

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO  
CONSTITUCIONAL

LUCINEA DIAS

**CONTROLE EXTERNO DE MUNICÍPIOS: DIÁLOGO  
INSTITUCIONAL ENTRE CÂMARAS MUNICIPAIS E O  
TRIBUNAL DE CONTA ESTADUAL EM MINAS GERAIS**

**BRASÍLIA**

**2021**

LUCINEA DIAS

**CONTROLE EXTERNO DE MUNICÍPIOS: DIÁLOGO  
INSTITUCIONAL ENTRE CÂMARAS MUNICIPAIS E O  
TRIBUNAL DE CONTA ESTADUAL EM MINAS GERAIS**

Qualificação de Dissertação de Mestrado  
apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação Stricto Sensu em Direito  
Constitucional do IDP, como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre em  
Direito Constitucional

**BRASÍLIA**

**2021**

LUCINEA DIAS

**CONTROLE EXTERNO DE MUNICÍPIOS: DIÁLOGO INSTITUCIONAL ENTRE  
CÂMARAS MUNICIPAIS E O TRIBUNAL DE CONTA ESTADUAL EM MINAS  
GERAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Constitucional do IDP, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva**  
**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**

---

**Prof. Fernando Miranda**  
**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**

---

**Prof. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo**  
**Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP**

*Dedico este trabalho a várias pessoas que trabalham com administração pública municipal, principalmente os contadores públicos que muitas vezes precisam ensinar o corpo jurídico dos municípios que conhecer o direito financeiro e um pouco de contabilidade pública são imprescindíveis para uma boa assessoria jurídica, especialmente aos meus amigos Altair Feliciano Magalhães e Geane Monteiro Queiros que muito me ensinam. Dedico em especial ao meu melhor amigo, marido e companheiro de toda a vida Valdimar Geraldo Silva e aos meus filhos Sofia Dias Silva e Felipe Dias Silva que espero ensiná-los que a busca do verdadeiro conhecimento deve ser uma constante da vida.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em especial a duas pessoas: Meu orientador Dr. Rafael Silveira e Silva pela paciência e esclarecimentos e pelo meu grande incentivador, questionador e parceiro na busca de conhecimentos o meu irmão Jefferson Milton Marinho que sempre acreditou que o caminho dos estudos e do conhecimento deve ser sempre percorrido.

## RESUMO

A presente dissertação objetiva avaliar se há alguma alteração no padrão de julgamento das contas públicas municipais, seja pelo Tribunal de Contas ou pelos legislativos locais, a partir do entendimento geral do STF em relação às contas de gestão. A relevância desta pesquisa deriva da própria gravidade do controle dos atos de gestão pública, em que se deve visar a maior efetividade e economicidade dos gastos públicos e a garantia de execução de políticas e dos programas que fazem parte da agenda governamental. Destarte, objetiva-se avaliar o julgamento das contas municipais pelos seus legislativos com vistas a se verificar se a decisão do STF sobre as contas de gestão culminou em maior observância do aspecto político sobre o técnico. É realizada uma análise em torno do controle das contas públicas, suas espécies e o papel dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo; das prestações de contas pelos Tribunais de Contas e da decisão do STF em relação ao RE 848.826/DF, que firmou posicionamento sobre o julgamento das contas de gestão dos gestores locais; e dos efeitos da rejeição das contas no âmbito das Câmaras Municipais para os gestores locais. Para se responder ao questionamento da pesquisa, utiliza-se os métodos da análise documental e da pesquisa bibliográfica, e análise dos julgamentos das contas de gestão de alguns municípios do estado de Minas Gerais. Como resultados, tem-se a verificação acerca da possibilidade de alteração no padrão de julgamento das contas públicas municipais, seja pelo Tribunal de Contas ou pelos legislativos locais, a partir do entendimento geral do STF em relação às contas de gestão, bem como uma avaliação crítica e compreensão bastante ampla em torno do tema. Conclui-se a interpretação ofertada pelo STF a respeito da matéria em comento não coincide com a vontade do constituinte originário, diminuindo a eficácia do controle exercido pelos Tribunais de Contas estaduais e ignorando a realidade vivenciada no julgamento das contas municipais em Minas Gerais, cujos processos indicam falta de estrutura administrativa e técnica para o bom exercício do controle pelo Poder Legislativo municipal.

**Palavras-chave:** Contas de gestão. Tribunal de Contas. Poder Legislativo. STF.

## **ABSTRACT**

This dissertation aims to assess whether there is any change in the standard of judgment of municipal public accounts, either by the Court of Auditors or by local legislatures, from the general understanding of the STF in relation to management accounts. The relevance of this research derives from the very seriousness of the control of public management acts, in which one should aim at greater effectiveness and economy of public spending and guaranteeing the execution of policies and programs that are part of the government's agenda. In this way, the objective is to evaluate the judgment of municipal accounts by their legislatures with a view to verifying whether the STF's decision on management accounts culminated in greater observance of the political aspect over the technical aspect. An analysis is carried out around the control of public accounts, their types and the role of the Courts of Accounts and the Legislative Power; the rendering of accounts by the Courts of Auditors and the decision of the STF in relation to RE 848.826/DF, which established a position on the judgment of the management accounts of local managers; and the effects of the rejection of accounts within the Municipal Councils for local managers. To answer the research question, the methods of document analysis and bibliographic research are used, and the judgments of the management accounts of some municipalities in the state of Minas Gerais are analyzed. As a result, there is the verification of the possibility of changing the standard of judgment of municipal public accounts, either by the Court of Auditors or by local legislatures, based on the general understanding of the Supreme Court in relation to management accounts, as well as an evaluation critique and broad understanding of the topic. It is concluded that the interpretation offered by the STF regarding the matter under discussion does not coincide with the will of the original constituent and is not consistent with the reality experienced in the judgment of municipal accounts in Minas Gerais, and that the judgment of management accounts should be carried out by the Courts of Auditors to the detriment of the Municipal Chambers.

**Keywords:** Management accounts. Court of Auditors. Legislative Power. STF.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2 O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS .....</b>	<b>15</b>
2.1 Histórico e Conceito dos Controles da Administração Pública .....	15
2.2 Espécies de Controles nas Contas Públicas .....	17
2.3 Princípios Constitucionais do Controle Externo .....	22
2.4 Poder Legislativo e o Tribunal de Contas .....	23
2.5 Dever de prestar contas .....	27
2.6 Consequências decorrentes da não apresentação das contas – Omissão do dever de prestar contas .....	28
2.7 Parecer prévio: conceito .....	29
2.8 Vinculatividade e o dever de fundamentação .....	30
2.9 Dualidade das contas e dos regimes jurídicos de julgamento .....	30
2.9.1 <i>Prestações de Contas de Governo</i> .....	33
2.9.2 <i>Prestações de Contas de Gestão</i> .....	35
2.10 Efeitos da rejeição das contas pelas Câmaras Municipais .....	39
<b>3 COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS: GESTÃO E GOVERNAMENTAL .....</b>	<b>41</b>
3.1 Da controvérsia doutrinária e legal .....	41
3.2 Do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF .....	44
3.2.1 <i>Descrição Analítica do Caso Julgado</i> .....	44
3.2.2 <i>Da exposição dos principais argumentos observados nos votos dos ministros vencidos</i> .....	49
3.2.3 <i>Dos argumentos elencados pelos ministros da tese vencedora</i> .....	50
3.2.4 <i>É pacífica e acertada a decisão STF no RE nº 848.826/DF?</i> .....	50
3.2.5 <i>A interpretação dos dispositivos constitucionais acerca da matéria</i> .....	53
3.2.6 <i>Possíveis consequências da decisão do STF</i> .....	55
<b>4 AVALIAÇÃO DOS JULGAMENTOS DAS CONTAS MUNICIPAIS PELO TCE-MG E LEGISLATIVOS LOCAIS E OS IMPACTOS DO RE nº 848.826/DF DO STF .....</b>	<b>59</b>
4.1 Processo de seleção dos Municípios para a pesquisa .....	59
4.2 Resultados da Pesquisa .....	61
4.3 Efeitos da Decisão do STF no RE nº 848.826/DF .....	66
4.4 Análise dos argumentos utilizados pelas Câmaras Municipais em não acatar o posicionamento do Tribunal de Contas Mineiro .....	69
4.5 Motivação dos julgamentos perante o Poder Legislativo .....	74
4.6 Necessidade ou não de motivação por parte dos vereadores no julgamento das contas municipais .....	77
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>83</b>



## 1 INTRODUÇÃO

No âmbito do sistema de controle brasileiro, o controle das contas dos gestores municipais encontra previsão constitucional no art. 31 e seu parágrafo primeiro, através dos quais fica estabelecido que “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”, sendo que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou [...] Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”. (BRASIL, 1988).

A relevância do julgamento das contas do gestor deriva do próprio controle dos atos de gestão pública, em que se deve visar a maior efetividade e economicidade dos gastos públicos e a garantia de execução de políticas e dos programas que fazem parte da agenda governamental. Para que este controle ocorra de forma eficaz, necessário se faz que os gestores se submetam à “accountability”, ou à responsabilização de suas decisões perante a condução dos negócios públicos.

O sistema de “accountability” contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, instituído pela CRFB/1988, exige que tais governantes, anualmente, prestem contas referentes ao exercício anterior, conforme seus artigos 84, inciso XXIV, 31, § 2º, e 75. Na sistemática constitucional de “accountability”, as contas prestadas por determinado chefe de Poder Executivo devem ser apreciadas pelo Tribunal de Contas competente e julgadas pelo respectivo Poder Legislativo, como estabelecem os artigos 71, inciso I, 75, 31, § 2º, e 49, inciso IX, da vigente Carta Constitucional.

O Supremo Tribunal Federal (STF) possui o entendimento de que compete às Câmaras Municipais o julgamento das contas dos prefeitos, tanto as contas de governo, quanto as de gestão, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. Conforme exposto na análise do RE 848.826/DF,

o Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). (STF. RG RE: 848826 DF/0000879-45.2014.6.06.0000, rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 27/08/2015, Data de publicação: 03/09/2015).

Considerando o disposto constitucional e o posicionamento do STF, a situação observada na análise das contas municipais traz um questionamento próprio, haja vista que os Tribunais de Contas, que são órgãos técnicos, emitem pareceres, e como os pareceres são expedientes opinativos, não possuem em tese a obrigatoriedade de serem observados, em especial no que se refere às contas de gestão, as quais são pertinentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município. Ou seja, trata-se de apreciação de contas necessariamente de dados técnicos. Em vista do questionamento a respeito das contas apresentadas e apreciadas, buscar-se-á fazer um paralelo a fim de se compreender se existe remissão dos votos dos vereadores a qual conta estão julgando.

No Brasil, o controle externo da Administração Pública é de responsabilidade do Poder Legislativo, e é realizado com o auxílio dos Tribunais de Contas. Os Tribunais apreciam as contas de governos dos prefeitos, governadores e do Presidente da República; e julgam as contas de gestão relacionadas aos atos de gestão praticados pelo governo, excluídos os atos dos chefes de poderes do Executivo, conforme decisão do STF que estudaremos adiante.

De forma sucinta, as contas de governo referem-se a evidenciar a conduta do administrador no tocante ao exercício do seu mandato, ou seja, a atuação das políticas de planejamento, organização, direção e controle, sendo coordenado pelas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), inclusive a observância dos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, pessoal, endividamento. Por sua vez, as contas de gestão referem-se aos atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos gestores, que figuram como ordenadores de despesas, tais como: admitir pessoal, aposentar, licitar, contratar, empenhar, liquidar, pagar, inscrever em restos a pagar.

Há, portanto, uma distinção entre contas de governo e contas de gestão, e essa distinção é fundamental para se entender os limites do poder de fiscalizar e controlar as contas públicas realizado pelos Tribunais de Contas. Os Tribunais de Contas apenas apreciam as contas de governo, sendo que o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo, conforme inciso I do artigo 71 da CF/88. As contas de gestão, por outro lado de acordo com o inciso II do mencionado dispositivo constitucional os Tribunais de Contas teriam a responsabilidade de julgar.

Observa-se ainda que, quando se trata de contas de governo e contas de gestão, existe uma distinção importante sobre a natureza de cada uma delas. Embora haja questões técnicas envolvidas, as contas de governo têm prevalência do aspecto político, pois trata-se de acatar as leis e os limites que o administrador público (prefeito, por exemplo) deve obedecer, mesmo que não haja qualquer uso indevido do recurso público. No que se refere às contas de gestão a prevalência é do aspecto técnico<sup>1</sup>, pois trata-se principalmente do uso adequado e correto dos recursos públicos.

No âmbito local, é comum haver prefeitos que figuram como ordenadores de despesas, sendo sua responsabilidade não apenas as contas de governo como também as contas de gestão. Como exemplo de prefeitos ordenadores de despesas municipais que acumulam o duplo julgamento temos os gestores dos municípios de Juramento, Santo Antônio do Retiro, Francisco Sá, dentre outros, municípios estes que estudaremos no decorrer do trabalho. Existem também diversos municípios cujos prefeitos não são ordenadores de despesas, transferindo-se essa função para secretários e outros agentes públicos. Como exemplo temos os municípios de Coluna e Frei Lagonegro que também se tratam de municípios que serão estudados no decorrer do trabalho.

Observa-se ainda que nem sempre no julgamento das contas públicas pelas câmaras de vereadores é realizada uma distinção entre contas de governo e contas de gestão.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, o STF decidiu que o poder legislativo municipal tem competência para julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão dos prefeitos. Assim sendo, a decisão do Tribunal de Contas não é definitiva, seja quando se trata de contas de governo ou contas de gestão, uma vez que o legislativo local pode alterar o entendimento do Tribunal sobre as mesmas.

No entanto, a decisão do STF não foi pacífica, uma vez que trata-se de maioria apertada (6 a 5), o que indica que mesmo na maior instância do Judiciário este assunto é controverso. Ademais, a decisão do STF não encerrou totalmente a questão, uma vez que existem diversos casos cujo ordenador de despesas não é o

---

<sup>1</sup> O que não exclui componente político nas decisões.

prefeito, o que suscita dúvidas sobre a competência do legislativo em relação à aprovação ou rejeição dessas contas.

Nos casos em que o prefeito não for ordenador de despesas, vislumbra-se, ao menos, dois tipos de questionamentos. O primeiro é se o prefeito será julgado pela Câmara de Vereadores somente em relação à suas contas de governo, uma vez que não é o responsável pelas contas de gestão. Nesta situação, caberia ao respectivo Tribunal de Contas julgar os verdadeiros ordenadores de despesas, que na esfera dos pequenos municípios, são apenas os secretários municipais? A resposta para ambos os questionamentos, considerando o artigo 71 da CRFB/1988, nos parece positiva.

Ressalte-se, ainda, que a apreciação e julgamento das contas de governo e de gestão no âmbito dos Tribunais de Contas e legislativos municipais têm efeito sobre a elegibilidade do agente público. Segundo a Lei da Ficha Limpa, a rejeição das contas públicas municipais pelas Câmaras de Vereadores possui, entre outros efeitos, o de deixar o agente político inelegível perante a Justiça Eleitoral, pelo prazo de oito anos.

Diante desse contexto, considerando-se que o STF se posicionou no sentido de que os legislativos locais são competentes para julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão, e tendo-se em vista o caráter eminentemente técnico das contas de gestão, surge o questionamento se não seria um órgão técnico (Tribunal de Contas) mais adequado para julgar em definitivo este tipo de contas públicas, em detrimento do julgamento definitivo por órgão político (Câmara dos Vereadores).

Fica então evidente a relevância da análise do controle externo de Municípios por meio da verificação do diálogo Institucional entre Câmaras Municipais e o Tribunal de Contas Estadual.

Dessa forma, a pergunta que a presente pesquisa pretende responder é a seguinte: **há alguma alteração no padrão de julgamento das contas públicas municipais, seja pelo Tribunal de Contas ou pelos legislativos locais, a partir do entendimento geral do STF em relação às contas de gestão?**

Para que o questionamento anterior seja respondido, o trabalho buscará respostas para as seguintes questões:

(i) A decisão do STF alterou ou não o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) na apreciação das contas municipais?

(ii) Existem indícios de que os julgamentos das contas de gestão pelos legislativos locais foram realizados observando-se critérios políticos em detrimento de critérios técnicos?

A escolha do estado de Minas Gerais deu-se por conta do número de municípios e pela centralidade deste ente da federação, uma vez que existem municípios que apresentam grande interação com várias regiões brasileiras, o que denota uma considerável representatividade em termos de diferenciação de casos.

O objetivo geral do presente trabalho é analisar o julgamento das contas municipais pelos seus legislativos com vistas a se avaliar se a decisão do STF sobre as contas de gestão culminou em maior observância do aspecto político sobre o técnico.

Como objetivos específicos podemos destacar:

(i) Analisar os posicionamentos sobre as prestações de contas por parte do TCE-MG e legislativos locais de alguns municípios de Minas Gerais das regiões Norte, Jequitinhonha e Vale do Rio Doce, buscando-se avaliar se há correlação entre os julgamentos dos referidos órgãos;

(ii) Apurar a simetria das decisões dos dois órgãos decisivos no que se refere ao nível de permanência ou modificação, utilizando-se quatro critérios de avaliação, sendo eles, respectivamente: o TCE-MG aprova a prestação de contas e a Câmara Municipal segue o posicionamento, o TCE-MG rejeita as contas e a Câmara Municipal segue o posicionamento, o TCE-MG aprova as contas municipais e a Câmara Municipal rejeita e o TCE-MG rejeita as contas e a Câmara Municipal aprova; e

(iii) Avaliar o padrão do comportamento dos legislativos locais antes e após a decisão do STF sobre as contas de gestão dos municípios.

