro lado são os ordenadores de despesas; b) as contas de governo são julgadas pelas Casas Legislativas, as de gestão pelos Tribunais de Contas; c) o julgamento das contas de governo é ato composto, tem a participação do Tribunal de Contas e do Parlamento, o das contas de gestão apenas dos Tribunais de Contas. d) o julgamento das contas de governo é técnico-político, o das contas de governo é técnico-administrativo; e) contas de governo são, via de regra, anuais, por se referirem a um exercício financeiro, as de gestão podem ser anuais ou não; e) as contas de governo podem ter tanto o parecer prévio (do Tribunal de Contas) quanto à decisão definitiva (do Parlamento), pela aprovação, pela aprovação com ressalvas, pela reprovação ou com abstenção de opinião; as contas de gestão, por

sua vez, podem ser julgadas regulares, regulares com ressalva e irregulares, pela Corte de Contas.

Uma distinção, não explícita no texto constitucional, refere-se ao conteúdo dos regimes de contas e a natureza dos atos examinados. O professor José Ribamar Caldas Furtado (2014), em seu manual de Direito Financeiro, faz uma precisa distinção acerca do conteúdo das contas em si. Assim, a prestação de contas de governo:

[...] é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça (ROMS nº 11.060/GO), são contas globais que “demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, 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”.

Desse modo, essas contas são suscetíveis ao exame de cunho político, que leva em consideração critérios de conveniência e oportunidade.

Furtado (2014) continua, ao afirmar que as contas de gestão:

(...) evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, 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. As contas podem ser prestadas ou tomadas, conforme sejam apresentadas pelo responsável ou constituídas em procedimentos efetivados pela própria Administração ou pelo Tribunal de Contas.

Nas contas de governo, o Tribunal limita-se a emitir parecer prévio pela aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação. É diferente do que ocorre no exame das contas de gestão que, quando constatadas irregularidades, o Tribunal de Contas impõe sanções, tais como imputar débito e aplicar multa ao gestor.

Quando do julgamento das contas de governo pela Câmara Municipal, leia-se contas do Prefeito, o parecer prévio do Tribunal só deixa de prevalecer pela decisão de dois terços dos membros do Parlamento, exatamente como disposto no artigo 31, §2º, da Constituição Federal. Se o parecer prévio se referir às contas do Governador ou do

Presidente da República, basta a maioria simples de votos da Casa Legislativa, desde que presente a maioria absoluta de seus membros.

Ainda nesse contexto, Furtado (2014) enfatiza o *modus operandi* do Tribunal de Contas na apreciação das contas de gestão, diferenciando-as das contas de governo:

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 de 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 administrativa.

Não resta dúvida de que os atributos das contas de governo são bem distintos daqueles inerentes às contas de gestão. No entanto, este regime jurídico de contas, por vezes, se mostra complicado em face das complexas relações jurídicas que brotam todos os dias na Administração Pública. O caso do Prefeito ordenador de despesas é emblemático. É nele que está centrado este estudo.

### **3.4 O fenômeno do Prefeito ordenador de despesas**

É fato, nada incomum, que a jurisprudência dos Tribunais vem colecionando questões, as mais diversas, suscitadas a partir da situação em que o Prefeito Municipal desempenha funções de ordenador de despesas do município. Diante dessa posição bivalente do chefe do Executivo, questionava-se, via de regra, de quem seria a competência para julgar a prestação de contas do Prefeito, sob a justificativa de que, no cenário desenhado, colidiam com os aspectos tanto da conta de gestão, pelo fato do Prefeito estar na situação de ordenador de despesas, quanto da conta de governo, por este exercer a titularidade do poder Executivo municipal.

Novamente, Furtado (2014) oferece sua experiência de Tribunal de Contas, lançando pistas para a compreensão desse fenômeno:

Preliminarmente, é importante ressaltar que essa situação acontece apenas nos pequenos Municípios. Sucede que, na Administração Federal, na Estadual e nos grandes Municípios, o Chefe do Executivo não atua como ordenador de despesas, em razão da distribuição e escalonamento das funções



de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O problema reside apenas nos Municípios nos quais o Prefeito acumula as funções políticas e as de ordenador de despesas.

Esta questão, longe de deixar de ser polêmica, reflete a condição histórica dos Tribunais de Contas de, no exercício de suas funções, lidarem com a falta de estrutura administrativa e pouca eficiência da gestão de municípios pequenos e, principalmente, de baixo orçamento. É comum que, em muitas dessas localidades, os Prefeitos empreendam uma gestão centralizada, onde assumam, também, a função de secretário municipal, atraindo para si a responsabilidade de prestar contas pelos seus atos, realizados tanto na função de chefe do Poder Executivo, como na de ordenador de despesas.

Assim, se o Prefeito, além da função política, também exerce a função de ordenador de despesas, submete-se ele a duplo julgamento: um pelas contas de governo, através da Câmara Municipal, com base no parecer prévio do TC, e outro via contas de gestão, diretamente pela Corte de Contas. Esta é a conclusão mais corrente nos Tribunais de Contas, extraída da interpretação do § 2º do artigo 31 da Constituição, combinado com o artigo 71, II, da Constituição (aplicável aos TCEs e TCMs por força do artigo 75), e, inclusive, defendida pela Associação Nacional dos Tribunais de Contas (Atricon).

Sob esta ótica, Furtado (2014) defende o duplo julgamento, argumentando:

E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade de o controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.

Na sua defesa, Furtado (2014) entende como razoável que o regime de julgamento das contas seja determinado pela natureza dos atos praticados pelo Prefeito, e não pelo cargo que ocupa. “Para os atos de governo haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico”.