A metodologia será análise documental e revisão literária. A análise documental terá por base o levantamento de dados pertinentes aos julgamentos de contas municipais no âmbito das Câmaras Municipais. A revisão literária trará uma avaliação da doutrina e jurisprudência sobre o tema.

Foi escolhido o Tribunal de Contas de Minas Gerais para se realizar a pesquisa, por ser, primeiramente, o estado de residência da autora e tal fato possibilitará maior facilidade de coleta de dados junto às Câmaras Municipais, e

segundo pelo fato de Minas Gerais possuir o maior número de municípios dentre os Estados brasileiros.

A escolha dos municípios foi com base em análise daqueles em que se encontram em regiões de estruturas econômicas diferentes de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Estado de Minas Gerais<sup>2</sup>: Vale do Jequitinhonha, Vale do Rio Doce e Norte.

O processo de seleção dos municípios para amostragem na esfera das regiões escolhidas ocorreu de forma aleatória. Buscou-se dados em várias Câmaras Municipais por meio da Lei de Acesso à Informação nas regiões citadas. Algumas Câmaras não liberaram ou dificultaram a liberação dos documentos, com liberação apenas de parte do solicitado, impossibilitando a análise. A partir dos documentos em mãos, formou-se a base de dados.

A escolha de regiões econômica e geograficamente diferentes tem por finalidade (hipótese) averiguar se nessas regiões, especificamente, os padrões de julgamento são diferentes, e se há maior nível de motivação e análise das contas por parte dos Edis.

Os dados das contas públicas referem-se a um período de julgamento de dez anos, sendo que são divididos, na mesma proporção, um período antes da decisão do STF sobre as contas de gestão e outro período posterior, de forma a permitir uma comparação entre períodos distintos. Os dados não necessariamente se referem aos exercícios financeiros dos últimos dez anos, mas levarão em consideração o período do julgamento.

A dissertação será composta por três capítulos e a conclusão final, além deste capítulo introdutório.

O primeiro capítulo trata do controle das contas públicas, explicitando os diferentes tipos de controle, com foco principal no controle externo das contas públicas, além do papel dos Tribunais de Contas e do Poder Legislativo.

O segundo capítulo abordará mais profundamente a análise das prestações de contas pelos Tribunais de Contas, bem como trará uma descrição e análise da decisão do STF em relação ao RE 848.826/DF, que firmou posicionamento sobre o julgamento das contas de gestão dos gestores locais. Este capítulo traz ainda uma

---

<sup>2</sup> Segundo dados apurados em estudo realizado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Disponível em: <http://labcon.fafich.ufmg.br/idh-m-dos-municipios-de-mg/>. Acesso em: 11 de junho de 2021.

subseção sobre os efeitos da rejeição das contas no âmbito das Câmaras Municipais para os gestores locais.

O terceiro capítulo apresentará os resultados da pesquisa em relação aos julgamentos de contas municipais realizados nas regiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Rio Doce.

Por fim, apresenta-se as conclusões principais da pesquisa realizada.

## 2 O CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS

### 2.1 Histórico e Conceito dos Controles da Administração Pública

Considerando a análise de Soares (2009, p.93), temos que no século XIX, na França, surge o que foi denominado de “recurso por excesso de poder”, o qual limitava a discricionariedade administrativa do agente público, independentemente de qual fosse a sua hierarquia administrativa. Ainda analisando o estudo do citado professor, pode-se depreender que o poder discricionário começou a ser observado como prerrogativa dada ao gestor para alcançar o fim desejado pelo legislador. Uma vez que o gestor não comprovasse que agiu com a finalidade delineada, o ato era passível de ser anulado por desvio de poder. O Conselho de Estado francês era o responsável pela análise técnica do ato administrativo. No Brasil Colônia, todos os poderes eram concentrados na figura do monarca. A magistratura era submissa às decisões do governo. O que o monarca decidia, em tese estaria de acordo com o interesse público.

No Brasil-Império existia o Conselho de Estado como órgão superior do contencioso administrativo, criado pelo Decreto de 18 de fevereiro de 1821, do Rei Dom João VI. Após, houve a instituição do Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil<sup>3</sup>, por meio do Decreto de 16 de fevereiro de 1822, de Dom Pedro I, que foi extinto em 20 de outubro de 1823. Em 13 de novembro de 1823 criou-se o Conselho de Estado. A Constituição do Império, de 1824, no Capítulo VII, disciplinava a estrutura e funcionamento do Conselho de Estado.

No Brasil-República, com a Constituição de 1891, aboliu-se o contencioso administrativo datado do Brasil-Império. Instituiu-se no seu art. 60 a competência dos Juízos ou Tribunais Federais para processar e julgar as causas envolvendo a administração pública. Estabeleceu-se a unidade de jurisdição, que o Judiciário é o único Poder competente para julgar os conflitos, tanto os comuns como os de natureza administrativa. Tal sistema foi preservado pelas Constituições posteriores, cabendo

---

<sup>3</sup> Eram funções do Conselho: aconselhar o príncipe, sempre que solicitado, nos negócios mais importantes e difíceis; examinar os grandes projetos de reforma que deviam ser feitos na administração geral e particular do Estado; propor as medidas para o bem do Reino Unido e prosperidade do Brasil; e zelar pelas províncias. (CAMARGO, Angélica Ricci. **Conselho de Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil**. Disponível em: < <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/161-conselho-de-procuradores-gerais-das-provincias-do-brasil>>. Acesso em: 24 nov, 2020).



ao Poder Judiciário examinar todas as causas em que se alegue lesão ou ameaça a direitos. Encontra-se vigente na Constituição de 1988 o princípio do controle da administração pública pelo Judiciário, explicitado no art. 5º, inciso XXX, da Constituição de 1988, que reza: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A vigente Constituição Federal prevê o controle externo a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). No artigo 74 é prevista a responsabilidade solidária dos responsáveis pelo controle quando, ao tomarem conhecimento de irregularidade, deixarem de dar ciência ao Tribunal de Contas. (BRASIL, 1988).

A Lei nº 4.320/64, editada no período militar e vigente até o presente momento, prevê formas de controle das contas públicas, tal qual seu artigo 75, que prevê que o controle da execução orçamentária compreenderá

A legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores público e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964).

Carvalho Filho (2005, p. 754) define o controle da administração como sendo o “conjunto de mecanismos jurídicos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”. Por outro lado, Souza (2004, p. 560) conceitua o controle na administração pública da seguinte forma:

Poder-dever de inspeção, registro, exame, fiscalização pela própria Administração, pelos demais poderes e pela sociedade, exercidos sobre conduta funcional de um poder, órgão ou autoridade com o fim precípua de garantir a atuação da Administração em conformidade com os padrões fixados pelo ordenamento jurídico.

Pode-se dizer que a finalidade do controle na Administração Pública é garantir que os atos da mesma sejam realizados obedecendo-se aos princípios que lhes são impostos pelo ordenamento jurídico, em especial, pelos princípios dispostos no artigo 37 da vigente carta constitucional, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

Em relação às tipologias de controle, Medauar (2007, p. 103) trouxe considerações acerca das diferenças de controle interno e externo, além dos diferentes nomes que são dados ao controle realizado pela Administração. Consoante a autora:

Quando o agente controlador integra a própria Administração, está-se diante de um *controle interno*, exercido pela própria Administração sobre seus órgãos e suas entidades da Administração indireta. Se o controle é efetuado por órgão, ente ou instituição exterior à estrutura da Administração, qualifica-se como *controle externo*, situando-se nesta espécie o controle realizado por instituições políticas, por instituições técnicas ou por instituições precipuamente jurídicas.

O controle realizado pela Administração sobre seus próprios órgãos e suas entidades indiretas recebe vários nomes: *controle administrativo*, *controle intraorgânico*, *controle intra-administrativo*.

Di Pietro (2008, p. 690) acrescenta ainda que a finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que a regem (legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade) e, em certos casos, abarca também o controle de mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários (conveniência e oportunidade) da atividade administrativa.

Diante do exposto, considerando-se tão somente o controle realizado sobre as contas públicas, o controle interno é realizado pela própria Administração, sendo esse controle de responsabilidade de cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário). Já o controle externo da administração pública, objeto deste trabalho, é realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas. Assim, no âmbito da União, o controle externo é realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, e têm competência para fiscalizar todos os poderes: Executivo, o próprio Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público.

Nos estados, o controle externo é de responsabilidade das Assembleias Legislativas, auxiliados pelos Tribunais de Contas Estaduais. Na seara dos municípios, é realizado pelas Câmaras Municipais com auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais, onde houver.

## **2.2 Espécies de Controles nas Contas Públicas**

No que tange à classificação das espécies de controle da Administração, há divergência doutrinária. Alguns autores elencam apenas o controle interno e o controle externo, a exemplo de Mello (2009, p. 930), para quem o controle administrativo assume apenas duas formas: controle interno e controle externo. O controle interno realiza-se dentro da própria Administração enquanto o controle externo seria exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário e, também, pelo Tribunal de Contas.

Já para a administrativista Di Pietro (2002, p. 436) existem, além dos controles interno e externos, também o “controle quanto ao órgão, podendo ser administrativo, legislativo ou judicial, quanto ao momento, podendo ser prévio, concomitante ou posterior e quanto ao aspecto da atividade, podendo ser de legalidade ou de mérito”.

Dessa forma, pode-se dividir as espécies de controle sob vários aspectos.

Quanto à extensão, temos três diferentes tipos de controle, quais sejam: controle interno, controle externo e controle externo popular. Por ser o foco do presente trabalho, se adentrará apenas no controle externo.

O controle externo ocorre quando o órgão fiscalizador se situa em Administração diversa daquela de onde a conduta administrativa se originou. A exemplo, temos o controle do Judiciário sobre os atos do Executivo em ações judiciais. (NOVO, 2018). Di Pietro (2002, p.436) afirma que controle externo é aquele exercido por um Poder sobre os atos administrativos praticados por outro Poder, sendo que o controle exercido pela administração direta sobre as entidades da administração indireta seria também classificado como controle externo.

Santos, citando a definição de Guerra (2005, p.108), define o controle externo como sendo:

aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

A vigente Carta Constitucional, no seu artigo 75, define a exigência do modelo de Tribunais de Contas ou órgão de “accountability” financeira e orçamentária para estados, Distrito Federal e municípios. Antes da CRFB/1988, os estados

poderiam escolher qualquer modelo a seu juízo que melhor atendesse às necessidades locais.

O controle externo, conforme previsão do art. 71 da CRFB/1988, a cargo do Congresso Nacional<sup>4</sup>, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, compreende as seguintes funções:

a) Fiscalização financeira: quando faz inquéritos, inspeções e auditorias; quando fiscaliza a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao DF ou a Município;

b) Consulta: quando emite parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;

c) Informação: quando as presta ao Congresso Nacional, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

d) Julgamento: quando “julga” as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; embora o dispositivo fale em “julgar” (art. 71, II), não se trata de função jurisdicional, porque o Tribunal de Contas apenas examina as contas, tecnicamente, e não aprecia a responsabilidade do agente público, o que é de competência exclusiva do Poder Judiciário;

e) Sancionatórias: quando aplica aos responsáveis, nos casos 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;

f) Corretivas: quando assina prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; e quando susta, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado;

---

<sup>4</sup> As funções do controle externo previsto no artigo 71 da CF/88 a cargo do Congresso Nacional auxiliado pelo Tribunal de Contas da União são reproduzidas nas esferas estaduais pelas Assembleias Legislativas juntamente com os Tribunais de Contas Estaduais e pelas Câmaras Municipais auxiliadas pelas Cortes Municipais onde houver ou pelas mesmas Cortes Estaduais.

g) Ouvidor: quando recebe denúncias de irregularidades ou ilegalidades, feita pelos responsáveis pelo controle interno ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, nos termos do artigo 74, §§ 1º e 2º.

No controle externo, é prerrogativa do Poder Legislativo o exercício do controle dos atos do Executivos por meio de auxílio dos Tribunais de Contas, conforme estabelece o artigo 71 da vigente carta constitucional.

Conforme Pistecelli (2014, p. 164), o “Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo que tem por competência fiscalizar as despesas da administração, com vistas ao reconhecimento e apuração de ilegalidades e irregularidades. Produz pareceres e realiza inspeções”.

Utilizando os ensinamentos de Carvalho Filho (2018, p. 151), “o Tribunal de Contas é o órgão integrante do Congresso Nacional que tem a função constitucional de auxiliá-lo no controle financeiro externo da Administração Pública”, como emana do art. 71 da CRFB/1988. Tal artigo estabelece as competências dos Tribunais de Contas, conforme anteriormente arroladas.

As competências dos Tribunais de Contas estão arroladas no artigo 71 da CRFB/1988, conforme já arroladas em item anterior.

Aos Tribunais de Contas são asseguradas as mesmas garantias de independência do Poder Judiciário, consoante Medauar (1993, p. 142), por tal fato não se pode considerá-lo subordinado ao Legislativo ou inserto na estrutura do Legislativo, já que a sua função é de auxiliar o Legislativo.

Quanto à natureza, temos o controle de legalidade e o controle de mérito. Por ser o foco do trabalho, se adentrará apenas no controle de legalidade.

O controle de legalidade é aquele em que se analisa se a conduta administrativa se encontra conforme às normas legais que a regem, podendo ser tal controle interno ou externo. Destarte, a Administração exercita o controle de legalidade tanto de ofício quanto mediante provocação, sendo que o Legislativo só o efetivará nos casos estabelecidos pela CRFB/1988, enquanto o Judiciário o fará por meio de ação adequada. Através do referido controle, atos ilegais e ilegítimos poderão ser anulados, e não revogados. (NOVO, 2018).

No que se refere ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública observa-se que o mesmo deve limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal sob pena de implicar em interferência de um Poder nas

atribuições de outro. Di Pietro (2002, p. 445) elucida que existem dois tipos de controle legislativo: o político e o financeiro.

Quanto ao órgão que o exerce o controle, será analisado o controle político. O controle político está relacionado à possibilidade de fiscalização de atos oriundos da função administrativa e organizacional. (NOVO, 2018). Pode-se afirmar que o controle político advém da conhecida separação de poderes delineada por Montesquieu em que o seu o exercício se observa nos três níveis de poderes: Executivo, Judiciário e Legislativo. Pela tripartição de poderes, cada Poder realiza controle dos demais outros poderes.

O controle político poderá questionar aspectos de legalidade e/ou de mérito. “A natureza política deste controle está no fato de realizar o controle dos atos tidos como discricionários no que pertence à oportunidade e conveniência diante do interesse público”. (Di Pietro, 2002, p. 445).

São hipóteses de controle político, conforme dispositivos constitucionais:

a) a competência exclusiva do Congresso Nacional e do Senado para apreciar a priori ou a posteriori os atos do Poder Executivo (art. 49, I, II, III, IV, XII, XIV, XVI e XVII, e art. 52, II, IV, V e XI); a decisão, nesses casos, expressa-se por meio de autorização ou aprovação contida em decreto legislativo ou resolução;

b) a convocação de Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado, bem como por qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção (art. 50);

c) o encaminhamento de pedidos escritos de informação, pelas Mesas da Câmara e do Senado, dirigidos aos Ministros ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, que deverão responder no prazo de 30 dias, sob pena de crime de responsabilidade (art. 50, § 2º);

d) a apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 58, § 3º);

e) a competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes das Forças Armadas, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; a competência para processar e julgar os Ministros

do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado Geral da União, nos crimes de responsabilidade (art. 52, I e II);

f) a competência do Senado para fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do DF e dos Municípios; para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal; para dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno (art. 52, VI, VII e VIII);

g) a competência do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V).

Necessário faz-se frisar que as hipóteses elencadas não se aplicam nas esferas municipal e estadual, podendo ter em suas constituições artigos semelhantes.

### **2.3 Princípios Constitucionais do Controle Externo**

A Administração Pública está sujeita, principalmente, a gerir de forma correta os bens e os serviços, de acordo com os interesses da sociedade. Para tanto, a CRFB/1988 estabeleceu princípios que devem ser observados tanto pela administração pública direta quanto pela indireta, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

A Administração necessita do controle, pois por meio dele, assegura-se que os atos administrativos estarão de acordo com os princípios insculpidos no artigo 37 da vigente Constituição Federal. O controle dos atos administrativos é dividido em dois tipos, quais sejam: o interno, que é feito pelos próprios administradores, como forma de anular, em tempo hábil, aqueles atos ilegais feitos por eles mesmos, e o externo, quando é feito pelo Poder Legislativo e com o primordial auxílio, de forma desvinculada, do Tribunal de Contas.

De acordo com as disposições advindas do artigo 70 da CRFB/1988, é de competência dos Tribunais de Contas a fiscalização técnica, financeira, orçamentária e contábil, além de patrimonial e operacional. Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos, que não estão subordinados a nenhum poder.

Como bem posto pela vigente Carta Constitucional no “caput” do art.37, com a redação dada pela EC nº 19/98, “a Administração Pública, em todos os níveis, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. O art.70 prevê entre os objetivos do controle financeiro a observância também dos princípios da legitimidade e economicidade. Ainda consta previsão no art.74 que o sistema de controle interno possui dentre outras finalidades a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar a eficácia e eficiência dos resultados da gestão administrativa. (BRASIL, 1988).

Quanto à aplicação dos princípios constitucionais pelos Tribunais de Contas, Carvalho Filho (2014, p. 9) assim se pronuncia:

Esses princípios insertos no Texto Constitucional são de suma importância ao desenvolvimento e aperfeiçoamento das atribuições das Cortes de Contas, porque estabelecem parâmetros à análise e julgamento dos atos colocados à sua apreciação. Essa afirmativa reforça que a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas não deve limitar-se a controlar a legalidade puramente formal. Deve-se, também e obrigatoriamente, atentar aos demais princípios basilares da Administração Pública, que não sofrem limitações hierárquicas entre si, aliás, estão no mesmo patamar e interligam-se. Isto porque tais princípios formam a base de organização dos Tribunais de Contas. O controle externo não se limita somente ao controle da legalidade formal da atividade financeira do setor público, mas estende-se, também, ao controle da racionalidade, da assimilação e manejo dos dinheiros públicos.

Em processos de fiscalização “in loco” ou à distância, os Tribunais de Contas se deparam com atos ou ações de gestores públicos não ancorados à legalidade “strictu sensu”, seja por falhas formais ou até mesmo por desconhecimento da legislação atinente. Considerando que as Cortes de Contas têm a função também de orientar seus jurisdicionados, muitas vezes as mesmas se absterem de apenas de observar a legalidade do ato, e acabam por orientar seus gestores.

Conforme regras postas, os Tribunais de Contas quando analisam se o ato ou a ação atende aos demais princípios, tendo por resposta positiva, impõe-se a necessidade de legitimá-lo, por meio da sanatória ou convalidação. Pois o exame do ato administrativo deve abranger a forma e a substância, sendo necessário se adentrar nos motivos, finalidade e, principalmente, no interesse público subjacente. Ou seja, se o ato, mesmo que questionável quanto à sua legalidade, acarretou benefício social à comunidade, sua convalidação ou medidas sanatórias devem ser medida razoável.



## 2.4 Poder Legislativo e o Tribunal de Contas

A CRFB/1988 abarcou a conhecida tripartição dos poderes formada pelos poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, conforme já colocado em item anterior. Junto ao Poder Legislativo encontram-se, não subordinados, mas em forma de parceira ou cooperação, os Tribunais de Contas, haja vista que o Poder Legislativo ao lado do Tribunal de Contas, exerce o Controle Externo das Administrações Públicas, na análise e acompanhamento das contas dos Chefes de Executivo.

Os Tribunais de Contas têm como função fundamental realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos federativos e federados da Administração Pública direta e indireta, estando sujeitas a esta fiscalização as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Conforme previsão do artigo 49, X, da vigente Constituição Federal, é atribuição do Poder Legislativo o exercício de fiscalização e controle dos atos da administração pública, em que confere “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”. (BRASIL, 1988).

Oliveira, L. (2016, p. 323) se posiciona sobre o Legislativo exercendo o seu papel de controle no seguinte sentido:

No exercício de sua função típica de controle, cabe ao Legislativo impor que a administração pública exerça suas atribuições de modo transparente e sem arbitrariedades, exigindo a correção de eventuais desvios que levem à violação de direitos individuais ou do interesse público. O controle parlamentar deve ultrapassar os limites legais dos atos administrativos, mas vasculhar, também, a conveniência e a oportunidade de sua execução, sempre levando em consideração quais são os resultados esperados, a fim de induzir à melhoria da gestão pública. Sem dúvida, o efetivo funcionamento dos mecanismos de controle é imprescindível para que a administração pública corresponda aos interesses da população, no caminho da moralidade, da legalidade, da eficiência e do correto uso de recursos públicos.

O Poder Legislativo tem a função de representar o povo, legislar sobre assuntos de interesse da coletividade e fiscalizar os gastos dos recursos públicos. Segundo posto por Carvalho Filho (2018, p.145), o Poder Legislativo é “aquele que espelha a representação popular. Na teoria política do Estado, é através desse Poder que se materializa realmente a vontade do povo”.

Rubinelli, em artigo publicado intitulado de “O Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, a necessária relação entre as instituições no Controle Externo da Administração Pública”, citando Bittencourt (2009) esclarece que a

multiplicidade de demandas inerentes à função de representação, além da necessidade de se concentrarem nos aspectos estratégicos de liderança política, acarreta o risco de os parlamentares priorizarem seus esforços para a resolução de casos pontuais e urgentes, que atraem atenção popular a curto prazo, em detrimento de questões de mais longo prazo e problemas de maior repercussão coletiva, mas sem bastante visibilidade imediata. Além disso, sabe-se que a possibilidade de o Poder Executivo determinar, por via da ascendência sobre os partidos, a atuação subordinada dos membros do Legislativo também reflete diretamente na omissão legislativa em controlar os atos da administração pública.

Em conformidade com regras constitucionais de previsão obrigatória nas Constituições Estaduais decorrente do princípio da simetria constitucional, o controle externo a cargo das Câmaras Municipais é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, conforme a situação.

Conforme o entendimento de Medauar (2014, p.91), em relação a existência dos Tribunais de Contas, temos que a criação dos Tribunais de Contas foi por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890. Sendo o Tribunal de Contas órgão independente, haja vista que seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Em decorrência de suas garantias não se pode considerar que seja uma instituição subordinada ao Poder Legislativo. Como bem dispõe a carta constitucional, sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, não através de subordinação, mas sim de cooperação. E a partir disto, o Tribunal adota quatro possíveis procedimentos: tomada de contas, tomada de contas especial, fiscalizações e monitoramentos.

A tomada de contas se dá no momento em que uma pessoa física, órgão ou entidade tomar ciência de extravio, perda, ou qualquer irregularidade que resulte em dano ao poder público. Ocorre, de igual maneira, nas situações em que a lei não obrigar o responsável a prestar contas, ou quando a legislação exigir e o mesmo não realizar.

A Tomada de Contas Especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio que visa à apuração de responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e à obtenção do respectivo ressarcimento.

A fiscalização se realiza por meio da atuação de recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo

consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. Há cinco instrumentos por meio dos quais se realiza a fiscalização: levantamento, auditoria, inspeção, acompanhamento e monitoramento. A seguir, será realizado um breve estudo acerca de cada instituto.

O levantamento é o instrumento utilizado para se conhecer a organização e funcionamento de órgão ou entidade pública, de sistema, programa, projeto ou atividade governamental, identificar objetos e instrumentos de fiscalização e avaliar a viabilidade da sua realização.

A auditoria é o instrumento por meio do qual verifica-se “in loco” a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, assim como o desempenho operacional e os resultados alcançados de órgãos, entidades, programas e projetos governamentais.

A inspeção possui a finalidade de obter informações não disponíveis no Tribunal, ou para esclarecer dúvidas; também é utilizada para apurar fatos trazidos ao conhecimento do Tribunal por meio de denúncias ou representações.

O acompanhamento destina-se a monitorar e a avaliar a gestão de órgão, entidade ou programa governamental por período de tempo predeterminado.

Por fim, o monitoramento que é o instrumento utilizado para aferir o cumprimento das deliberações do Tribunal e dos resultados delas advindos.

Ou seja, o Tribunal de Contas tem a função de zelar pela correta administração de bens e valores públicos, exercendo assim, uma atividade de suma importância para o Estado Democrático de Direito, o de garantidor dos interesses sociais. As competências concedidas ao Tribunal de Contas pela Constituição Federal são dotadas de poder de polícia para fazer valer sua função constitucional de controle da Administração Pública.

De acordo com Oliveira, W. (2017, pp. 17-18), “[...] a apreciação da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, precedida de parecer prévio do Tribunal de Contas, tem sido um ritual de mínima relevância política; um ritual tardiamente finalizado e de nenhuma consequência prática”.

Alguns estudiosos analisam que deve e pode o Poder Legislativo desempenhar seu papel de forma a cooperar e ser proativo na realização de inspeções para analisar se a legislação está devidamente sendo cumprida dentro dos limites de seu território, considerando União, Estados, DF e Municípios.

Carvalho Filho (2015, p. 93) ensina que sua função é eminentemente administrativa, segundo quem o Tribunal de Contas é “[...] órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais [...] detêm função jurisdicional, mas julgam administrativamente, como se julga um processo administrativo disciplinar, por exemplo”.

## **2.5 Dever de prestar contas**

No ordenamento jurídico pátrio, conforme disposição do parágrafo único do artigo 70 da CRFB/1988, todo aquele que exercer a gestão financeira e orçamentária da Administração Pública, deve prestar contas de sua atuação. Tal obrigação decorre da sujeição de todos os agentes públicos, inclusive os eleitos para o exercício do governo, à “accountability”.

Furtado (2009, p.109) pondera que “a obrigação de prestar contas é personalíssima (“intuitu personae”), que só o devedor pode efetivar, não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto, etc.)”.

Pode-se afirmar que a “accountability”, uma vez que obriga o gestor a prestar contas de suas ações e omissões, acaba por limitar a sua discricionariedade. Neste sentido, depreende-se que a “accountability” nada mais é do que um mecanismo de controle que coage gestores públicos a esclarecer e explicar seus atos discricionários, uma vez que por meio da prestação de contas, seus atos discricionários tornam-se públicos, bem como as suas motivações.

Não se pode esquecer que as contas dos chefes de Poder Executivo, em todas as esferas, devem ficar, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo, à disposição para consulta, exame e apreciação de qualquer cidadão ou instituição da sociedade. A referida obrigação advém da exegese do artigo 31, § 3º, da CRFB/1988, bem como da norma advinda do artigo 49 da LC 101/00, aplicável a todos os entes. Trata-se de obrigação advinda do princípio da transparência dos gastos públicos.

As prestações de contas dos chefes de Poder Executivo devem ser realizadas anualmente, nos prazos previstos na Constituição Federal, nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais, conforme origem do ente, ao Poder Legislativo e encaminhadas ao Tribunal de Contas competente para apreciação. O dever de prestar contas é intransferível, salvo a atribuição de

responsabilidade por reparação de dano patrimonial (responsabilidade civil) aos sucessores hereditários do gestor público, até o limite do quinhão transferido, em conformidade com interpretação constitucional.

Conforme já amplamente debatido no presente trabalho, o artigo 70 da CRFB/1988, em seu parágrafo único, dispõe que

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988).

Disposição esta repetida nas leis orgânicas municipais em decorrência do princípio da simetria constitucional. Assim, devem prestar contas tanto o Prefeito, quanto o Presidente da Câmara de Vereadores e outras pessoas que forem enquadradas nesses dispositivos, consideradas responsáveis pela coisa pública, no que refere ao ente Município.

Por disposição contida na Lei Complementar nº 101/2000 (LC 101/00), também denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a prestação de contas do Executivo deve ser consolidada junto com as do Legislativo, para envio ao órgão de controle externo (art. 56). As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20 da supracitada lei, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

## **2.6 Consequências decorrentes da não apresentação das contas – Omissão do dever de prestar contas**

Conforme bem ensina Santos (2004, p.51), “o dever de prestar contas é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade”. Sendo que tal fato decorre do dever a eles cometidos de prestar contas de sua atividade. Esclarece o referido autor que “se no âmbito privado os administradores são obrigados a prestar contas aos titulares dos direitos é com muita mais razão a necessidade de prestá-la aquele que têm a gestão dos interesses de toda a coletividade”.

Coutinho (2020, p. 164) pontua que o artigo 84, XXIV da Carta Constitucional estatui ser de competência privativa do Presidente da República prestar

as contas referentes ao exercício financeiro anterior. Devendo entender no mesmo sentido os prefeitos e governadores, haja vista que o citado artigo é de repetição obrigatória nas constituições estaduais e leis orgânicas.

A legislação brasileira prevê vários dispositivos que incidem no caso de não apresentação de contas pelo gestor público.

A lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92, arts. 11, VI, e 12, III) prevê a hipótese de inadimplência na prestação de contas pelos prefeitos em que prevê ser ato de improbidade administrativa, ficando o responsável sujeito às seguintes cominações: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos.

O Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º, VI, § 1º e 2º prevê como sendo crime comum, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, estando o inadimplente passível de pena de detenção de três meses a três anos, além da perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

A Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, “g”, considera como fato gerador de inelegibilidade (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, g); em que prevê que deve ser instaurada a respectiva tomada de contas especial pelo órgão competente.

A CRFB/1988, art. 35, II, prevê que haverá intervenção do Estado no município para cumprirem o princípio da prestação de contas “O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei”.

## **2.7 Parecer prévio: conceito**

A deliberação das cortes de contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo.

Di Pietro (2015, p.275) elucida que o “parecer é o ato mediante o qual as instituições consultivas opinam sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua área de atuação”.

Coutinho (2020, p.173) define o parecer prévio dos Tribunais de Contas como “ato administrativo de conteúdo técnico acerca de assuntos específicos postos a apreciação de órgãos de assessoramento”. Prossegue a autora esclarecendo que o parecer se refere a assuntos específicos (dimensão contábil, orçamentaria, financeira e patrimonial das contas de governo prestadas anualmente pelo chefe do Executivo), que deve ser sempre prévio a fim de subsidiar o julgamento destas contas no Legislativo. Esclarece que no mérito o parecer prévio sugerirá pela aprovação, com ou sem ressalvas, ou desaprovação das contas prestadas.

É imprescindível que os Tribunais de Contas, por meio do parecer prévio, dotem a casa legislativa competente das informações necessárias para o que julgamento seja realizado com suficiente conhecimento da administração financeira e orçamentária do ente.

Conforme Conti (2013, p.53), na “apreciação das contas, espera-se que a análise das cortes de controle externo tenha visão macro, cuja abrangência não se limite aos seus aspectos financeiros, mas englobe a gestão em sua totalidade”.

## **2.8 Vinculatividade e o dever de fundamentação**

Pode-se afirmar que o parecer é obrigatório e vinculativo em parte. Ao se falar em obrigatório e vinculativo em parte, tal entendimento decorre da exegese do § 2º do artigo 31 da CRFB/1988, o qual prevê que o “parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. (BRASIL, 1988).

Observa-se que, pela interpretação constitucional, para realizar o julgamento das contas municipais perante o Poder Legislativo, é necessário ter-se em mãos o parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas, portanto, o mesmo é obrigatório.

Já a vinculatividade, em parte decorre da segunda parte do dispositivo, o qual prevê que o referido parecer somente deixará de prevalecer por decisão de dois

terços dos membros da Câmara Municipal. Ou seja, uma vez não observado o quórum posto, prevalece o parecer do Tribunal de Contas.

## **2.9 Dualidade das contas e dos regimes jurídicos de julgamento**

Em que pese questionamento outro, observa-se que até o presente momento ainda é comum na doutrina especializada questionamentos a respeito de os julgamentos das contas públicas estarem sujeitos a dois regimes jurídicos distintos. O primeiro deles seria o das denominadas contas de governo, que seriam julgadas pelos parlamentos, após emissão dos pareceres prévios pelos respectivos tribunais de contas, conforme estabelecem os artigos 49, inciso IX, e 71, inciso I, da CRFB/1988. O segundo regime jurídico referenciado pela doutrina seria o das chamadas contas de gestão. Nele, as contas apresentadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos seriam julgadas pelas cortes de controle externo, a teor do artigo 71, inciso II, da CRFB/1988.

Resumidamente, ter-se-ia que as contas apresentadas pelos chefes de Poder Executivo seriam contas de governo, portanto, seriam julgadas pelo Poder Legislativo. Por outro lado, as contas prestadas pelos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, inclusive pelos ordenadores de despesa, deveriam ser julgadas pelas cortes de contas.

Porém, a realidade da maioria dos municípios brasileiros, os quais apresentam pequeno porte, é que os próprios prefeitos assumam diretamente a responsabilidade por todos os atos de governo e de gestão. Sendo assim, assumem a responsabilidade pela gestão administrativa e gestão fiscal do município.

Considerando o fato posto, Silva e Bellan (2011, p.63) pontuam que “a grande maioria dos Municípios brasileiros é de pequeno e médio porte, razão pela qual a administração é conduzida praticamente de forma unipessoal pelo Prefeito, que une as figuras de agente político e administrativo”.

Neste prisma, a existência de governantes que acumulam a função de governante e ordenador de despesas é realidade no Brasil. Daí advém o questionamento, pois se eles, ordinariamente, têm suas contas julgadas pelas casas legislativas, conforme o artigo 49, inciso IX, combinado com o artigo 71, inciso I, da CRFB/1988, e os ordenadores de despesas, normalmente, têm suas contas julgadas pelos Tribunais de Contas, de acordo com o artigo 71, inciso II, da CRFB/1988, surge



a questão de qual, dentre esses agentes de “accountability” horizontal, é o competente para o julgamento das contas dos chefes de Poder Executivo que também sejam ordenadores de despesas. Em tópico no segundo capítulo será melhor aprofundada a questão posta.