Com o enquadramento do Prefeito ordenador de despesas no regime de duplo julgamento, este ficou sujeito, também, a todas as sanções decorrentes daquela decisão,

inclusive a de “fazer constar o nome do prefeito na lista dos ordenadores de despesas inelegíveis elaborada pelo Tribunal de Contas para a Justiça Eleitoral, na forma disposta no § 5º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504/199756. (FURTADO, 2014)

Vale destacar que a Lei Complementar nº. 101/00 (LRF) embora tenha contribuído de maneira significativa para o aperfeiçoamento da gestão fiscal, não trouxe clareza ao tratar da sistemática de prestação de contas (vide artigos 56 e 57, da LRF).

Furtado (2014), ao tecer críticas à LRF, faz a seguinte análise:

[...] como pode o legislador infraconstitucional estabelecer a mixórdia, confundindo conceitos, violando princípios e deturpando procedimentos? A realidade é que o modelo constitucional não reclama aperfeiçoamento, mas, sim, efetividade. A verdade é que somente o desconhecimento dos termos do artigo 71, I e II, da Carta de 1988 justifica a redação do artigo 56 da LRF.

Diante de diversas teses e antíteses que envolvem o tema do Prefeito ordenador de despesas, o Judiciário é instado a se manifestar. E ao fazê-lo, por vezes, preenche lacunas de hermenêutica jurídica; noutras vezes, termina por instigar novas divergências. Para dar uma ideia das lides mais comuns suscitadas nas cortes judiciais, foram relacionadas algumas questões e julgados recentes, envolvendo o tema em evidência.

*Questão 1: Qual é o órgão competente para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas?*

- a) Tese 1 - Apenas o Parlamento Municipal tem a competência para o julgamento das contas do Prefeito, mesmo que ele seja ordenador de despesas. Neste caso, admite-se que o regime de contas públicas é definido pela função exercida pelo sujeito das contas, e não pela essência dos atos administrativos. Vale ressaltar que neste caso não haveria como se imputar débito e aplicar multa ao gestor improbo, já que a Câmara Municipal não tem essa competência. Esta posição foi ratificada pela Suprema Corte, quando da apreciação da Ação Direta de Constitucionalidade nº. 29, onde o STF conferiu interpretação ao artigo 1º, I, "g", da LC nº. 64/90 (com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa), que trata da inelegibilidade. Na decisão, fixou o entendimento de que o Chefe do Poder Executivo, mesmo quando atue como ordenador de despesas, submete-se aos termos do inciso I do artigo 71 da Carta Federal. Em outras palavras, é o Parlamento quem julga as contas do Chefe do

Poder Executivo, sejam elas contas anuais ou as contas de gestão, ainda que esteja na função de ordenador de despesas (RE-STF 132.747).

- b) Tese 2 - Se o Prefeito decide acumular a função de ordenador de despesas, responde, distintamente, pelo seu duplo conjunto de atos, recebendo dois julgamentos: o das contas de governo, pela Câmara, a partir do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, e o das contas de gestão, unicamente pelo Tribunal de Contas. Seguindo esta tese, o Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do RO 401-37/CE em 26.8.2014, modificou sua jurisprudência e assentou que a competência para o julgamento das contas prestadas por Prefeito, quando atuante na qualidade de ordenador de despesas (contas de gestão), é dos tribunais de contas. Neste caso, admite-se que o regime das contas públicas é definido pela essência dos atos administrativos e não pela função exercida pelo sujeito.

*Questão 2: A emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas do Prefeito ordenador de despesas produz efeitos para fins de inelegibilidade?*

- a) Tese 1 - O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, sobre as contas do Prefeito ordenador de despesas, pode gerar efeitos eleitorais, no que se refere à inelegibilidade, na forma do artigo 1º, I, "g", da LC nº. 64/90, antes mesmo de serem encaminhadas à Câmara Legislativa.
- b) Tese 2 - O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) decidiu que “a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas não é suficiente para que se conclua pela inelegibilidade do candidato” (Recurso Especial Eleitoral 29.535 e 32.827). Entendeu o TSE que a Câmara Municipal é a única competente para julgar o Prefeito, e, só após a decisão do Parlamento é que deve ser aplicada a sanção da inelegibilidade, com base na legislação eleitoral (Lei Complementar nº. 64/90). Importante frisar que o mesmo TSE entende que a competência de julgamento das contas dos Prefeitos relativas a convênios estaduais ou federais é do ente que transferiu os recursos; e que, estas contas, quando rejeitadas pelo Tribunal de Contas, geram a inelegibilidade (TRE-MT – Acórdão nº. 25.606).

*Questão 3: Cabe a aplicação do princípio da simetria entre os artigos 71 e 31 da CF, de forma a admitir que o TC pode julgar contas do Prefeito ordenador de despesas:*

- a) Tese 1 - O STF já decidiu que há simetria dos estados e municípios, em relação ao artigo 71, considerando a determinação do artigo 75, da Magna Carta. O

artigo 71, da CF, combinado com o artigo 75, garante que, por simetria, o Tribunal é quem julga as contas do Prefeito ordenador de despesas (ADI nº. 1.779).

- b) Tese 2 - Não cabe aplicar o artigo 71 da CF, por simetria, aos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, visto que o artigo 31 determina que “a fiscalização do Município será exercida, mediante controle externo, pelo Poder Legislativo Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas dos estados ou dos municípios, que exercerão apenas função consultiva, apresentando parecer prévio”. (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº. 29.535). Sendo assim a Câmara Municipal é a única competente para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas.

Com os entendimentos pendendo, ora para um lado, ora para outro, coube ao STF, fixando tese de repercussão geral, uniformizar a jurisprudência de duas destas questões: de quem é a competência para julgar e se o parecer prévio do Tribunal produz efeitos de inelegibilidade.