Primeiramente, faz-se necessário compreender o que venha a ser prestação de contas. Conforme destaca Oliveira, W. (2017, p.51), a prestação de contas ademais outras finalidades não previstas expressamente nas normas, mas se advém da análise finalística e funcional do sistema:

[...] fornecer ao Congresso Nacional (que exerce controle externo sobre a Administração Pública) relatórios e exames substantivos sobre a execução dos orçamentos, dos programas governamentais, das contas públicas em sentido estrito (patrimônio público, situação fiscal de curto, médio e longo prazos), em tempo hábil para serem utilizados na apreciação da proposta orçamentária do exercício seguinte.

Coutinho (2020, p. 136) coloca que o regime jurídico das contas altera em relação ao conteúdo das mesmas:

O regime jurídico de prestação de contas altera-se em razão do conteúdo do que é informado. Isso porque são materialmente diferentes as realidades abrangidas pelas contas de governo, ou consolidadas, ou governamentais, e de gestão, ou de ordenador de despesas: a primeira delimita aspectos políticos, globais, de resultado; enquanto a segunda aponta a aspectos técnicos, de conformidade, de adequação.

A supramencionada autora, citando Souza<sup>5</sup> (2020, p. 137), esclarece que

devem constar das contas governamentais documentos e informações referentes às demonstrações das receitas e despesas da dívida pública, dos índices de aplicação de recursos nas áreas de saúde (art.198, § 1º a 3º, da CF, art. 77 da ADCT e artigo 3º e 4º da LC 141/2012) e de educação (art.212 da CF e art. 60 da ADCT) e o sumário anual do comportamento orçamentário e financeiro global do ente federado.

Observa-se que a análise dessas contas é avaliar a gestão do orçamento aprovado pelo Legislativo de forma concomitante à análise da gestão financeira e a gestão patrimonial.

---

<sup>5</sup> SOUZA, Artur Leandro de. **Contas de governo e déficit financeiro: peculiaridade das contas de governo, o cancelamento dos restos a pagar e a depuração do passivo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 16

Em outra face, existem as contas decorrentes do ato de ordenação de despesas. De acordo com o § 1º do artigo 80 do Decreto Lei 200/67, “ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda”. (SIC). (BRASIL, 1967).

Conforme inicialmente posto, existe dualidade no regime de contas no Brasil. Sendo assim, primordial entender as diferenças entre as duas. A seguir, realizar-se-á breve estudo a respeito dos dois regimes jurídicos.

### **2.9.1 Prestações de Contas de Governo**

É importante a compreensão acerca do que venham a ser contas de governo para também entender-se a relevância dos Tribunais de Contas no sentido de prestar auxílio ao Poder Legislativo no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do chefe do Executivo.

Pode-se observar que a compreensão do que venha a ser contas de governo advém da exegese dos artigos 71, I, combinado com o artigo 49, IX, primeira parte, da CRFB/1988.

Esclarecendo-se que o referido auxílio do TCE é consubstanciado no parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do recebimento das respectivas contas anuais. A prestação de contas de governo é o meio pelo qual, anualmente, no caso em tela, os chefes dos executivos demonstram os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), na análise do RMS 11060, definiu como sendo

contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir 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.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo contábil,

financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF 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 para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ, Segunda Turma. RMS 11060 GO 1999/0069194-6, rel. Ministra Laurita Vaz, Data de julgamento: 25/06/2002, Data de publicação: 16/06/2002).

Pela análise de quais são os parâmetros que devem ser observados na análise das contas de governo, tem-se por inquestionável a razão pela qual se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I, c/c 49, IX, da CRFB/1988).

As contas de governo via de regra são anuais, pois sua análise é delimitada pelo período de execução do orçamento público, ou seja, pelo exercício financeiro correspondente que corresponde ao primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro de cada ano civil, sendo fixado pelo artigo 34 da Lei nº 4.320/64, conforme previsão no artigo 165, § 9º, I, da Constituição Federal.

Consoante Furtado (2007, p. 70), ao serem analisadas as contas de governo, deve-se considerar não os atos administrativos vistos isoladamente, e sim a conduta do administrador de forma geral durante o exercício das funções políticas de “planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo

Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo”.

Nas palavras de Furtado (2007, p. 70), na análise das contas de governo, perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas.

Fernandes (1992, pp. 37-49) denomina as contas de governo de contas de resultados. Isso porque nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas.

Em favor da transparência fiscal, a Constituição Federal estabelece no seu artigo 31, §3º, que as contas do prefeito ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. (BRASIL, 1988). A LC 101/00, a seu turno, determina em seu art. 49 que tais contas ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. (BRASIL, 2000). Dispõe ainda a LC 101/00, que será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação e do julgamento das contas (art.56, § 3º). (BRASIL, 2000).

Para instrumentalizar o julgamento político, os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas de governo no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais (LC 101/00, art. 56, “caput”).

Na esfera dos municípios, são obrigados a prestar contas de governo o prefeito e o presidente da câmara de vereadores. Conforme já posto em itens anteriores, a posição dos Tribunais e doutrina especializada coloca que tais agentes deverão demonstrar a regularidade da execução do orçamento, da execução do plano

de governo, dos programas e das políticas públicas, demonstração da situação financeira e patrimonial e o cumprimento das metas fiscais.

### **2.9.2 Prestações de Contas de Gestão**

As contas de gestão nada mais são do que as contas apresentadas pelos ordenadores de despesa, oriundas da normativa advinda do artigo 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual

compete ao Tribunal de Contas da União 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. (BRASIL, 1988).

Também em decorrência do princípio da simetria constitucional, a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Tribunais de Contas dos municípios.

As contas de gestão, que não necessariamente são anuais, 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. (FURTADO, 2007).

Consoante Furtado (2007, p.72), “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”. Ainda conforme o autor, deverá ser investigado se os ditames estabelecidos pelas normas aplicáveis à gestão foram cumpridos pelo ente público, a exemplo das regras contidas na CRFB/1988, na LC 101/00, na Constituição estadual, etc.

O Tribunal de Contas é o órgão técnico imbuído de julgar as contas dos ordenadores de despesa em conformidade com as competências que lhe são próprias e exclusivas oriundas dos ditames constitucionais. Em decorrência deste entendimento, a doutrina diverge muito no que tange ao posicionamento do STF ao

firmar entendimento de ser competência exclusiva das Câmaras Municipais o julgamento das contas ofertadas pelos prefeitos municipais independente de se tratarem contas de governo ou contas de gestão. Pois, se o prefeito não for ordenador de despesa das contas apresentadas, a quem ficará o encargo do julgamento dos verdadeiros ordenadores de despesas? Porém, em tópico próprio adentraremos na temática posta.

O julgamento das contas, prestadas ou tomadas, dos ordenadores de despesa é essencialmente técnico; conforme bem afirma Britto (2018), os julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas obedecem “a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais”. Deve-se pontuar que são promovidos com o concurso do Ministério Público Especial (art. 130, CRFB/1988).

Tem-se como o maior objetivo do julgamento das contas dos ordenadores de despesas pelo Tribunal de Contas a busca pela reparação de dano ao patrimônio público, que será por meio da imputação de débito ao responsável, consubstanciado em acórdão, que terá força de título executivo (art. 71, §3º, CRFB/1988).

As contas serão julgadas, segundo o Tribunal de Contas Mineiro, em: regulares, regulares com ressalva e irregulares.

Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais<sup>6</sup>

Art. 145 As contas serão julgadas:

I - regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável;

II - regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário;

III - irregulares quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) grave infração à norma legal ou regulamentar, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

c) desfalque, peculato, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Art. 146 Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação ao responsável.

Art. 147 Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

---

<sup>6</sup> <https://www.tce.mg.gov.br/img/Legislacao/legiscont/Regimentointerno/meioro1.htm>

Art. 148 Quando julgar as contas irregulares:

I - havendo débito, o Tribunal determinará ao responsável que promova o recolhimento de seu valor, atualizado monetariamente, acrescido de juros de mora, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 235 deste Regimento;

II - não havendo débito, mas caracterizada qualquer das ocorrências previstas no art. 145, inciso III, alíneas a e b, o Tribunal poderá aplicar multa ao responsável, nos termos previstos no inciso I, do art. 236 deste Regimento.

Bandeira e Leite (2014, pp. 234-235) afirmam que as contas de gestão compreendem o exame da “[...] regularidade dos atos e contratos administrativos, a legalidade do processamento das despesas públicas (empenho, liquidação e pagamento) e a economicidade e destinação dos gastos públicos”.

Para Furtado (2016, pp. 38-44), é no julgamento das contas de gestão que os tribunais de contas têm “[...] 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”.

Conforme Mileski (2018, p.162), enquanto a ordenação de despesas orçamentárias envolve

*[...] emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos [...], a responsabilidade por dinheiros, bens e valores públicos, além da ordenação de despesas, abrange “[...] a arrecadação da receita e todos os demais atos ou funções que possam ser caracterizados como fatores de utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de dinheiro, bens e valores públicos [...].*

Pode-se dizer que as contas de gestão buscam verificar a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. São contas de caráter eminentemente técnico, cuja análise está ligada aos aspectos contábeis e legais bem como a observância ou não dos princípios insculpidos no artigo 37 da CRFB/1988 aplicados aos atos administrativos.

É possível se afirmar que apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo através de parecer prévio e julgar os ordenadores de despesa são as primordiais incumbências dos Tribunais de Contas. Considerando-se o princípio da simetria federativa, a Corte de Contas Estadual deverá exercer as mesmas tarefas atribuídas ao Tribunal de Contas da União.

Não há um “parecer final” da doutrina e da jurisprudência acerca da possibilidade ou não das Cortes de Contas estaduais julgarem as contas do Chefe do Executivo municipal quando este atuar como ordenador de despesas. Insta ressaltar

que tal possibilidade pode representar uma relevante contribuição na salvaguarda dos cofres públicos e no fortalecimento da democracia nacional em detrimento de administradores atuantes de modo contrário ao interesse público.

## **2.10 Efeitos da rejeição das contas pelas Câmaras Municipais**

O Decreto-Lei 201/67 estabelece como pena de cassação de mandato do Prefeito pelo Poder Legislativo descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro, omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática; dentre outras causas passíveis de cassação de mandato. (BRASIL, 1967).

Observa-se que a análise posta está extrinsecamente ligada a análise da prestação de contas. Ou seja, uma vez verificada alguma causa passível de perda do mandato ou afastamento temporário, a Câmara poderá aplicar a pena correspondente com base no Decreto-Lei 201/67, após o processamento com a concessão da defesa e contraditório.

Da conclusão dos trabalhos, os vereadores, se houver indicação de prejuízos, poderão encaminhar ao Ministério Público para propor a devida ação judicial a fim de buscar o ressarcimento. Do resultado das contas desaprovadas, assim como da cassação do prefeito, acontecerá a incidência obrigatória da inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64/90 (LC 64/90) (art. 1º, I, “c” e “g”).

A legislação supracitada dispõe que estarão inelegíveis para qualquer cargo o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos. (BRASIL, 1990).

No mesmo sentido, considera inelegíveis aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão



irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da CRFB/1988, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

A desaprovação das contas, não obstante a inelegibilidade propriamente dita prevista na legislação pátria, pode ainda gerar outras penalidades advindas de outras ações propostas pelo Judiciário, em busca da responsabilização dos agentes públicos (gestores e servidores públicos) por atos apurados quer em forma de omissão ou comissão informados nas prestações de contas. A responsabilidade pode ser em forma de ressarcimento ao erário (imprescritível, segundo o STF), responsabilização em forma de indenização decorrente de dano moral e/ou material e responsabilização de forma regressiva de ressarcimento (se o órgão for penalizado, por exemplo).

O próximo capítulo estudaremos a respeito da competência para realização do julgamento das contas municipais quer de gestão quer de governo. Trataremos sobre o julgamento do RE nº 848.826/DF com exposição dos principais argumentos observados no julgamento bem como os questionamentos observados pelos estudiosos do direito público sobre a decisão.

### **3 COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS: GESTÃO E GOVERNAMENTAL**

#### **3.1 Da controvérsia doutrinária e legal**

A Constituição Federal de 1988 trouxe inúmeros dispositivos estabelecendo competências para o Poder Legislativo e para os órgãos dos Tribunais de Contas. Acontece que tais competências não eram pacíficas para os estudiosos do direito público, em especial no que se refere ao julgamento das contas públicas.

Durante anos, é possível observar que tanto a doutrina como as decisões judiciais divergiam e divergem a respeito da competência das Câmaras Municipais pelo julgamento das contas de gestão dos prefeitos municipais ordenadores de despesas, tendo em vista a dualidade de interpretação que advinha da análise das disposições constitucionais contidas nos artigos 71 e 31.

O já debatido artigo 71 da CRFB/1988 descreve as funções que exercem os Tribunais de Contas, como órgão que presta auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da administração pública. Prevê a competência, dentre outras, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público. Existe dois tipos de contas, conforme já estudado em outro momento deste trabalho, bem como dois tipos de julgamento realizados um pelo próprio TCE e outro pelo Poder legislativo, ou seja, um suscetível de avaliação de cunho político, que leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade e outro de cunho predominantemente técnico que leve em consideração dados legais e contábeis.

No julgamento das contas de governo realizado pelo Poder Legislativo no que se refere às contas do Chefe do Poder Executivo, terá o parecer do Tribunal de Contas o papel de subsidiar e dar elementos para que o Poder Legislativo tome a decisão. Segundo melhor entendimento constitucional, o referido parecer não tem caráter vinculativo, mas, no caso dos municípios, conforme informa a regra disposta na CRFB/1988, artigo 31, parágrafo 2º, exige-se dois terços dos votos da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa da que consta do parecer.

Já o julgamento das contas dos ordenadores de despesas, ou seja, as contas de gestão, apresenta como fim principal a demonstração de como foram aplicados os recursos públicos por quem estava incumbido de gerir os mesmos. Tais prestações de contas não são necessariamente anuais, porém, possuem extrema relevância, já que através da verificação das referidas contas serão avaliados economicidade, legitimidade e legalidade dos atos praticados, bem como a regularidade dos procedimentos. Destarte, possibilita-se averiguar a existência de atos de improbidade administrativa e de prejuízo aos cofres públicos. Daí surge a controvérsia, pois de acordo com o artigo 71 da CRFB/1988, tais contas são submetidas a julgamento técnico pelos Tribunais de Contas, que poderão, em caso de irregularidade constatada, aplicar sanções, como as multas, por exemplo, ou seja, tais contas estariam fora do crivo de julgamento do Poder Legislativo. Insurgia, por conseguinte, a questão de serem ou não os Tribunais de Contas competentes para julgar tais contas quando o chefe do Executivo fosse ordenador de despesas.

Em muitos municípios, especialmente nos municípios de menor porte, os prefeitos atuam na condição de administradores e responsáveis por recursos públicos, agindo como ordenadores de despesas e praticando atos de gestão financeira, o que levou os Tribunais de Contas, no exercício de suas funções, a julgar tais contas.

É ponto controverso entre os estudiosos o debate a respeito da situação de o prefeito acumular as funções políticas com as de ordenador de despesa. Alguns afirmavam que não deveria existir dupla análise, uma vez serem competentes as Câmaras Municipais, conforme disposição do artigo 31 da CRFB/1988. Já outros, ponderavam que o prefeito nesta situação deveria ser submetido ao duplo julgamento. Um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico, a cargo da Corte de Contas, como assinala Fernandes (1991, p.77): “para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico”.

Tanto as decisões judiciais quanto a doutrina analisada se dividiam a respeito de serem ou não competentes os Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão dos prefeitos municipais, gerando assim insegurança jurídica, principalmente na seara eleitoral. Existiam duas correntes principais.

A primeira corrente se posicionava no sentido de que, se o Tribunal de Contas rejeitasse as contas do prefeito, isto seria o suficiente para ele se tornar inelegível, considerando o art. 1º, I, “g”, da LC 64/90. Pode-se afirmar que era este o posicionamento da maioria dos TCEs e também do Ministério Público eleitoral. Nestes

termos, os prefeitos tinham o registro de suas candidaturas negados com base na decisão do Tribunal de Contas Estadual que rejeitasse as contas dos mesmos.

Já para a segunda corrente, as Câmaras Municipais é que seriam competentes para o julgamento das contas dos prefeitos. O papel do Tribunal de Contas seria apenas o de auxiliar o Poder Legislativo municipal, omitindo um parecer prévio através do qual sugerem a aprovação ou rejeição das contas do prefeito. Tal parecer deverá ser posteriormente submetido à Câmara, que, conforme o art. 31, § 2º da CRFB/1988, poderá afastar as conclusões do Tribunal de Contas, desde que pelo voto de, no mínimo, 2/3 dos Vereadores. Ainda de acordo com esta corrente, a Justiça Eleitoral só poderá considerar um prefeito inelegível após a decisão da Câmara Municipal rejeitando as contas do mesmo.

O questionamento a respeito da competência do TCE passou pelo seu ponto crucial com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 135/2010 (LC 135/10),<sup>7</sup> que alterou a Lei Complementar nº 64/1990 (LC 64/90),<sup>8</sup> prevendo em seu artigo 2º serem inelegíveis os candidatos que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da CRFB/1988, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Apenas a partir do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n.º 848.826/DF, pelo STF, o embate doutrinário, bem a como a insegurança jurídica oriunda foram resolvidos, em parte, uma vez que teve sua repercussão geral reconhecida, registrando-se a definição do órgão competente, que no caso se trata do Poder Legislativo para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da CRFB/1988.

---

<sup>7</sup> Conhecida por Lei de Ficha Limpa - Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

<sup>8</sup> Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

## **3.2 Do Julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826/DF**

### **3.2.1 Descrição Analítica do Caso Julgado**

Em síntese apertada dos fatos analisados do RE nº 848.826/DF, temos que nas eleições estaduais e nacional de 2014, o candidato a deputado estadual pelo Estado do Ceará, José Rocha Neto, teve seu registro de candidatura impugnado pelo Ministério Público Eleitoral (MPE) do Ceará alegando ser inelegível o candidato, haja vista que no ano de 2008 o Tribunal de Contas dos Municípios<sup>9</sup> desaprovou as contas referentes ao exercício financeiro de 2000, quando o então candidato era prefeito da cidade cearense de Horizonte. Portanto, estaria o candidato incurso nos termos do art. 1º, I, “g”, da LC 64/90, que considera inelegível aquele que teve suas contas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da CRFB/1988, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Em defesa, o ex-prefeito e candidato ao cargo de Deputado Estadual arguiu que tais contas foram julgadas e aprovadas pelo órgão constitucional competente para julgar suas contas, qual seja, o Legislativo de Horizonte, bem como afirmou não ter cometido ato doloso de improbidade administrativa. O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE-CE) rejeitou a defesa apresentada e reconheceu as causas de inelegibilidade, dando provimento ao pedido do MPE.

Não acatando a decisão da Justiça Eleitoral Estadual, o candidato interpôs recurso ordinário no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), mantendo os mesmos argumentos anteriores de incompetência do Tribunal de Contas para julgar as contas de prefeito. Em contrarrazões, a Procuradoria Geral Eleitoral alegou que se tratava de contas de gestão, as quais o Tribunal de Contas teria competência para julgar, e que o ato de improbidade administrativa estava devidamente configurado, haja vista a comprovação de ausência de recolhimento de verbas previdenciárias, o que configura ato de improbidade administrativa, e que a inelegibilidade prevista na alínea “g” não

---

<sup>9</sup> TCM-CE- Processo nº 2000.HRZ.TCS.03842/05 - Autos de Conta de Gestão nº 3842/05.

exige dolo específico de conduta, bastando o dolo genérico ou eventual já caracterizado.

O TSE manteve a decisão sustentando que para efeitos de inelegibilidade é suficiente a existência de decisão irrecurável do Tribunal de Contas que rejeita contas do ordenador de despesas, reconhecendo ainda irregularidade insanável diante da falta de repasse das contribuições previdenciárias.

Após decisão dos embargos de declaração contra o acórdão que rejeitou os embargos, a defesa do Recorrente interpôs Recurso Extraordinário, alegando violação a ditames constitucionais e a não existência de irregularidade insanável que configurasse ato doloso de improbidade administrativa. Ademais, o fato de que na qualidade de prefeito somente a Câmara Municipal de Horizonte poderia rejeitar suas contas, independentemente de ser ou não ordenador de despesas.

O candidato foi eleito “sub judge” para o cargo de deputado estadual e questionou no STF, por meio do RE n.º 848.826/DF, o acórdão do TSE que indeferiu seu registro da candidatura em razão da rejeição, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado (TCM-CE), de contas relativas à sua atuação como ordenador de despesas quando era prefeito de Horizonte (CE).

No Recurso Extraordinário, o Recorrente questionou os limites da competência dos Tribunais de Contas quando se tratar de contas apresentadas por prefeitos municipais, considerando o disposto no artigo 31 da CRFB/1988.

A seguir, apresenta-se um quadro explicativo do andamento do RE n.º 848.826/DF no STF para conhecimento de suas fases:

<b>Data</b>	<b>Objeto</b>
04/11/2014	Distribuição do processo para o Ministro Roberto Barroso
28/08/2015	STF por unanimidade reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada.
04/11/2015	PGE juntou petição opinando no sentido de que seja reconhecida a competência dos tribunais de contas para o julgamento de contas de prefeitos, para fins do art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, e por que seja desprovido o recurso extraordinário.
18/07/2016	PGR juntou Parecer opinando pelo reconhecimento da competência dos tribunais de contas para o julgamento de contas de prefeitos.
04/08/2016	Suspensão do julgamento o RE
10/08/2016	foi Julgado mérito de tema com repercussão geral pelo Tribunal Pleno: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo

	parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário.
17/08/2016	Fixação da tese: Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016.
26/01/2017	Interposto embargos declaratórios questionando que o STF não abarcou toda a matéria suscitada.
01/02/2018	Não foram conhecidos os referidos embargos
02/02/2018	Protocolizado agravo regimental.
06/04/2018	Indeferido o AgRe
13/09/2019	O Pleno do Tribunal por unanimidade negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator.
22/10/2019	Baixa definitiva dos autos

Fonte:

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4662945&numeroProcesso=848826&classeProcesso=RE&numeroTema=835>

Abaixo, a ementa e acórdão do Recurso Extraordinário nº 848.826/CE:

10/08/2016 PLENÁRIO, RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848.826 DISTRITO FEDERAL, RELATOR: MIN. ROBERTO BARROSO, REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

**I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).**

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos

vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances").

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

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

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

(STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017). (Grifo não original).

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, dar provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

Brasília, 10 de agosto de 2016.

RICARDO LEWANDOWSKI – PRESIDENTE E REDATOR P/ O ACÓRDÃO.

(STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017).

Após explanação do objeto da controvérsia e transcrição da ementa do acórdão, necessário se faz conhecer as razões postas pelos ministros na decisão do RE, haja vista que a mesma gerou questionamentos por parte tanto da doutrina como dos Tribunais de Contas, uma vez não ser matéria pacífica, nem entre os próprios ministros da Suprema Corte, conforme será demonstrado adiante.

De forma resumida, toda a controvérsia se insere no entendimento do que venham a ser contas de governo e contas de gestão, já devidamente estudadas em tópicos próprios deste trabalho, e qual a interpretação que se deve dar aos dispostos



constitucionais previstos nos artigos 71 e 31, considerando a função constitucional dos Tribunais de Contas.

Iniciados os debates, o ministro Luís Roberto Barroso trouxe como questão principal a definição do órgão competente para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo que atua na qualidade de ordenador de despesas. O ministro sustentou que o STF, no julgamento da ADI nº 4.578 e ADCs nº 29 e 30, onde confirmou que a Lei da Ficha Limpa é compatível com a Constituição, não resolveu a controvérsia sobre o órgão competente a que se refere o art. 1º, I, “g” da referida lei para julgar ordenadores de despesas, incluindo mandatários. Num voto extenso, Barroso delineou acerca do regime constitucional dos Tribunais de Contas, da finalidade da prestação de contas, diferenciação das contas de governo e de gestão e as competências dos Tribunais de Contas. Após apresentar as justificativas e embasamentos, o ministro proferiu voto por reconhecer a competência dos Tribunais de Contas para julgamento das contas dos prefeitos que agirem como ordenadores de despesas, na forma prevista no art. 1º, I, “g”, da LC 64/90, alterada pela LC 135/10, de forma a negar o recurso em tela.

Após o voto do relator, o ministro Ricardo Lewandowski proferiu voto divergente para reconhecer o primado legislativo no julgamento das contas, citando trecho do professor José Afonso da Silva, utilizado neste trabalho. No arremate do voto:

A nova Constituição deu grande relevo ao parecer do Tribunal de Contas. No entanto, sopesando valores, deu ênfase maior ao pronunciamento da Câmara Municipal. Prevalece ao final, destarte, a manifestação de quem detém poder para, de fato, exercer a fiscalização sobre as contas daquele que exerce o Poder Executivo local. Compete, pois, às Câmaras Municipais o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção. A competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de Prefeito Municipal. (STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017).

Na decisão do RE nº 848.826/DF, o STF, por seis votos contra cinco, confirmou a jurisprudência anterior (RE nº 132.747-2/DF – 1992) e decidiu que a competência para o julgamento das contas do chefe de Poder Executivo ordenador de despesas, em todas as esferas da federação, é do Poder Legislativo, ou seja, predominou a segunda corrente mencionada em momento anterior neste trabalho, conforme tese fixada em repercussão geral.

Como esperado, o placar do julgamento foi por apertado tendo a maioria de 6X5, o que sinaliza que, mesmo entre os ministros do Supremo, a decisão não foi pacífica. Os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello votaram pela competência das Câmaras Municipais. Já os Ministros Luis Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli votaram pela competência dos Tribunais de Contas.

### ***3.2.2 Da exposição dos principais argumentos observados nos votos dos ministros vencidos***

Da análise dos votos dos ministros, observa-se que o principal argumento dos votos vencidos foi a existência de duas espécies de prestação de contas, conforme previsão constitucional dos incisos I e II do artigo 71. Norma esta que se aplica também aos Estados-Membros e Municípios por força do art. 75, “caput”, da CRFB/1988. O Ministro Luís Roberto Barroso discorreu que o ato de fiscalizar a Administração Pública envolvia duas espécies de prestação de contas: contas de governo e contas de gestão. Para o ministro, a competência para julgar as contas de governo é da respectiva Casa Legislativa (Poder Legislativo), após parecer prévio do Tribunal de Contas. Sendo que, no caso dos Prefeitos, a competência para julgar as contas de governo seria da Câmara dos Vereadores, após parecer prévio do Tribunal de Contas. Já no que se refere à competência para julgar em definitivo as contas de gestão, seria do Tribunal de Contas, sem a participação da Casa Legislativa. Para os ministros defensores desta tese, se o prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão devem ser julgadas de modo definitivo pelo Tribunal de Contas, sem a intervenção da Câmara Municipal.

O ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, seguindo a doutrina representada por Luciano Ferraz e José de Ribamar Caldas Furtado, então vencedora na justiça eleitoral, defendeu que a dualidade de regimes jurídicos a que estão sujeitos o julgamento das contas públicas se daria em relação às contas de governo, de um lado, e às contas de gestão, de outro. Portanto, segundo ele, “a competência para julgamento das contas será atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo administrador”. (STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017).

Ainda no voto, o relator pontuou que o controle da probidade e da honestidade dos gastos, que seria objeto de análise das contas de gestão, não pode ser politizado. Tendo essa premissa, o Ministro concluiu que “[...] se o Prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão serão julgadas de modo definitivo pelo Tribunal de Contas competente, sem intervenção da Câmara Municipal”. (STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017). Em decorrência, também defendeu que o termo “mandatários”, contido na parte final da nova redação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/90, abrange os chefes de Poder Executivo.

### **3.2.3 Dos argumentos elencados pelos ministros da tese vencedora**

A tese vencedora decorreu da divergência do ministro Ricardo Lewandowski. Segundo o ministro, “[...] o órgão competente para julgar as contas dos prefeitos municipais – tanto as de natureza política quanto as contas de gestão – é a Câmara Municipal [...], que tem toda a legitimidade para examinar as contas municipais”. (STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017).

Como resultado do julgamento, o STF fixou a seguinte tese, por meio da repercussão geral n. 835:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (STF, Tribunal Pleno. RE 848826 DF. rel. Ministro Roberto Barroso, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 24/08/2017).

### **3.2.4 É pacífica e acertada a decisão STF no RE nº 848.826/DF?**

O placar apertado da votação demonstra que a matéria não era (nem é) pacífica nem no âmbito do STF, até porque a tese vencedora não respondeu e não responde a todos os questionamentos. A exemplo, temos a situação do prefeito municipal não ser o ordenador de despesas: nesta situação retornaria para o respectivo Tribunal de Contas a análise das contas de gestão dos verdadeiros ordenadores de despesas? Em primeira análise, a resposta é positiva, porém, na

prática vivenciada, se observa que, na grande maioria dos municípios, por serem de pequeno porte, existe grande dificuldade por parte do Legislativo em separar as contas de gestão das contas de governo.

De acordo com Motta (2016, p. 38), a tese vencedora no julgamento do RE nº 848.826/DF alterou o entendimento já defendido pelo STF, o qual, segundo ele, era “[...] correto e essencial para o controle das contas públicas e combate à improbidade”. Qual seja, a competência dos Tribunais de Contas julgarem as contas de gestão.

Willeman (2020, p. 290), a seu turno, pondera que “a interpretação conferida pelo STF à matéria, com o devido respeito, representa um grande retrocesso no que tange à eficácia da Lei da Ficha Limpa”.

Já Coutinho (2020, p.198), afirma que “foi um golpe mortal no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n. 64/1990, tornando inócua parcela considerável da Lei da Ficha Limpa, de forma maléfica à efetividade do controle sobre o dinheiro público”.

Apenas para representar o nível de questionamento da decisão do STF, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas<sup>10</sup> criticou a decisão em nota pública e referiu-se ao caso como “uma das maiores derrotas da República Brasileira após a redemocratização”, afirmando ainda que a “decisão representa um imenso retrocesso no controle das contas governamentais” e que “vai na contramão dos esforços populares e suprapartidários de combate à corrupção e de moralidade na gestão dos recursos públicos”, pois “retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas de prefeito que age como ordenador de despesas”, selando “a vitória da injustiça e da impunidade”.

Ademais, posicionamento questionável a respeito do argumento posto por Lima, Oliveira e Camargo (2018) a respeito do julgamento do 848.826/DF pelo STF, haja vista que os dispositivos da LC 101/00 que culminam na rejeição de contas (gasto mínimo em saúde e educação, limites de gasto com pessoal e dívida, etc.) referem-se a contas de governo, não se tratando de questões relacionadas às contas de

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/nota-publica-sobre-o-re-848826/>. Acesso em 15 de junho de 2021. No mesmo sentido posicionou-se a Associação Nacional do Ministério Público de Contas (AMPCon) e outras entidades que congregam diversos atores que atuam no âmbito do controle das contas públicas (<http://www.ampcon.org.br/noticia/nota-publica-em-defesa-da-lei-da-ficha-limpa-e-das-competencias-dos-tribunais-de-contas>).

gestão (como superfaturamento em um contrato, por exemplo), merece ser observado e analisado.

“... frustrou-se o espírito da Lei de Ficha Limpa, uma vez que que, nas eleições de 2014, 84% das declarações de inelegibilidade pela Justiça Eleitoral foram motivadas pela reprovação das contas pelas TCs e, em sua maioria, em razão do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. O temor de se tornar inelegível era um importante fator dissuasório às transgressões na gestão fiscal, que desapareceu após o novel entendimento jurisprudencial.” (LIMA; OLIVEIRA; CAMARGO, 2018, p.132)

Insta esclarecer que os Tribunais de Contas em sua função de auditoria em processo de fiscalização, ao constatar despesa ilegal, ordenada por um prefeito municipal, em que este causou danos ao erário, poderá lhe imputar débito, com fundamento no artigo 71, incisos IV e VIII e § 3º, da CRFB/1988, sem a necessidade de julgar suas contas.

Ou seja, a decisão não alterou a competência dos Tribunais de Contas de realizar o seu papel institucional de auditar as despesas públicas, o que não significa julgar as referidas contas, salvo entendimento em contrário. Isso significa que a manifestação do Tribunal de Contas é um parecer qualificado, que subsiste até ser derrubado por uma maioria de dois terços do parlamento municipal. Nesse sentido, inclusive, é a lição de Lucas Rocha Furtado, conforme posto pelo Ministro Ricardo Lewandowski ao proferir seu voto:

“No caso das contas prestadas anualmente pelos prefeitos, todavia, o parecer prévio aprovado pelo Tribunal de Contas Estadual ou dos Municípios, conforme o caso, ‘só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal’. (CF, art. 31, §2º). Ou seja, os pareceres prévios emitidos pelo TCU e pelos TCEs, em relação às contas do Presidente da República e dos governadores, somente têm efetividade se forem aprovados (julgados pelo Congresso Nacional ou pelas assembleias legislativas, respectivamente. No caso de contas anuais de governo prestadas pelos prefeitos, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas se torna efetivo, independentemente de ser confirmado pela câmara de vereadores. Esta, ao contrário, somente pode desconstituir o parecer aprovado pelo Tribunal de Contas por decisão de dois terços dos seus membros’ (In Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1142). (Grifo não original).

Ademais, existem outros questionamentos sobre as consequências da decisão do STF e qual seria o seu alcance, o que não se trata de matéria foco do presente trabalho. Por exemplo, vários são os posicionamentos no sentido de que a decisão do STF impôs incluir no rol das câmaras municipais matérias técnicas de execução orçamentária que seriam próprias de corpo técnico especializado como os

Tribunais Contas. Assim sendo, o STF interpretou erroneamente as normas pertinentes à prestação de contas previstas no texto constitucional.

Para Coutinho (2020, p.198), o entendimento dos ministros do STF não foi o melhor entendimento a respeito da matéria. Leciona a estudiosa que

*o artigo 31, § 1º, da CF/88 deve ser enfrentado à luz das prescrições do art. 71 da CF/88, que vincula o controle externo técnico ora uma complementariedade política (como é o caso dos incisos I, III, IV, VII e X, do art. 71 da CF), ora à revelia de qualquer participação do órgão legislativo (como é o caso dos incisos II, V, VI, VIII, IX do art. 71 da CF/88)”*

Finaliza Coutinho (2020) esclarecendo que a Constituição diferenciou as contas de governo das contas de gestão, e que o artigo 31 da CRFB/1988 não previu de forma oposta ao que estatui o artigo 71.