### **3.5 Competência para o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas: a decisão do STF no RE nº. 848.826/DF**

A questão que provocou a manifestação do STF, no sentido de decidir sobre a competência para julgar Prefeito que atua como ordenador de despesas, tratou-se de um Recurso Extraordinário, interposto contra acórdão do TSE, indeferindo candidatura. O recorrente questionou, dentre outras coisas, o fato de sua candidatura ter sido indeferida em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, das contas prestadas por ele, quando na condição de Prefeito. No recurso sustentou a tese de que só a Câmara Municipal, e nunca o Tribunal de Contas, poderia rejeitar suas contas de Prefeito, nos termos dos artigos 31, § 2º, 71, I, e 75, mesmo estando ele agindo na qualidade de ordenador de despesas.

Antes do julgamento, o Relator, Ministro Roberto Barroso, reconheceu a repercussão geral da matéria, definindo-a como Tema nº. 835, que trata da definição do órgão competente para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas – se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas. Isto significa que o processo foi eleito como representativo de controvérsia, por

apresentar questão relevante que ultrapassa os interesses subjetivos da causa. Por este instituto, casos semelhantes que versem sobre este tema serão identificados automaticamente como processo de julgamento exclusivo pelo STF, tendo a decisão original neles inserta.

O Ministro Relator Roberto Barroso (2015) delineou o cerne da questão:

A questão a ser dirimida, portanto, é a seguinte: qual o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas? Em outras palavras: as contas prestadas anualmente (arts. 31, §2º, e 71, I, da Constituição) pelo Chefe do Executivo, e que devem ser apreciadas mediante parecer prévio e não julgadas pelo Tribunal de Contas, são apenas as chamadas contas de governo, que se referem aos resultados gerais do exercício financeiro? Ou abrangem também as denominadas contas de gestão, estas relacionadas ao resultado específico de determinado ato de governo e prestadas por todos os administradores de recursos públicos, inclusive Chefes do Executivo que agem como ordenador de despesas, como é muito comum na maioria dos Municípios do País?

A seguir, estão reproduzidos alguns trechos das manifestações dos Ministros Luis Roberto Barroso, relator original do processo, e Ricardo Lewandowski, que teve sua tese vencedora, além do Procurador-Geral Rodrigo Janot.

### 3.5.1 A decisão do STF no RE nº. 848.826/DF

Na opinião do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, compete aos Tribunais de Contas dos estados ou dos municípios o julgamento, em definitivo, das contas de gestão de chefes do Poder Executivo Municipal que atuem na condição de ordenadores de despesas, não cabendo qualquer apreciação posterior da Câmara de Vereadores. Para Barroso, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, constitucionalmente prevista, se traduz na prestação de contas de contas de governo e na de contas de gestão. Ele entende que “a competência para julgamento será atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas e não do cargo ocupado pelo administrador”.

O Ministro tratou de caracterizar cada uma das contas: as contas de governo têm a finalidade de demonstrar o cumprimento do orçamento e dos planos da administração, relacionando-se, assim, à atuação do chefe do Executivo como agente político. “A Constituição Federal reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para

julgar-las em definitivo, mediante parecer prévio do tribunal conforme determina o artigo 71, inciso I”. Já as contas de gestão permitem que seja examinado cada ato administrativo que integre a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. “A competência para julgar-las em definitivo é do tribunal de contas, portanto sem participação do Legislativo, conforme determina o artigo 71, II, da Constituição Federal”. Esta sistemática, pela simetria estabelecida no artigo 75 da CF, é aplicável aos estados e municípios. “Assim sendo, se o prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão serão julgadas de modo definitivo pelo tribunal e contas competente sem intervenção da Câmara Municipal”, assinalou.

O Ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, divergiu do voto do relator. Para ele, compete ao Legislativo municipal julgar as contas do Prefeito, sejam elas de governo ou de gestão, atuando o Tribunal de Contas como órgão auxiliar, mediante emissão de parecer prévio. Neste caso, o parecer do Tribunal só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara de Vereadores, em conformidade com o artigo 31, parágrafo 2º, da Carta Federal.

Já o Procurador-geral da República, Rodrigo Janot concorda com a separação de contas de governo e de gestão, pois a CF faz uma clara distinção. Para ele, são os Cortes de Contas que têm a competência de julgamento de contas de prefeito, para fins de inelegibilidade. Assevera que como o STF julgou a constitucionalidade da alínea g, do inciso I do artigo 1º da LC nº. 64/90, a disposição do artigo 71, inciso II, da Constituição seria “plenamente aplicável aos prefeitos, quando agirem na condição de ordenadores de despesas”. Assinala ainda que o parecer prévio emitido pela respectiva Corte, sobre as contas anuais do Prefeito, só deixaria de prevalecer por decisão de dois terços dos parlamentares municipais. Por fim, acrescenta que na situação de não haver pronunciamento do Legislativo ou se o quórum necessário para derrubar o parecer não for atingindo, este prevalecerá, produzindo os efeitos para a inelegibilidade.

Assim, no julgamento do RE nº. 848.826/DF, ficando vencidos o Relator, Ministro Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli, o Plenário do STF decidiu, na sessão de 10/08/2016, por maioria de votos (6 a 5), que “é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores”. Coube aos Ministros Ricardo

Lewandowski e Gilmar Mendes (RE nº. 729.744/MG) a relatoria do voto vencedor. No caso concreto, o Plenário manteve o deferimento do pedido de registro de candidato ao cargo de prefeito que tivera suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas estadual por contas relativas à sua atuação como ordenador de despesas quando era Prefeito municipal.

### **3.6 Inelegibilidade do Prefeito ordenador em face da desaprovação das suas contas – o STF e o RE nº. 729.744/MG**

O Supremo Tribunal Federal decidiu julgar o RE nº. 729.744/MG, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em conjunto com o RE nº. 848.826/DF, por se tratarem de questões estreitamente relacionadas.

No Recurso em tela, o Ministério Público Eleitoral contestava a decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura do Prefeito, sob o entendimento de que a desaprovação de suas contas anuais, pelo Tribunal de Contas do Estado, não configuraria a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “g” da Lei Complementar nº. 64/90 (com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa), considerando que não houve decisão proferida pelo órgão competente, no seu entendimento, ou seja, a Câmara Municipal.

A discussão central girou em torno da existência de competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de prefeito e, por consequência, da natureza jurídica do parecer prévio do Tribunal de Contas. Indagou-se se, por ausência de manifestação do Parlamento, poderia o parecer prévio do Tribunal prevalecer para efeitos da inelegibilidade do Prefeito, nos termos do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº. 64/1990.

#### **3.6.1 A decisão do STF no RE nº. 729.744/MG**

O Plenário decidiu, por maioria de votos (9 a 2), vencidos os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº. 64/1990.

Na redação final da tese, foram vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Rosa Weber, que acresciam à tese a seguinte expressão: “É inconstitucional a prática dos órgãos legislativos de não julgar essas contas em prazo razoável, quando sobre elas já tenha sido emitido o parecer do Tribunal de Contas”. Vencido, também, o Ministro Luiz Fux que encampou a tese de que diante da omissão da Câmara Municipal, prevaleceria o parecer prévio do Tribunal de Contas.

A tese de repercussão geral, fixada por decisão majoritária do STF, ficou assim redigida:

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 prazo.

Segundo o entendimento do Relator, Ministro Gilmar Mendes:

[...] a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990.

Segundo ele, a Carta Magna atribui ao Parlamento, além da função legislativa, a função de controle e fiscalização das contas do Chefe do Poder Executivo, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se efetiva por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se origina na apreciação técnica do Tribunal de Contas.

No entendimento que prevaleceu, a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas não tem efeitos imediatos, muito menos permanentes, no caso do silêncio da Casa Parlamentar. Isso contraria as regras do artigo 71, I, da CF. A Constituição não admite o julgamento ficto, por decurso de prazo, pois assim a Câmara Municipal estaria delegando competência constitucional a órgão auxiliar, além de estar criando uma sanção por decurso de prazo, não prevista na Carta Magna. Ou seja, não é admissível que o parecer prévio produza efeitos, sem o julgamento da Câmara, como não é possível o julgamento da Câmara, sem o parecer do Tribunal de Contas. Assim, não se pode admitir que um parecer opinativo do Tribunal possa vir a caracterizar a inelegibilidade de um Chefe do Poder Executivo.



Uma ressalva, acolhida durante a votação do STF, é de que ao não acatar um parecer prévio pela desaprovação das contas do Prefeito, o que estaria sendo afastado é apenas o efeito eleitoral, que tem o condão de produzir inelegibilidade. Os fatos destacados no parecer ou em qualquer outro momento continuariam sendo passíveis de responsabilização civil criminal ou administrativa.

Assim, para o STF a competência para julgar contas de Prefeito, seja de governo ou de gestão, é exclusiva da Câmara Legislativa, e só pelo julgamento do Parlamento, a partir do parecer prévio do Tribunal de Contas, podem ocorrer as consequências de inelegibilidade para o Prefeito. Portanto, apenas o parecer prévio do Tribunal de Contas não tem o condão de gerar efeitos de inelegibilidade.

### 3.6.2 Efeitos das decisões do STF no RE N°. 729.744/MG e RE N°. 848.826/DF

Avaliar o impacto causado por uma decisão do Supremo Tribunal Federal, no âmbito de um sistema de controle, é um esforço bem mais complexo do que tão somente identificar vantagens e desvantagens de vencedor e perdedor na lide. Aliás, para a admissibilidade de um recurso extraordinário, o STF adota o instituto da repercussão geral, onde o recurso precisa ter relevância do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico para que seja admitido. Sem dúvida o STF, ao decidir questão em um tema de enorme repercussão política e jurídica, o faz na certeza de que produzirá impacto; a dúvida fica por conta da sua dimensão.

Os efeitos da alteração de competência do Tribunal de Contas quanto ao julgamento de contas do Prefeito Ordenador de Despesas sugerem reflexos, ainda que indiretos, no próprio Tribunal de Contas, na Câmara Municipal, para o Prefeito, para o município e para a sociedade.

Para os Tribunais de Contas, o prejuízo foi significativo. A decisão do STF retirou do TC a competência de julgar as contas de gestão do Prefeito que atua na condição de ordenador de despesas no município. Se antes o TC podia julgar o Prefeito ordenador de despesas, aplicando-lhe sanções, quando cabível, com a decisão do STF só lhe caberá emitir parecer prévio, desguarnecido da possibilidade de sanção eleitoral. Ao mesmo tempo, impediu a Corte de Contas de incluir o nome do Prefeito na lista de

inelegíveis<sup>6</sup>, encaminhadas ao Tribunal Eleitoral. Ou seja, mesmo que o Prefeito tenha tido suas contas de gestão julgadas irregulares, ou suas contas de governo recebido parecer prévio pela desaprovação, o Tribunal não pode tomar qualquer iniciativa para tornar o Chefe do Poder Executivo inelegível. Tal competência passa a ser exclusiva da Câmara, ainda que venha a silenciar.

A Câmara Municipal, por sua vez, teve incrementada a sua competência. Agora, quaisquer contas de Prefeitos, seja de governo ou gestão, só podem ser julgadas pelas Casas Legislativas e, apenas elas podem enquadrar os Prefeitos na lei da inelegibilidade.

Para o Prefeito, ter suas contas julgadas pela Casa de Vereadores, reduz bastante a natureza técnica de seu julgamento, haja vista que o parecer prévio do Tribunal, ainda que indispensável para o julgamento, é perfeitamente passível de desconstituição pelo Parlamento, bastando a decisão de dois terços dos vereadores. Assim, acaba por ter o Prefeito um julgamento mais político que técnico, o que lhe favorece bastante, quando possui na Câmara uma maioria a seu favor. A aplicação de sanção para fins de inelegibilidade pode ser melhor negociada quando se tem amigos no Parlamento. O que é quase uma regra nacional.