### **3.2.5 A interpretação dos dispositivos constitucionais acerca da matéria**

Além dos posicionamentos contrários ou favoráveis a respeito da decisão do STF, o que se vislumbra na realidade brasileira é que, nos pequenos municípios, as Câmaras municipais julgam e julgavam as contas dos prefeitos independentemente de se referirem a contas de gestão ou de governo. Os vereadores não fazem ou fizeram esta separação no momento de analisarem as contas prestadas pelos prefeitos municipais. Corrobora o entendimento a análise realizada nesta dissertação pertinente aos julgamentos de contas municipais pelo Poder Legislativo que será demonstrado em tópico adiante.

A questão ainda não muito discutida é a respeito de quando o prefeito não for ordenador de despesas. No caso em tela o prefeito somente será julgado pela Câmara Municipal pertinente à suas contas de governo quando não for ordenador de despesas, pois nesta situação não será o responsável pelas contas de gestão? Nesta situação, caberá ao respectivo Tribunal de Contas julgar os verdadeiros ordenadores de despesas, que na esfera dos municípios tal atribuição poderá ser atribuída aos secretários municipais ou a outro agente público? Necessário colocar que há normas que impõe que recursos pertinentes a fundos municipais de saúde, educação e assistência social devem geridos pelo secretário municipal respectivo. Observa que a resposta para os questionamentos, considerando o artigo 71 da CRFB/1988, deve ser o sentido de que uma vez o prefeito não sendo o ordenador de despesas das contas apenas poderá ser julgado por suas contas de governo pela Câmara Municipal

competente. Sendo competente o respectivo Tribunal de Contas o julgamento dos responsáveis pela ordenação de despesas.

Filiamo-nos à corrente que entende que o STF se equivocou na interpretação da norma constitucional, pois o § 2º do artigo 31 da CRFB/1988 estatui que “o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre **as contas que o Prefeito deve anualmente prestar**, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. (BRASIL, 1988). (Grifo não original). Entender de forma contrário é entender que o constituinte originário fez uma norma específica que seria o artigo 31 da CF/88 para a análise da prestação de contas dos prefeitos municipais. Fato este que de alguma forma traz outros questionamentos como o de que todos os entes federados possuem o mesmo grau de importância dentro do conceito de Estado Federado.

A referida norma, ao definir quais contas o prefeito deve anualmente prestar, refere-se diretamente às contas de governo, pois as contas de gestão, que são as decorrentes do ato de ordenação de despesas, não estão atreladas à sua prestação anual. E, como sendo da prática legal, não há letra morta no texto da lei. A análise da carta constitucional deve ser realizada de forma harmônica e conjugada entre seus vários dispositivos e normas.

A prestação de contas de governo e de gestão é matéria de suma importância para a sociedade quando pensada em um Estado Democrático de Direito, onde os mandatários públicos administram os bens, recursos e patrimônios públicos. Neste sentido, não há prevalência do interesse público quando se analisa a norma de forma singular sem se homenagear a todos os dispositivos e princípios correlatos.

Entendemos que houve equívoco na análise do artigo 31 da carta constitucional, uma vez que nem ao menos indiretamente a norma faz referência às contas de gestão. Deixou o intérprete de esmiuçar o sentido do que o inciso I do artigo 71 da CRFB/1988 prevê, que é um artigo previsto em todas as constituições estaduais, em decorrência do princípio da simetria constitucional:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: 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. (BRASIL, 1988)

No Estado de Minas Gerais, a Constituição Estadual, ao tratar do assunto fiscalização dos bens e valores públicos, previu no artigo 76 as diretrizes que devem nortear as ações do controle externo. A Lei Complementar nº 102/2008 definiu a jurisdição e competências do TCE-MG, conforme transcrito a seguir:

Art. 2º Sujeitam-se à jurisdição do Tribunal:

I - a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos estaduais ou municipais ou pelos quais responda o Estado ou o Município; [...]

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal; [...] (MINAS GERAIS, 2008).

Nem a previsão constitucional nem a estadual excluíram o julgamento das contas de gestão dos prefeitos municipais pelo seu respectivo Tribunal de Contas quando esses ordenarem as despesas.

O artigo 71 da CRFB/1988, bem com os dispositivos similares nas cartas constitucionais estaduais, não sofrem questionamento de constitucionalidade, ou seja, devem ser sim analisados de forma conjunta.

### **3.2.6 Possíveis consequências da decisão do STF**

A decisão do STF pode trazer sérias consequências na forma de relacionar o Poder Legislativo com o Executivo, principalmente nos pequenos municípios em que a divisão política dos grupos se observa com maior nitidez.

Dentre outras consequências, observa-se a possibilidade de abertura para julgamentos meramente políticos na rejeição das contas dos gestores municipais sem que haja respaldo do TCE-MG.

O Constituinte originário, ao dotar os Tribunais de Contas de todo arcabouço necessário para realizar um serviço técnico de relevância pública inquestionável, acredita-se, não imaginou que poderia vir a ser apenas um órgão de despacho sem poder efetivamente. Logicamente, alguns poderão questionar o fato de que a carta constitucional deu primazia à decisão do TCE ao impor a necessidade de voto de 2/3 dos vereadores para rejeitar o parecer do órgão externo de controle. Porém, na prática, não se observa esta primazia. Pois na grande maioria dos



municípios, considerando o Estado de Minas Gerais, com 853<sup>11</sup> municípios em que o total de 597 municípios possui população inferior a 15 mil habitantes. Quanto menor o município, maior a possibilidade de questões meramente políticas interferirem no resultado do julgamento perante às Câmaras Municipais. Considerando-se a quantidade de municípios de Minas Gerais com população inferior a 10 mil habitantes, tem-se a consequência de que o Legislativo terá representatividade de apenas 9 vereadores, levando-se em consideração que a disposição do artigo 29 da CRFB-1988 prevê a quantidade de 9 vereadores para municípios de até 15 mil habitantes.

Também como possibilidade de consequência a ser observada, tem-se o enfraquecimento das decisões dos Tribunais de Contas, bem como o não julgamento efetivo dos ordenadores de despesas quando os mesmos não forem os prefeitos municipais. Adverte-se a respeito da afirmação posta pela vivência da prática observada no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Não existe, na prática, a prestação de contas de ordenadores de despesas, e sim prestação de contas em que engloba as duas contas do município (que são as contas governamentais e contas de gestão). Sendo as duas apresentadas pelo chefe do Executivo ao TCE, independentemente de ter sido ou não o responsável pelas contas de gestão.

O TCE emite um parecer único e envia para as Câmaras Municipais. Analisando-se a Lei Orgânica do TCE-MG, observa-se que a mesma nada mais representa que a transcrição de dispositivos constitucionais, na íntegra ou na interpretação. Porém, o que se observa é que tais normas, por serem reprodução do texto constitucional, acabam também sendo questionáveis e de interpretação dúbia.

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

II - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos e sobre elas emitir parecer prévio no prazo de trezentos e sessenta dias contados do seu recebimento;

III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal;

V - fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao Estado ou a Município; [...]. (MINAS GERAIS, 2008).

Acredita-se que somente poderia se falar em efetividade na responsabilização dos verdadeiros responsáveis pelas contas de gestão (ordenadores de despesas) se a análise do TCE fosse em duas frentes: uma que

---

<sup>11</sup> Estimativas para 2020 do IBGE, com data de referência em 1 de julho de 2020.

emitisse parecer a respeito das contas governamentais, que são indiscutivelmente de responsabilidade do prefeito municipal, e outro parecer em que julgasse o caso dos prefeitos municipais a respeito das conta de gestão, uma vez que pode ou não ser o responsável por tais contas o chefe do Executivo.

A ponderação posta faz-se necessária haja vista a real dificuldade de entendimento a respeito do que efetivamente são contas governamentais e contas de gestão por parte daqueles que, conforme interpretação do STF, seriam os responsáveis por realizar o julgamento das contas municipais quando se tratar de prefeito municipal que acumula as duas funções governamental e de ordenador de despesas.

A falta de entendimento da diferenciação a respeito das contas, bem como da própria decisão do STF, poderá trazer consequências graves na responsabilização de todos os envolvidos na condução dos recursos públicos. Infelizmente, ainda é da praxe que há a procura em responsabilizar o chefe do executivo, quer por vias administrativas (Legislativo ou TCE) ou vias judiciais. Contudo, não se questiona efetivamente se somente o agente político em foco seria o responsável. Mesmo nos pequenos municípios, se mostra inviável ao chefe do executivo conseguir ter o controle de todos os negócios e decisões jurídicas e políticas que ocorrem.

Considerando-se a dificuldade de apenas o chefe do executivo gerir os recursos públicos, o legislador ordinário impôs que para algumas despesas seria necessário a gerência por meio de fundos próprios, como o da saúde, o da educação e o da assistência social. Na esfera dos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), a Lei 8.080/90 define o secretário de Saúde como Ordenador de Despesas, sendo que a LC 141/2012<sup>12</sup> regulamentou a imposição da criação dos fundos de saúde para a movimentação dos recursos repassados para os Estados, DF e Municípios.

Quanto aos recursos da educação, a Portaria Conjunta FNDE/ STN nº 2, de 15 de janeiro de 2018, disciplinou a necessidade de criação de fundo próprio para a transferência dos recursos do FUNDEB, que os recursos em que são pagos os vencimentos dos profissionais da educação no percentual não sejam inferior a 70% e os restantes 30% os municípios podem gastar com manutenção da educação.

---

<sup>12</sup> Lei Complementar nº 141/2012 – LC 141/2012 regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal e revoga o art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (redação dada pela Emenda Constitucional n. 29/2000).

No mesmo sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social define a necessidade de criação de fundo próprio para a assistência social, para gerir os recursos referentes às despesas com assistência social em que também define a competência do secretário municipal de assistência social como ordenador de tais despesas.

Observa-se que a legislação impõe a necessidade de outras figuras políticas também serem ordenadores de despesas.

Daí a complexidade que se pontua a respeito da análise do que venham a ser contas de gestão, pois nem a legislação impõe a obrigatoriedade de o gestor ser ordenador de despesas. Porém, o que se observa na prática, nos pequenos municípios de Minas Gerais, é que não há diferenciação no momento de julgar as contas do prefeito municipal a qual conta se refere, bem como não há a separação de pareceres por parte do TCE-MG para orientar os vereadores e nortear o gestor municipal na defesa de seu pleito.

O ponto crucial que entende-se como consequência possível a ocorrer, é o enfraquecimento dos Tribunais de Contas no combate efetivo de desvio de recursos públicos. Isto porque, são nas contas de gestão que se observam com maior nitidez os atos de improbidade oriundos de malversação de recursos públicos. Logicamente os TCE's continuam ainda com o poder de impor multas, enviar dados ao Ministério Público para as ações cabíveis. Contudo, o maior medo dos políticos irresponsáveis não se trata de devolução de recursos de dinheiro ao erário, e sim ficarem inelegíveis. Pois sabem e vivenciam que até o julgamento final de uma ação de improbidade administrativa, que os condenaria a devolver dinheiro ao erário o dinheiro, já fora dilapido e não mais estão disponíveis para devolução. Todavia, a inelegibilidade os expulsa do mundo prateado, ou melhor, da galinha de ouro que é a chefia do executivo. Com isto, a decisão do STF impõe de morte um grande trunfo que a sociedade teria em alijar do sistema político por pelo menos oito anos os maus gestores e condutores da coisa pública por meio do julgamento do TCE na análise das contas de gestão.

No próximo capítulo demonstraremos os resultados observados na análise e avaliação dos julgamentos e apreciação das contas municipais antes a após a decisão do RE nº 848.826/DF do STF no âmbito das Câmaras Municipais e do Tribunal de Contas de Minas Gerais.

## **4 AVALIAÇÃO DOS JULGAMENTOS DAS CONTAS MUNICIPAIS PELO TCE-MG E LEGISLATIVOS LOCAIS E OS IMPACTOS DO RE nº 848.826/DF DO STF**

### **4.1 Processo de seleção dos Municípios para a pesquisa**

Minas Gerais é o estado brasileiro com maior número de municípios, somando 853 no total, segundo dados do IBGE. Sendo assim, foi necessário delimitar-se a esfera de análise do presente estudo por recorde. Justifica-se tal limitação em razão de dois motivos: primeiro, critério localização geográfica; segundo, em tese pela maior facilidade de coleta de dados e informações, uma vez que são regiões em que estão próximas umas das outras.

A escolha de regiões economicamente e geograficamente diferentes teve por finalidade averiguar se em regiões geográficas e econômicas diferentes os padrões de julgamento são diferentes, e se há maior nível de motivação e análise das contas por parte dos Edis em regiões mais ricas.

O norte de Minas Gerais e o Vale do Jequitinhonha historicamente são regiões mais carentes e menos dotadas de infraestrutura, conforme dados apurados em estudos econômicos de órgãos oficiais tais como IBGE.

Já em referência à análise de prestações de contas, necessita-se de maior nível de conhecimento, haja vista que se trata de análise técnica envolvendo conhecimentos contábeis, de auditoria, de Direito, por vezes de economia, além de conhecimento em administração pública. Sendo assim, seria esperado que em regiões com maiores centros de estudos ou perto de grandes centros urbanos as Câmaras Municipais teriam maior facilidade em analisar as referidas prestações de contas ofertadas por gestores locais.

No site do Tribunal de Contas de Minas Gerais é possível baixar os pareceres emitidos nas contas municipais, porém o procedimento administrativo de julgamento destas contas no âmbito das Câmaras Municipais não fica disponível no site do portal de transparência do Legislativo local. Em raríssimas exceções, a resolução ou a divulgação do resultado do julgamento estão acessíveis em alguns sites de câmaras municipais, porém, não o processo em si.

Considerando-se que o trabalho consiste na análise não apenas dos pareceres do TCE-MG, mas também dos votos, pareceres e demais documentos do procedimento administrativo de julgamento, foi necessário recorrer-se formalmente às

Câmaras Municipais, solicitando-se cópias destes documentos. Algumas Câmaras negaram a solicitação, outras demoraram a entregar o acesso, outras liberaram sem maiores questionamentos. Esclarecendo-se que, no geral, foi um trabalho de envio de e-mails, telefonemas, deslocamento junto ao município, solicitação e ajuda de pessoas conhecidas, para conseguir-se formar a base de dados do presente estudo. Infelizmente, deparou-se até mesmo com negativas de presidentes de Câmaras baseadas em posicionamento do corpo jurídico da Câmara Municipal em que desconfiavam a verdadeira razão da solicitação; esclarecendo-se que foi juntado com o ofício de solicitação dos documentos, além da motivação, declaração do coordenador do curso de mestrado e orientador desta dissertação atestando o objeto de análise.

Outro ponto esperado mesmo antes de iniciar a coleta de dados, porém não na dimensão encontrada, é que os portais de transparências das Câmaras Municipais não trazem informações mínimas que possam auxiliar a qualquer cidadão a conhecer o processo de prestação de contas ou de julgamento das contas apresentadas.

A base de dados deste trabalho foi formada pelos municípios que liberaram os dados solicitados. Esclarecendo-se que por logística (deslocamento), não solicitou-se dados de todos os municípios, pois alguns somente liberariam os dados “in locus”, conforme telefonemas realizados.

Foram analisados 124 julgamentos em 17 municípios, em três regiões distintas de Minas Gerais. Dos 124 julgamentos, apurou-se julgamento de contas desde o ano de 1988 em que apenas no ano de 2010 foram apreciadas pela Edilidade local, em decorrência de morosidade do Tribunal de Contas competente em analisar as referidas contas. Ao se atestar que o atraso é decorrente da morosidade da Corte de Contas, embasa-se no fato de que, no Estado de Minas Gerais, as Câmaras Municipais possuem o prazo de 120 dias após a emissão do parecer jurídico pelo TCE-MG para realizar o devido julgamento das contas apreciadas, sob pena de permanecer o parecer emitido. E, no caso “in concreto”, apurou-se que as contas em questão tiveram recursos no âmbito do TCE-MG e este demorou além dos prazos previstos no seu regimento interno para realizar a análise.

Outro ponto que se faz necessário esclarecer, é que, até o ano de 2010, o TCE-MG analisava as contas enviadas de modo impresso. Sendo o processo de análise moroso, tendo-se em vista que a prestação de contas é anual e, por ser anual,

os dados eram enviados uma vez ao ano. A partir de 2011, entrou em vigor em Minas Gerais o SICOM (sistema informatizado de contas municipais), através do qual os municípios enviam os dados contábeis e de gestão de forma mensal. Se tornando, sem dúvidas, o procedimento de análise mais dinâmico. Por meio deste novo meio de prestação de contas, é possível ao TCE-MG apurar falhas na realização de despesas no município e enviar alertas em tempo hábil de correções. Atualmente, as contas municipais no âmbito do TCE são apreciadas em menos de 24 meses, o que anteriormente demorava anos para ser realizado.

## **4.2 Resultados da Pesquisa**

Os resultados obtidos não confirmaram nosso argumento inicial de que em regiões geográficas e econômicas diferentes os padrões de julgamento são diferentes, bem como se há maior nível de motivação e análise das contas por parte dos Edis. Esclarecendo-se que seria necessária uma abrangência maior na base analisada para confirmar de forma concludente que não há interferência de localização e da situação econômica dos municípios na análise das contas municipais pelas Câmaras Municipais.

A tabela 1 apresenta os dados consolidados sobre o julgamento das contas municipais no âmbito do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

Dos dados observados na tabela 1, a região do norte de Minas é a que possui o maior percentual de municípios com contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. A metade dos municípios analisados desta região tiveram contas rejeitadas, com destaque para o município de Juramento, com três contas rejeitadas no âmbito do Tribunal de Contas. No total, foram nove contas rejeitadas de cinco municípios diferentes. Além disso, outras quatro contas foram aprovadas com ressalvas, ou seja, o Tribunal de Contas encontrou irregularidades, porém, estas não foram suficientes para que o mesmo rejeitasse as contas. Somando-se as contas rejeitadas com aquelas aprovadas com ressalvas, obtém-se um percentual aproximado de 16,67% de contas analisadas pelo Tribunal que tiveram algum tipo de irregularidade.

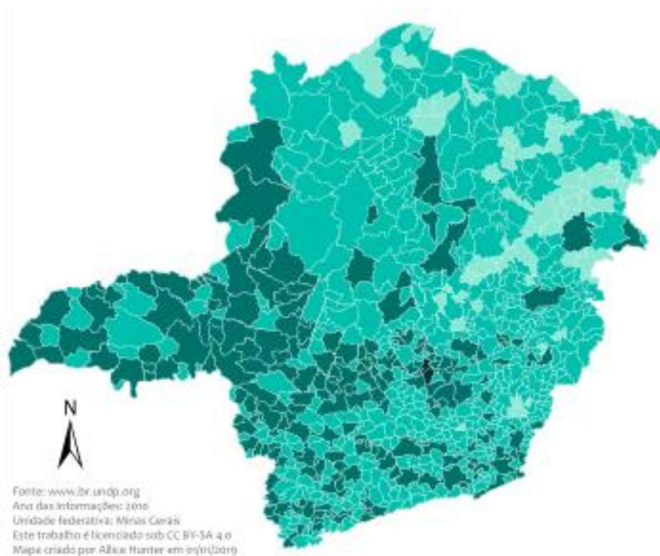
**Tabela 1: Posição do Tribunal de Contas de Minas Gerais Sobre Contas de Gestores Locais**

REGIÃO	MUNICÍPIOS	Por Tipo de Posicionamento				TOTAL
		APROVAÇÃO COM RECOMENDAÇÕES	APROVAÇÃO COM RESSALVAS	APROVAÇÃO SEM RESSALVAS	REJEIÇÃO	
NORTE DE MINAS	BOCAIÚVA	3	2	8	1	14
	CAMPO AZUL	1		1		2
	CATUT			7		7
	CORAÇÃO DE JESUS			3	2	5
	FRANCISCO SÁ	1		11	2	14
	JURAMENTO	3	1	5	3	12
	LAGOA DOS PATOS			3		3
	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO		1	14		15
	SÃO JOÃO DA LAGOA			2		2
	SÃO JOÃO DO PACUI			3	1	4
	SUB-TOTAL	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>57</b>	<b>9</b>	<b>78</b>
	%	<b>10%</b>	<b>5%</b>	<b>73%</b>	<b>12%</b>	<b>100%</b>
VALE DO JEQUITINHO NHA	ARICANDUVA			9		9
	ITAMARANDIBA			7		7
	NOVO CRUZEIRO			3		3
	SUB-TOTAL	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>19</b>
	%	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
VALE DO RIO DOCE	CANTAGALO			2		2
	COLUNA			12		12
	FREI LAGONEGRO	4		4		8
	SÃO JOSÉ DO JACURI			5		5
	SUB-TOTAL	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>27</b>
	%	<b>15%</b>	<b>0%</b>	<b>85%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL-GERAL</b>		<b>12</b>	<b>4</b>	<b>99</b>	<b>9</b>	<b>124</b>
<b>% POR TIPO DE POSICIONAMENTO</b>		<b>10%</b>	<b>3%</b>	<b>80%</b>	<b>7%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Câmaras de Vereadores

No que se refere às contas aprovadas com recomendações, quando o Tribunal observa que o município deve aperfeiçoar seus processos de gestão sem que haja constatação de irregularidade, foram oito as contas deste tipo aprovadas nesta região, ou seja, aproximadamente 10% do total de contas analisadas. Quando se considera que o Tribunal identificou tanto irregularidades quanto necessidade de melhoria de processos de gestão pública, observa-se que mais de um quarto das contas analisadas na região norte não tiveram uma gestão adequada dos recursos

públicos. Uma possível explicação está relacionada ao baixo nível de desenvolvimento desta região, cujos municípios, em grande parte, possuem IDH de nível baixo, conforme dados coletados postos no mapa abaixo<sup>13</sup>.

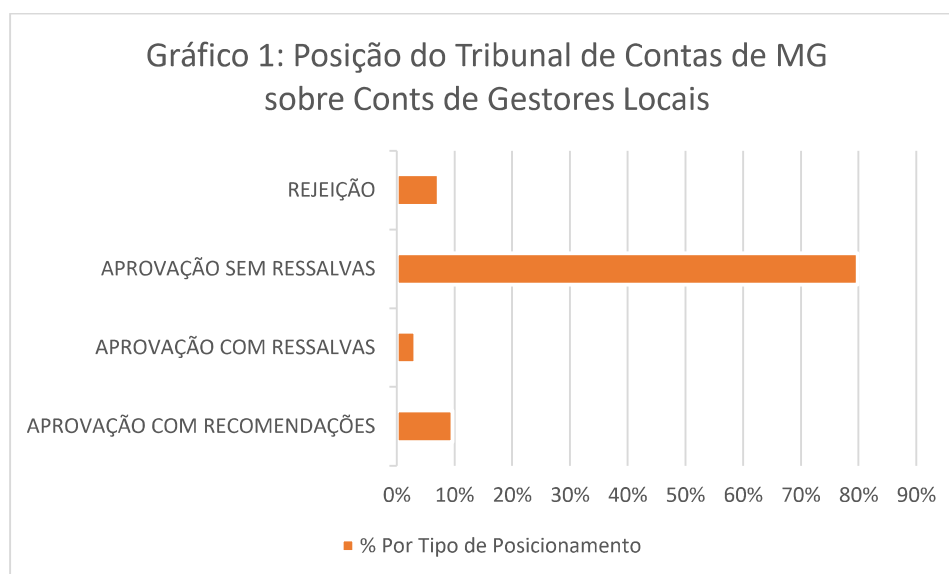


Por outro lado, as regiões do Vale do Jequitinhonha e do Vale do Rio Doce não tiveram contas rejeitadas ou com ressalvas, o que indica uma melhoria relativa na gestão dos recursos públicos quando comparada às municipalidades da região norte. Nestas duas regiões, o IDH é considerado médio, não tendo nenhum município com IDH considerado baixo. Das contas analisadas, 85% tiveram aprovação pelo Tribunal sem ressalvas, e outros 15% das contas foram aprovadas com recomendações. Neste último caso, são quatro contas aprovadas com recomendações no município de Frei Lagonegro, que é o município com o menor nível de IDH da região do Vale do Rio Doce. Esse fato corrobora a hipótese de que há alguma correlação entre o nível de desenvolvimento humano e a boa gestão dos recursos públicos.

O Gráfico 1 ilustra a percepção do Tribunal de Contas sobre as contas municipais, trazendo os percentuais de aprovação, com ou sem ressalvas, ou ainda, com recomendações, bem como de rejeição de contas no âmbito do TCE-MG, conforme segue:

<sup>13</sup> <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>





Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

Já quanto a existência de paralelos nos argumentos postos na apreciação das contas municipais nas Câmaras Municipais comparados com os argumentos dos pareceres emitidos pelo TCE-MG, tem-se que o resultado foi positivo. Como esperado, a maioria dos julgamentos realizados pelas Câmaras Municipais seguiu o posicionamento exarado nos pareceres do TCE-MG, ou seja, em cerca de 88,71% dos casos observados. Ou seja, quando o Tribunal de Contas aprovou ou reprovou as contas municipais, a Câmara dos Vereadores seguiu o mesmo entendimento, ratificando a posição do Tribunal de Contas no âmbito legislativo local.

A tabela 2 apresenta os dados consolidados dos julgamentos das Câmaras de Vereadores sobre as contas dos gestores locais, conforme abaixo:

É importante destacar que em 11,29% dos julgamentos realizados pelas Câmaras Municipais, os resultados divergiram em relação ao julgamento do Tribunal de Contas, seja de contas municipais aprovadas pelo Tribunal de Contas sendo rejeitadas pelo legislativo local, seja de contas rejeitadas pelo Tribunal sendo consideradas aprovadas pela Câmara de Vereadores.

Tabela 2: Posição do Legislativo Municipal Sobre Contas de Gestores Locais

REGIÃO	MUNICÍPIOS	Por Tipo de Posicionamento		TOTAL	QTDE DIVERG. TCE x LEGISLATIVO
		APROVAÇÃO	REJEIÇÃO		
NORTE DE MINAS	BOCAIUVA	13	1	14	2
	CAMPO AZUL	2		2	
	CATUT	7		7	
	CORAÇÃO DE JESUS	3	2	5	2
	FRANCISCO SÁ	12	2	14	2
	JURAMENTO	7	5	12	2
	LAGOA DOS PATOS	3		3	
	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO	13	2	15	2
	SÃO JOÃO DA LAGOA	2		2	
	SÃO JOÃO DO PACUI	1	3	4	2
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>15</b>	<b>78</b>	<b>12</b>
%	81%	19%	100%	15%	
VALE DO JEQUITINHO NHA	ARICANDUVA	9		9	
	ITAMARANDIBA	7		7	
	NOVO CRUZEIRO	3		3	
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>0</b>	<b>19</b>	<b>0</b>
	%	100%	0%	100%	0%
VALE DO RIO DOCE	CANTAGALO	2		2	
	COLUNA	10	2	12	2
	FREI LAGONEGRO	8		8	
	SÃO JOSÉ DO JACURI	5		5	
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>27</b>	<b>2</b>
	%	93%	7%	100%	7%
<b>TOTAL-GERAL</b>		<b>107</b>	<b>17</b>	<b>124</b>	<b>14</b>
<b>% Por Tipo de Posicionamento</b>		86,29%	13,71%	100,00%	11,29%

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados das Câmaras de Vereadores

**Nota:** No âmbito do Legislativo local, só se considera as contas com aprovação ou com rejeição.

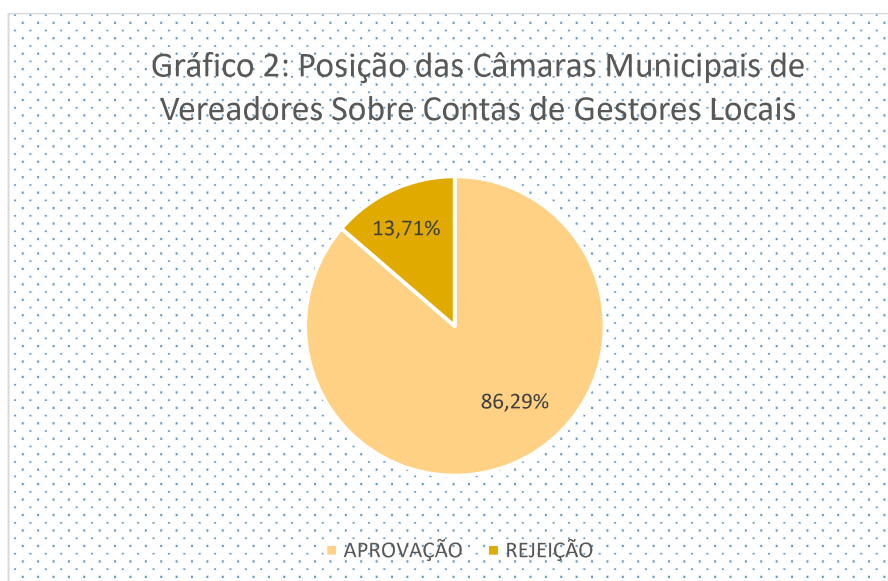
Um destaque dos dados acima é o número de rejeição bem mais elevado no âmbito do julgamento realizado pelas Câmaras de Vereadores sobre as contas municipais, sendo quase o dobro da rejeição observada pelos julgamentos realizados pelo TCE-MG. Considerando-se que, em alguns casos, contas rejeitadas pelo Tribunal foram aprovadas no legislativo local, esse percentual é ainda mais significativo, pois demonstra que há um número maior de rejeição pela Edilidade local, inclusive de contas aprovadas sem nenhuma ressalva pelo órgão de fiscalização.

Infere-se, neste caso, que o julgamento nas Câmaras de Vereadores tem maior caráter eminentemente político, sendo pouca observada a questão técnica das contas municipais. Inclusive, observa-se que a rejeição de contas é instrumento que

pode estar sendo utilizado para tornar inelegíveis adversários políticos, sem que haja necessidade da Câmara de Vereadores de fundamentar, tecnicamente, as decisões de rejeição ou aprovação de contas dos gestores locais. Conforme já afirmado, algumas situações de contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, ou seja, que tiveram irregularidades constatadas no órgão técnico, também são revertidas no legislativo local, de forma que a divergência observada nos julgamentos das contas pelos distintos órgãos de controle não pode ser atribuída à maior rigidez do Poder Legislativo local em relação ao Tribunal de Contas no quesito de responsabilidade sobre a gestão dos recursos públicos.

Na verdade, o que se observa é a prevalência do fator político na decisão dos órgãos legislativos, visto que estes raramente motivam os atos relacionados ao julgamento sobre prestação de contas municipais.

O gráfico 2 ilustra a posição dos legislativos locais sobre as contas municipais:



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCE-MG.

#### 4.3 Efeitos da Decisão do STF no RE nº 848.826/DF

A decisão do STF fortalece o poder dos legislativos locais quanto ao julgamento de contas públicas municipais, especialmente porque cabe ao legislativo municipal julgar, em definitivo, tanto as contas de governo quanto as contas de gestão.

Em princípio, até a decisão do STF, as contas de gestão deveriam ser julgadas pelo tribunal de contas, ficando a cargo do legislativo local o julgamento das contas de governo, após a apreciação pelo tribunal de contas.

As tabelas 3 e 4 desagregam os dados sobre o julgamento das contas municipais em dois períodos: a primeira tabela trata de contas julgadas antes da decisão do STF e a segunda de contas julgadas no período posterior à decisão. A seguir, a tabela 3:

**Tabela 3: Posição do Legislativo Municipal Sobre Contas de Gestores Locais (antes da decisão do STF)**

REGIÃO	MUNICÍPIOS	Por Tipo de Posicionamento		TOTAL	QTDE DIVERG. TCE x LEGISLATIVO
		APROVAÇÃO	REJEIÇÃO		
NORTE DE MINAS	BOCAIÚVA	12	1	13	2
	CAMPO AZUL	1		1	
	CATUT	5		5	
	CORAÇÃO DE JESUS	3	2	5	2
	FRANCISCO SÁ	11	2	13	2
	JURAMENTO	7	5	12	2
	LAGOA DOS PATOS	1		1	
	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO	10	2	12	2
	SÃO JOÃO DA LAGOA	2		2	
	SÃO JOÃO DO PACUI	1	3	4	2
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>15</b>	<b>68</b>	<b>12</b>
%	78%	22%	100%	18%	
VALE DO JEQUITINHONHA	ARICANDUVA	6		6	
	ITAMARANDIBA	4		4	
	NOVO CRUZEIRO	0		0	
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>0</b>
	%	100%	0%	100%	0%
VALE DO RIO DOCE	CANTAGALO	0		0	
	COLUNA	10	1	11	1
	FREI LAGONEGRO	6		6	
	SÃO JOSÉ DO JACURI	5		5	
	<b>SUB-TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>1</b>	<b>22</b>	<b>1</b>
	%	95%	5%	100%	5%
<b>TOTAL-GERAL</b>		<b>84</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>13</b>
<b>% Por Tipo de Posicionamento</b>		84,00%	16,00%	100,00%	13,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Câmaras de Vereadores

Observa-se que, no que se refere aos dados de julgamentos realizados anteriores à decisão do STF, as divergências entre os julgamentos realizados nos tribunais de contas e das câmaras de vereadores situam-se em torno de 13%. A tabela 4, por outro lado, traz os dados do período posterior à decisão do STF.

**Tabela 4: Posição do Legislativo Municipal Sobre Contas de Gestores Locais (Após a decisão do STF)**

REGIÃO	MUNICÍPIOS	Por Tipo de Posicionamento		TOTAL	QTDE DIVERG. TCE x LEGISLATIVO
		APROVAÇÃO	REJEIÇÃO		
NORTE DE MINAS	BOCAIUVA	1		1	0
	CAMPO AZUL	1		1	0
	CATUT	2		2	0
	CORAÇÃO DE JESUS				
	FRANCISCO SÁ	1		1	0
	JURAMENTO				
	LAGOA DOS PATOS	2		2	0
	SANTO ANTÔNIO DO RETIRO	3		3	0
	SÃO JOÃO DA LAGOA				
	SÃO JOÃO DO PACUI				
	SUB-TOTAL	<b>10</b>		<b>10</b>	<b>0</b>
%	100%		100%	0%	
VALE DO JEQUITINHONHA	ARICANDUVA	3		3	
	ITAMARANDIBA	3		3	
	NOVO CRUZEIRO	3		3	
	SUB-TOTAL	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>0</b>
	%	100%	0%	100%	0%
VALE DO RIO DOCE	CANTAGALO	2		2	
	COLUNA		1	1	1
	FREI LAGONEGRO	2		2	
	SÃO JOSÉ DO JACURI			0	
	SUB-TOTAL	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>1</b>
	%	80%	20%	100%	20%
<b>TOTAL-GERAL</b>		<b>23</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>1</b>
<b>% Por Tipo de Posicionamento</b>		95,83%	4,17%	100,00%	4,17%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados das Câmaras de Vereadores

Ao contrário do argumento levantado inicialmente por este trabalho, os dados do período posterior à decisão do STF (quando comparados aos dados do

período anterior à decisão do STF) mostram maior convergência entre a corte de contas e os legislativos locais, sendo que em apenas, 4,17% dos casos analisados houve divergência entre o órgão de natureza mais técnica (tribunal de contas) e outro de natureza mais política (legislativo local)<sup>14</sup>.