Para o município, o maior impacto é ter um Prefeito que, mesmo com um parecer técnico comprovando irregularidades graves cometidas em sua gestão, é absolvido da culpa, num julgamento político comandado por seus aliados no Parlamento. Esse Prefeito pode, então, voltar a ser candidato e a assumir novamente um cargo público. Com isso, os já escassos recursos do município estarão sujeitos, com mais frequência, a desvios de finalidade pelo mau gestor.

Quanto à sociedade, há o impacto de ver o enfraquecimento da Lei da Ficha Limpa, e a ofensa a cerca de 1.6 milhões de pessoas que a assinaram. O controle do sistema político eleitoral fica mais vulnerável. A ideia de impunidade se fortalece. O cidadão diminui a sua confiança nos órgãos de controle; percebe que não dispõe de um controle técnico e imparcial para julgar o desempenho do gestor público; e, assim, sem parâmetros, não consegue distinguir o joio do trigo.

---

<sup>6</sup> Aos Tribunais de Contas compete, para fins de inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº. 64/1990 (com as alterações trazidas pela Lei Complementar nº 135/2010 -Lei da ficha limpa), apresentar à Justiça Eleitoral até o dia 5 de julho do ano em que se realizar as eleições, a relação dos responsáveis que tiveram suas contas julgadas irregulares nos oito anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição, na forma disposta no § 5º, do artigo 11, da Lei nº. 9.504/199756O. O Tribunal não declara a inelegibilidade de responsáveis por contas julgadas irregulares. Essa competência é da Justiça Eleitoral.

### 3.6.3 Efeitos das decisões do STF na perspectiva das dimensões do processo de contas públicas

Segundo ensina Augusto Sherman Cavalcanti, o processo de contas do TCU, que se aplica, por simetria aos demais Tribunais de Contas, contempla três dimensões: a) de julgamento da gestão do administrador responsável – de natureza política; b) da punibilidade do gestor faltoso – de natureza sancionatória; c) da reparação do dano eventualmente causado ao erário – de natureza indenizatória. Em outras palavras, as ações e decisões produzidas pelo Tribunal de Contas encontram sua finalidade e resultado através de três canais de efetividade: o político, o sancionatório e o indenizatório.

Com a decisão do STF, houve impacto na dimensão política, já que o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesa passa a ser exclusivo da Câmara Municipal. Desse modo, o povo fica sem a informação necessária para avaliar a o Prefeito no que tange à gestão da coisa pública. Outro impacto negativo, é a impossibilidade de o Prefeito ordenador ser inabilitado para cargo público por iniciativa do Tribunal de Contas, haja vista o STF ter decidido que apenas a Câmara Municipal gera a inelegibilidade, prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº. 64/1990.

Importante repisar que permanece o entendimento de que o julgamento de contas relativas a convênio firmado entre estado e município, bem como de contas referentes a recursos repassados pela União a municípios, compete, respectivamente, aos Tribunais de Contas do Estado e da União<sup>7</sup>. Nesses casos, a decisão desfavorável dos Tribunais de Contas implica a inelegibilidade em apreço<sup>8</sup>.

As recentes decisões do MP/ PGE no REsp 274-02 e 6938 repisam a tese de que os julgados do STF, RE nº. 729.744/MG e RE nº. 848.826/DF, não se aplicam às contas de convênio e nem de transferências, como o Fundeb. Neste caso, as contas dessas espécies, prestadas por Prefeito ordenador de despesas, são julgadas pelo TC, e pode gerar inelegibilidade. Observe-se o trecho da ementa:

---

<sup>7</sup> Julgamentos mais recentes já incorporaram esse entendimento: (TSE - RESPE: 1907820166260386 Pirapora Do Bom Jesus/SP 155952016, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 30/05/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico - 05/06/2017 - Página 113-127); (TSE - RESPE: 00007262120166260053 ITAPEVA - MG, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 16/03/2017, Data de Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Tomo 72, Data 11/04/2017, Página 36)

<sup>8</sup> Conforme se verifica nos Precedentes: REsp nº. 17.404, Rei. Mm. Maurício Corrêa, Publicado em sessão de 7.11.2000) e REsp nº. 726-21.201 6.6.26.0053/SP 23.

Tais precedentes, todavia, não tem aplicação quando se trata de contas referentes a transferências de recursos da União e dos Estados, mediante convênios, acordos, ajustes e instrumentos congêneres, celebrados entre órgãos integrantes de esferas federativas distintas, com específicas finalidades, hipótese em que o Tribunal de Contas fiscaliza e julga as contas. Trata-se de premissas fáticas e normativas diversas, aplicando-se a técnica jurídica do confronto (*distinguishing*)<sup>9</sup>

Na dimensão sancionatória e na dimensão indenizatória não houve impactos diretos, Os Tribunais de Contas continuam com a competência de imputar débito, aplicar multa, ou impor demais sanções legais previstas, ainda que para o caso de Prefeitos ordenadores de despesa.

Vale citar, como exemplo, o procedimento adotado pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. Ao editar a resolução A Resolução traz a orientação de como proceder, na prática, após a decisão do STF:

Resolução 257/2016 do TCE-MA: Art. 1º No processo em que o Prefeito figurar como responsável por atos de que resultem receita e despesa, o Tribunal de Contas emitirá: I – parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010); II – acórdão de julgamento, para os demais efeitos.

Essa posição do TCE-MA teve como base a orientação que a Associação dos Tribunais de Contas (Atricon) emitiu aos Tribunais, por meio da Resolução 04/2016<sup>10</sup> de 25/08/2016, recomendando que:

Os Tribunais de Contas remetam às Câmaras de Vereadores os acórdãos proferidos acerca das CONTAS DE GESTÃO de recursos municipais de prefeito que tenha agido na qualidade de ordenador de despesas, a fim de que

<sup>9</sup> Segundo Freddie Didier Jr.: “Fala-se em *distinguishing* (ou *distinguish*) quando houver distinção entre o caso concreto (em julgamento) e o paradigma, seja porque não há coincidência entre os fatos fundamentais discutidos e aqueles que serviram de base à *ratio decidendi* (tese jurídica) constante no precedente, seja porque, a despeito de existir uma aproximação entre eles, algumas peculiaridades no caso em julgamento afasta a aplicação do precedente”.

<sup>10</sup> Em nota explicativa à Resolução 04/2016, a Atricon esclareceu que: Os processos de contas de prefeitos ordenadores já julgados não deverão ser, a princípio, enviados às Câmaras de Vereadores. A uma, porque sequer houve publicação do acórdão do STF e o respectivo trânsito em julgado da decisão promanada no RE nº. 848.826/DF. A duas, porque a maioria dos Tribunais de Contas já enviou à Justiça Eleitoral a lista com os nomes de gestores que tiveram suas contas julgadas irregulares por vício insanável. A três, em razão de que a decisão do STF não tem efeito *ex tunc*. Por fim, enfatize-se que o envio de acórdãos de contas de gestão às Câmaras de Vereadores se dará exclusivamente, quando do trânsito em julgado, para fins do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº. 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo no âmbito da Justiça Eleitoral.

tais Casas Legislativas as apreciem exclusivamente em razão do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo, permanecendo intactas as competências dos Tribunais de Contas para a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores, b) conceder medidas cautelares e também c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, que não foi objeto do referido julgamento, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990;

2º Os Tribunais de Contas passem a fiscalizar também todos os atos comissivos ou omissivos dos Secretários municipais relacionados às suas respectivas pastas, assim como de outros agentes públicos, da administração direta e indireta, que contribuíram para a consecução de atos de gestão, independentemente da assunção ou não da qualidade de ordenador de despesas, com a aplicação de sanções administrativas e condenação ao ressarcimento do dano ao erário a que tenham dado causa ou para o qual haja colaborado, rejeitando-lhes as contas, quando for o caso, inclusive para fins da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Observa-se que se trata de uma indicação para uniformizar procedimentos e sugerir o tratamento de questões que, na verdade, não ficaram explícitas na decisão da Suprema Corte. A norma orienta, em outras palavras, que os TCs devem remeter os acórdãos emitidos para contas de gestão (recursos do município) dos Prefeitos Ordenadores de Despesas às Câmaras Legislativas, para que apreciem exclusivamente em razão da possível inelegibilidade. E, também, estabelece que ficam intactas as competências dos TCs para:

a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores;

b) conceder medidas cautelares;

c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº. 64/1990 .

Infelizmente, essas situações são frequentes, pois ainda sobrevive no País a figura do Prefeito Ordenador de Despesas. Porém, esta qualidade de gestor tem se tornado cada vez mais raro. A centralização administrativa não é uma boa prática recomendada pela ciência da administração, principalmente quando se trata do gerenciamento de uma complexa máquina estatal, alimentada com poucos recursos e

cercada de demanda crescente dos munícipes. O impacto que a decisão do STF causou para os Tribunais, no final das contas, se mostrou menor que o esperado. E o saldo pode até ficar positivo, se a colenda Corte de Contas, criada pelo Ministro Ruy Barbosa, há 127 anos, souber, a partir dos dissabores, se reinventar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle é o braço que sustenta, a mão que ampara, e o dedo que acusa. Não é de bom alvitre menosprezar tão importante função, muito menos confundi-la com o viés do excesso, da opressão ou repressão. Com essa convicção necessária, o controle trazido neste estudo tem sua natureza forjada na lei, se serve ao aperfeiçoamento da gestão pública e se pauta pela transparência e responsabilização do gestor que, em nome do povo, administra a coisa pública.

O objetivo proposto no início deste trabalho consistia em compreender os efeitos que a fixação de tese jurídica de repercussão geral pelo STF, em sede do RE nº. 848.826/DF, produziu no âmbito do controle externo, em especial, para o Tribunal de Contas, de forma a permitir uma reflexão sobre possíveis impactos dela decorrentes. Para se alcançar tal desígnio, foram elencadas cinco perguntas que, uma vez respondidas, teriam o condão de atender a proposta inicial deste estudo: 1) *a que tipo de controle está sujeito o Prefeito Municipal?* 2) *Por que o Prefeito deve prestar contas?* 3) *Quem julga as contas do Prefeito que resolve acumular a função política com a de ordenador de despesas?* 4) *Quais as implicações da decisão do STF de alterar o responsável por julgar as contas do Prefeito que ordena despesas?* 5) *Quem perde e quem ganha com essa decisão da Corte Suprema?*

As respostas a estas questões, apresentadas de forma sequenciada e concatenada ao longo do trabalho, produziram uma visão mais harmônica e completa do tema. Os conceitos, características, fundamentos normativos e as relações dos elementos entre si, buscaram formar uma base teórica consistente que evitasse o tema ser conduzido para fora da curva normal, em relação às melhores doutrinas.

Partindo desta ótica, foi caracterizada a função controle, partindo das acepções, origem, conceito e finalidade do termo “controle”, para, então, chegar a sua tipologia. Verificou-se que dentre as três funções básicas do Estado, administrativa, jurisdicional e legislativa, o Prefeito exerce, essencialmente, a função administrativa. E sobre esta função são exercidas várias espécies de controle. Pela tipologia dos controles, apresentada no trabalho, o Chefe do Poder Municipal se sujeita, em maior ou menor grau: ao controle quanto ao órgão que o exercita – parlamentar, administrativo e judiciário; quanto ao seu posicionamento – interno e externo; quanto ao momento em que se efetiva – prévio, concomitante e posterior; quanto à forma de instauração – de ofício ou por provocação; e quanto à extensão do controle – de legalidade, de mérito e de resultados.

Para responder ao segundo questionamento, acerca da razão do Prefeito prestar contas, foi necessário explicitar a função de controle externo, no sentido *stricto sensu*, que se traduz pelo exercício das competências elencadas nos artigos 70 e 71, da Carta Magna. No artigo 70 do texto constitucional encontra-se estabelecido o dever de qualquer pessoa, física ou jurídica, de prestar contas de recursos públicos que movimente. No artigo 71, surge o Tribunal de Contas da União como órgão auxiliar do titular do controle externo, que é o Congresso Nacional. Assim, foi necessário distinguir as competências típicas do Parlamento. Verificou-se que, pelo princípio da simetria, os artigos 70 e 71 são aplicados ao Prefeito, às Câmaras Legislativas e ao Tribunal de Contas dos estados e municípios. Desse contexto, concluiu-se que o Prefeito tem o dever de prestar contas em cumprimento à determinação constitucional, contida no artigo 70 da CF; cabendo ao Tribunal de Contas respectivo apreciá-las ou julgá-las, na forma do artigo 71, I e II.

Foi explicitada a sistemática constitucional que define o processo de julgamento das contas anuais do Presidente da República que, por simetria, se aplica ao Prefeito: a primeira fase, que envolve a obrigação do Chefe do Poder Executivo de prestar contas ao TC; a segunda fase que trata da obrigação do TC de receber e apreciar as contas e emitir parecer prévio; e a terceira fase que se trata da obrigação, exclusiva do Parlamento, de julgar as contas. Caracterizou-se o parecer prévio e fez-se a distinção entre contas de governo e de gestão. A partir destes fundamentos, propôs-se responder a terceira questão: quem julga as contas do Prefeito que resolve acumular a função política com a de ordenador de despesas, a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas? O STF deu seu veredito: conforme decidido na apreciação do RE 848.826/DF, o julgamento das contas, tanto de governo quanto de gestão passam a ser de competência exclusiva do Poder Legislativo municipal; e pelo julgamento da RE 729.744/MG, ficou sentenciado que o parecer prévio do Tribunal de Contas, mesmo no silêncio da Câmara Legislativa, não tem o condão de gerar efeitos de inelegibilidade, nos termos da Lei Complementar nº. 64/90 (com as alterações trazidas pela LC nº 135/2010 - Lei da Ficha Limpa).

Caracterizadas as decisões do STF no RE 848.826/DF e no RE 729.744/MG, restou identificar possíveis reflexos destas deliberações, no âmbito geral do controle externo.

1. O Tribunal de Contas perde a competência de julgar os atos de gestão do Prefeito quando este acumula as funções de ordenador de despesas, cabendo-lhe, agora, apenas emitir o parecer prévio, sem poder considerá-lo para fins de inelegibilidade. Significa anulação parcial da aplicação da Lei da Ficha Limpa, motivada pelo TC.



2. A Câmara de Vereadores vê incrementar as suas competências, passando a ter exclusividade para julgar as contas dos Prefeitos. Essas contas, caso reprovadas, permitem às Casas Legislativas enquadrar os Prefeitos na lei da inelegibilidade. Por outro lado, abre-se a possibilidade de que haja negligência no exame das contas e conchavos políticos no julgamento.
3. O Prefeito passa a ter maior possibilidade de um julgamento político de suas contas, muito embora o parecer prévio do TC somente possa ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.
4. O município e a sociedade vêm alargar o caminho para a impunidade, pela possível absolvição do mau gestor pela Câmara, e até um provável retorno seu à política, enfraquecendo a Lei da Ficha Limpa.

No presente estudo identificaram-se, ainda, os efeitos das decisões do STF na perspectiva das três dimensões do processo de contas públicas: política, sancionatória e indenizatória. Os efeitos relevantes encontram-se na dimensão política. Neste aspecto, observou-se que, sem o julgamento das contas pelo TC, o povo não disporá de informações que permitam avaliar o Prefeito na gestão da coisa pública. Acrescente-se que o Prefeito ordenador de despesas, mesmo recebendo parecer prévio pela desaprovação, não poderá ser arrolado na lista de inelegíveis. Apenas o Parlamento poderá fazê-lo.

Nos trechos finais do trabalho, foram feitas importantes ressalvas sobre situações, comprovadas por jurisprudências, que fogem à regra imperiosa do STF. É o caso das contas de convênio, firmados entre estados e municípios, e das contas referentes a recursos repassados pela União a municípios, como o Fundeb. Em ambos as situações, a competência para julgá-las continua sendo do Tribunal de Contas, dos estados e da União. E em caso de decisão desfavorável ao Prefeito, a Corte de Contas pode encaminhar sanções relativas à inelegibilidade. Tal entendimento é baseado na técnica jurídica do confronto (*distinguishing*).

Como último exemplo, foi apresentada a forma em que as decisões do STF foram operacionalizadas no Tribunal de Contas do Estado Maranhão. Através da Resolução nº. 257/2016, a Corte estabeleceu que nos processos em que o Prefeito figurar como ordenador de despesas, o TC emitirá um parecer prévio que servirá de subsídio para o julgamento pela Câmara Municipal, para fins de gerar inelegibilidade, e emitirá acórdão de julgamento para os demais efeitos.

Respondidas, de forma pontual, as questões propostas na parte inicial do trabalho, obtém-se um retrato não muito favorável quanto ao aperfeiçoamento do controle externo da Administração Pública. Apesar dos órgãos integrantes estarem experimentados para exercer o controle e de possuírem competências fixadas na Constituição Federal, a responsabilidade conjunta do Tribunal de Contas e do Parlamento ainda deixa a desejar quando se trata de garantir um julgamento mais técnico que político, onde as contas, para serem aprovadas, deveriam estar submetidas, no mínimo, ao parâmetro da legalidade. No entanto, o que se evidenciou foi uma nova possibilidade de se desconstituir, sem motivos plausíveis, um parecer técnico no âmbito da Casa do Povo. Desse descompasso, a última pergunta talvez encontre sua resposta: quem perdeu e quem ganhou com a decisão do STF? Onde controles técnicos são subtraídos, é difícil encontrar vencedores. Perde a sociedade.

Não é demais ressaltar que, na atual conjuntura do País, tem crescido os movimentos de combate à corrupção, e que esse combate perpassa pela efetiva atuação dos órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas com sua nobre missão constitucional. Por isso, é preciso prudência para que não se enfraqueça o controle externo, nem se reduza seus poderes, sob pena de fragilizar os mecanismos de responsabilização dos agentes públicos e aumentar a impunidade.

Longe da intenção de provocar desmotivação, promover o descrédito das colendas Instituições republicanas, ou desconsiderar as conquistas alcançadas até aqui, intenciona-se que este estudo seja um instrumento de reflexão, o qual possibilite novas discussões, amplie a visão deste fenômeno e incentive novas pesquisas e novas possibilidades exploráveis do assunto. Qualquer pequena contribuição efetiva, diante da importância magna do tema, terá compensado todo o esforço dispendido e as restrições enfrentadas.

Por oportuno, é importante ressaltar que o presente trabalho encontrou limitações tanto relativas ao tempo reduzido para sua produção, quanto à seleção de material bibliográfico, visto que pela novidade do tema, são raros os livros de doutrina que podem subsidiar a pesquisa. Portanto o trabalho não está esgotado, devendo ser aprofundado e expandido para que a temática do controle ganhe mais força, destaque e produza efeitos positivos para a Administração Pública.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Thiago Xavier de. **As possíveis causas da corrupção brasileira**. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13754&revista\\_caderno=27](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13754&revista_caderno=27)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BARBOSA, Antônio Blecaute Costa. **Teoria do Processo de contas**. A sistemática processual e procedimental dos Tribunais de Contas. Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Centro Universitário do Maranhão. São Luís, 2003. 129 f.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, Promulgada em 5 de outubro de 1998. 44. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 64, de 18 de maio de 1990**. Lei da Inelegibilidade. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. [S.l.], p. 1-10, maio. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso Extraordinário – Distrito Federal. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=5773470>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

\_\_\_\_\_, **Supremo Tribunal Federal**. Decisão. In: \_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário Constitucional e Eleitoral. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoTexto.asp?id=2657072&tipoApp=RTF>>. Acesso em: 27 de julho de 2017.

BRAUN, Raiana Erica. **O exercício do controle externo auxiliado pelo Tribunal de Contas da União: uma análise crítica**. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dy79PMwV1QUJ:www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-exercicio-do-controle-externo-auxiliado-pelo-tribunal-de-contas-da-uniao-uma-analise-critica,56636.html+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 25 jul. 2017.

BRITTO, C. A. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18 de julho de 2017.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o Português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 30-50, jan. 1990.

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: 06 nov. 2016.

COELHO, Hamilton Antônio. O papel dos Tribunais de Contas na busca da efetividade do controle externo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, [S.l.], v. 75, n. 2, p. 66-76, abr./ maio/junho 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/919.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas**: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2006. 165 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. 2. Reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 2. ed. 1 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 877 p. (Coleção Jacoby de Direito Público vol. 3)

FERRAZ, Sérgio. O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988. In: VII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 1992, Blumenau. **Transcrição da conferência ...** [S.l.: s.n.], 1992. p. 339-350. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/1490/1419>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. 1 reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, [S.l.], p. 61-89, maio. 2007. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

INFORMATIVO STF Mensal: **Compilação dos Informativos nº.s 833 a 837**. Brasília, agosto, 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoInformativoTema/anexo/Informativomenalagosto2016.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 18. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2014.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: teoria, legislação, jurisprudência e mais de 450 questões**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. 552 p.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 236 p.

MELO, Paulo Sergio Ferreira. **A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9704&revista\\_caderno=4](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MELO, Verônica Vaz de. **Tribunal de Contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11198/](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198/)>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_direitoshumanos.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php)>. Acesso em 18 de julho de 2017.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo - Teoria, Jurisprudência e 370 Questões (atualizado de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF)**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **O sistema de jurisdição administrativa no Brasil: os desafios do procedimento administrativo à luz da tábua principiológica**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15418](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15418)>. Acesso em: 31 jul. 2017.

ROCHA, C. Alexandre Amorim. **O Modelo de Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas e as Proposições Legislativas sobre o Tema**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

SABINO, Jamilson Lisboa. **Competência para julgar as contas dos prefeitos e presidentes de câmaras**. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17461](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17461)>. Acesso em: 27 jul. 2017.

SARAIVA, Antônio. **Repercussão Geral no STF: contas de prefeito e competência para julgar (parte 3)**. Disponível em:

<<https://controleexterno.wordpress.com/2016/08/25/repercussao-geral-no-stf-contas-de-prefeito-e-competencia-para-julgar-parte-3/>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

SCLIAR, Wremyr. Origens do Sistema do Controle da Administração Pública entre os Hebreus. **Revista Eletrônica do TCE-RS**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 1-148, dez. 2014. Disponível em: <<http://file:///C:/Users/fernandacb/Downloads/7-55-2-PB.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

SOUSA, Alfredo José de et al. **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

TAKEDA, Tatiana. A Importância Do Controle Externo Na Administração Pública. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=1022](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=1022)>. Acesso em: 24 jul. 2017.

TORRANO, Marco Antônio Valencio. **Teoria constitucional do "distinguishing"**: uma "nova" perspectiva à tradição jurisprudencial brasileira - prática forense. Disponível em: <<https://advtorrano.jusbrasil.com.br/artigos/114336245/teoria-constitucional-do-distinguishing-uma-nova-perspectiva-a-tradicao-jurisprudencial-brasileira-pratica-forense>>. Acesso em: 31 jul. 2017.

WANG, Maria. **Comportamento humano e prática cultural**. Disponível em: <<https://mdlw.wordpress.com/2013/08/22/comportamento-humano-e-pratica-cultural/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.