Pondera-se, entretanto, que os dados levantados para o período posterior à decisão do STF não permitem uma conclusão mais robusta, pois são dados de apenas três anos de julgamento de contas municipais, o que pode ser considerado pouco para avaliar se serão consistentes ao longo do tempo.

Observamos que a decisão do STF não produziu resultados de maior utilização do critério político no julgamento das contas pelos legislativos locais, salvo em relação ao tribunal de contas, que acreditamos estar sendo mais cauteloso quanto à rejeição das contas de gestores locais.

#### **4.4 Análise dos argumentos utilizados pelas Câmaras Municipais em não acatar o posicionamento do Tribunal de Contas Mineiro**

Conforme posto no item 4.3, houve divergência em 11,29% dos julgamentos realizados pelas Câmaras Municipais comparando-se com o posicionamento do TCE-MG exarado nos pareceres das contas municipais. Sendo que os resultados divergiram em relação ao julgamento do Tribunal de Contas, seja de contas municipais em que foram aprovadas pelo Tribunal e o legislativo local rejeitou, seja de contas rejeitadas pelo Tribunal sendo consideradas aprovadas pela Câmara de Vereadores.

A seguir, serão transcritos as principais argumentações e embasamentos utilizados pelos vereadores em não seguir o Parecer da Corte de Contas.

No município de Coluna, observou-se que houve duas contas aprovadas pelo TCE-MG que foram rejeitadas pela Câmara local.

As contas referentes ao exercício financeiro de 2016 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém reprovadas pela Edilidade Local, alegando-se a realização de despesas em confronto com lei que o TCE-MG, que é o órgão técnico, não considerou irregular. Dentre as alegações levantadas, citou-se o pagamento de parcelamento do INSS fora da data contratada, parcelamento do INSS sem lei específica, omissão de

---

<sup>14</sup> Não se está dizendo que o órgão técnico não possa decidir por critérios políticos, o mesmo ocorrendo com o órgão político, que pode também decidir em cima de critérios técnicos.

informações no portal da transparência, pagamento de 13º salário para o prefeito e vice-prefeito, lançamento sem documentos correspondentes, documentos sem número de empenho e duplicadas, e veículos sucateados.

Conforme dados contidos no processo de julgamento das contas, a Câmara Municipal contratou uma auditoria independente. Esclarecendo-se que durante todo o período analisado, foi a única vez em que ocorreu a contratação de uma auditoria ou empresa especializada ou pessoal técnico pelo referido órgão de controle externo. Fato este que por si só já demonstra que a análise das contas do gestor em referência teriam maiores questionamentos.

Adentrando-se na análise do processo administrativo, averigua-se que o ex-gestor não era ordenador de despesas do município. Cada secretário respondia pela sua Secretaria e as despesas administrativas internas da Prefeitura eram ordenadas pelo Secretário de Administração.

Depreende-se, pelas justificativas das rejeições, que os Edis embasaram a rejeição em dados próprios de julgamento de contas de gestão, ademais, não adentraram em qual tipo de conta estavam julgando. Porém, conforme posto, o prefeito à época não ordenava tais despesas.

Outro fato questionável na análise das contas postas pela Câmara Municipal foi que, conforme dados do processo administrativo, o ex-gestor à época já residia nos Estados Unidos da América (EUA), porém a Edilidade realizou a citação por edital em jornal que somente circulava na esfera do município que não era o município de Coluna.

As contas de 2016 do mesmo município foram aprovadas pelo TCE-MG, porém também foram reprovadas pela Câmara Municipal. Outro fato questionável, por não dizer curioso, é que a Câmara Municipal nem ao menos se deu ao trabalho de tentar citar o ex-gestor, mas sim realizou a citação da advogada contratada pelo município à época do mandato do ex-prefeito ao invés da citação pessoal ou mesmo por edital, conforme realizado antes do ex-prefeito. Alegaram na rejeição que os dados contábeis não eram fidedignos.

No município de Francisco Sá, observou-se divergência de posicionamento na análise de duas contas, sendo uma aprovada pelo TCE-MG e rejeitada pela Câmara Municipal e outra com parecer de reprovação do TCE-MG e julgada regular pela Edilidade local.

As contas do Município de Francisco Sá referentes ao exercício financeiro de 2015 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém a Edilidade local reprovou sob argumento de o ex-gestor deixou restos a pagar sem disponibilidade financeira em final de mandato, porém em nada na ata de julgamento ou documentos juntados ao processo é possível apurar a origem do argumento; bem como questiona que houve a realização de um procedimento licitatório em tese montado, referente a transporte escolar. A licitação ora questionada foi apresentada ao Ministério Público do Tribunal de Contas, porém não sabiam dizer se houve andamento ou não por parte do órgão ministerial. É possível apurar a fala de um vereador que diz que o partido estava forçando a votar contrário ao parecer prévio do TCE-MG, pois se tratava de uma questão política.

As contas de 2005 do mesmo município tiveram parecer de rejeição pelo TCE-MG, porém a Câmara Municipal contrariou o parecer do Tribunal e julgou pela aprovação, argumentando que o percentual de não aplicação do índice na educação era insignificante considerado ao todo.

O julgamento das contas, uma contrariando o parecer do TCE-MG e rejeitando a conta, outra contrariando o parecer do TCE-MG e aprovando as contas, demonstra que o critério do julgamento pouco ou nada é técnico, e sim meramente político.

No período de análise, quanto ao município de Juramento, constata-se duas divergências de entendimento dos órgãos de fiscalização e controle. As duas contas tiveram posicionamento pela aprovação pelo TCE-MG e foram rejeitadas na Câmara Municipal.

As contas do município de Juramento referentes ao exercício financeiro de 2011 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém a Edilidade local reprovou as referidas contas sob o argumento de que o prefeito atual informou à Câmara Municipal que o prestador das contas de 2011 não deixou nos arquivos da Prefeitura documentos hábeis para realização de prestação de contas de convênios, o que tornou o município inadimplente perante os órgão do governo federal, bem como não deixou documentos contábeis, tais como notas de empenhos, comprovantes de despesas, etc.; e enviou cópia de ação de busca e apreensão de documentos em face do ex-prefeito. Alegaram que a falta de documentos tanto na Câmara como na Prefeitura impede que os Vereadores analisem a correta fiscalização dos recursos públicos.



No que tange ao mesmo município, também apurou-se que as contas de 2010 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém reprovadas pela Edilidade local, sob argumento também de que a Edilidade não detinha os documentos para analisar a regularidades das contas apresentadas, e que os Vereadores em vários momentos solicitaram documentos junto ao Executivo, todavia, nunca obtiveram resposta.

Na situação do Município de Juramento, observa-se respaldo nas rejeições das contas, pois deve o gestor municipal enviar cópia da prestação de contas também para a Edilidade local, conforme depreende-se da interpretação do artigo 31, § 3º da CRFB/1988 que dispõe que as “contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. (BRASIL, 1988).

As contas do Município de Coração de Jesus, referentes ao exercício financeiro de 2007 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém a Edilidade local reprovou as referidas contas, sob o argumento de que o chefe do Executivo à época não teria repassado o percentual exigido para a Câmara Municipal. Alega que mesmo que o TCE-MG tenha entendido ser a diferença de 0,145 insignificante ou irrelevante, o valor posto demonstrou desprezo pelo texto constitucional por parte do ex-gestor.

As contas referentes ao exercício de 2015 também de Coração de Jesus foram devidamente aprovadas pelo TCE-MG, porém reprovadas pela Edilidade local, sob argumento de que constam na sede da mesma documentos comprobatórios do mau uso dos recursos públicos, porém, não cita quais são estes documentos.

O Tribunal de Contas rejeitou as contas do município de Coração de Jesus referente ao exercício financeiro de 2003, tendo em vista que o gestor não comprovou a aplicação do índice na saúde, porém a Edilidade local julgou pela aprovação das contas do referido exercício financeiro, sob o argumento de que a prestação de contas enviada ao TCE-MG continha equívocos e que se tratavam de irregularidades sanáveis, e que a prestação de contas foi elaborada por um prefeito que assumiu provisoriamente a gestão municipal ao invés do prefeito municipal em julgamento.

A análise da lei foi realizada com pesos diferentes nas alegações dos vereadores em não observar o Parecer da Corte de Contas independentemente se for para aprovar ou rejeitar as contas no município de Coração de Jesus, pois em dado momento não acatam o Parecer, posto que o ex-prefeito demonstra desrespeito aos ditames constitucionais e em segundo momento não acatam o Parecer, pois o não

cumprimento do mínimo na saúde em flagrante desrespeito ao artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) é uma irregularidade sanável.

As contas do Município de São João do Pacuí, referentes ao exercício financeiro de 2011, foram aprovadas pelo TCE-MG, porém reprovadas pela Edilidade local. Analisando-se o processo administrativo, não consta nenhuma justificativa para a rejeição das contas.

As contas do mesmo município, referentes ao exercício financeiro de 2010, foram aprovadas pelo TCE-MG, porém reprovadas pela Edilidade local. Analisando-se o processo administrativo, também não consta nenhuma justificativa para a rejeição das contas.

Analisando-se as contas do Município de Santo Antônio do Retiro, apurou-se que as contas de 2001, mesmo aprovadas pelo TCE-MG, foram rejeitadas pela Câmara Municipal. Alegou esta que houve elevação de gastos com pessoal, ademais, ser um município recém emancipado onde estavam estruturando a máquina administrativa.

Na prática, apurou-se que os municípios emancipados em 1999 tiveram elevados índices de gastos com pessoal. Em regra, o TCE-MG realizou uma análise menos rigorosa nestes municípios, uma vez que deve o órgão de controle externo conhecer as particularidades de cada município.

Ainda analisando-se as contas de Santo Antônio do Retiro, averigua-se que as contas pertinentes ao exercício financeiro do ano de 2000 foram aprovadas pelo TCE-MG, porém a Câmara Municipal não observou o parecer e as julgou irregulares. Analisando-se o processo administrativo, não se depura a razão pela rejeição. Esclarecendo-se que o parecer de finanças cita que o município instituiu previdência própria, porém a extinguiu nos termos da Lei.

Quanto às contas do Município de Bocaiúva, referentes ao exercício financeiro de 2004, o TCE-MG emitiu parecer pela sua rejeição. Observou o Tribunal que houve repasse de recursos a maior à Câmara Municipal, extrapolando-se, assim, o disposto no artigo 29 – A da CRFB/1988. Em conformidade com defesa apresentada pelo prestador das contas, em que alegou que a fórmula de cálculo do TCE-MG do montante a ser repassado ao Legislativo não está em conformidade com orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como interpretação de dispositivos constitucionais, a Edilidade local rechaçou o posicionamento do TCE-MG e aprovou as contas municipais.

Do exposto nesta seção, não se observa no julgamento pelas Câmaras de Vereadores das contas municipais o controle político sendo exercido como resultado da função fiscalizadora do legislativo sobre a gestão de recursos públicos dos gestores municipais. Essa função não é devidamente exercida, inclusive porque quando o prefeito (ex-prefeito) e seu grupo político exercem o controle do legislativo local, não há qualquer impeditivo para que consigam decisão favorável no julgamento político da Câmara dos Vereadores, mesmo quando o julgamento técnico apontou irregularidades praticamente insanáveis. Esse mesmo juízo político é utilizado para a rejeição de contas quando o prefeito (ou ex-prefeito) não exerce o controle majoritário das Câmaras dos Vereadores, de forma que as contas podem ser rejeitadas mesmo quando aprovadas pelo órgão técnico (Tribunal de Contas), sem que se apresente justificativas razoáveis para sua rejeição.

#### 4.5 Motivação dos julgamentos perante o Poder Legislativo

O julgamento das contas de governo prestadas anualmente pelo prefeito no âmbito das Câmaras de Vereadores é exemplo de ato político. O prefeito ou ex-prefeito poderá ingressar no Judiciário para reverter decisão desfavorável da Edilidade, uma vez observadas falhas no processo administrativo realizado, exemplo: não observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Observa-se, no entanto, que a decisão judicial não entrará no mérito do julgamento em si, de competência do poder legislativo local, mas tão somente nos aspectos de legalidade e constitucionalidade. Assim, a decisão judicial poderá ser-lhe favorável se, no julgamento da Câmara de Vereadores, tiver ocorrido alguma ilegalidade ou inconstitucionalidade.

Este entendimento sobre o caráter político dos julgamentos na esfera do Poder Legislativo é corroborado por Fagundes (2012, p. 214)<sup>15</sup> *apud* Faria (2008)<sup>16</sup>, que destaca que o parecer prévio do Tribunal de Contas pode ser rechaçado, pois ele não vincula a decisão política do Parlamento. “In verbis”:

---

<sup>15</sup> FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O Controle das Contas Municipais**. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/publico/Tese\\_Integral\\_Tatiana\\_Penharrubia\\_Fagundes.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/publico/Tese_Integral_Tatiana_Penharrubia_Fagundes.pdf)>. Acesso em 27/11/2020.

<sup>16</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. (2008). Título VIII – Do controle da Execução Orçamentária. **IN: Orçamentos Públicos: a Lei nº 4.320/1964 comentada**. CONTI, José Maurício (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, pp. 221-248.

O controle efetuado pelo Poder Legislativo é, sobretudo, um controle político. A corroborar tal afirmativa temos que o parecer prévio sobre as contas anuais do Governo oferecidas pelo Tribunal de Contas, embora indispensável, pode ser rechaçado, não vinculando a decisão (política) do Parlamento.

Nesta seara, o julgamento político exercido pelas Câmara dos Vereadores, ao mesmo tempo em que permite ao Legislativo realizar o controle político dos atos praticados pelo Chefe do Executivo local, também serve para fragilizar o controle das contas públicas municipais. Consoante Fagundes (2012, p. 214), pelo fato de o julgamento das contas ser político, basta que o Prefeito obtenha a maioria na Câmara Municipal para que tenha suas contas de governo aprovadas, ainda que o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas – parecer técnico – tenha opinado pela rejeição das contas e, “contrario sensu”, o simples fato de o prefeito não possuir maioria pode provocar a rejeição de suas contas, mesmo que o parecer prévio do Tribunal de Contas tenha opinado pela sua aprovação.

Além disso, conforme bem pontua Coutinho (2020, p. 183) citando Moreira Neto (2011, p. 85), a atividade parlamentar é extremamente partidarizada.

(...) que não se deve perder de vista que a atividade parlamentar é necessariamente partidarizada o que conduz a sua dinâmica de funcionamento a ser uma expressão momentânea de conveniência e oportunidade política-ideológica que, no mais das vezes, sobrepujam, em função dos projetos do partido, os interesses gerais da sociedade (interesses públicos primários) ou mesmo do Estado (interesse público secundário). (MOREIRA NETO, *apud* COUTINHO, 2020, p. 183).

O julgamento de contas pertinentes aos anos de 2015 e 2016 nos municípios de Coluna e Francisco Sá, que eram municípios geridos por partidos considerados de orientação política de esquerda, tiveram suas contas rejeitadas apesar de o Tribunal de Contas emitirem parecer pela aprovação sem ressalva. Afirmamos se tratar de parcialidade, uma vez que no município de Coluna o gestor do período nem ao menos teve citação válida no processo para se defender, ou seja, não foi garantida a ampla defesa e o contraditório. Já no município de Francisco Sá, para não aprovarem as contas do gestor, à época, justificaram que outras questões não observadas no processo do TCE-MG foram apuradas, porém se tratava de fatos corriqueiros observados na condução da coisa pública nos municípios.

Destaca-se, nestes casos, que as contas municipais foram reprovadas pelo Legislativo local após o término do mandato dos prefeitos, sendo eleitos prefeitos de agremiações de grupo político adversário. Este fato reforça a hipótese de critérios

políticos sendo utilizados para fins diverso da função fiscalizadora do Poder Legislativo sobre as contas municipais, o que configuraria desvio de finalidade, embora tal desvio não possa ser provado na esfera judicial, tendo-se em vista a competência da Edilidade local no julgamento das contas municipais.

Considerando-se o fato de que o julgamento das contas do Executivo possui caráter político-administrativo, observou-se em várias análises dos processos de julgamento de contas, a preponderância do caráter eminentemente político, e, por vezes parcial, em detrimento de um julgamento imparcial e técnico. Tal fato pode ser afirmado, tendo em vista a falta de motivação dos julgamentos realizados pelas Câmaras Municipais evidenciado na análise dos processos de julgamentos das contas municipais na esfera do Legislativo. Raros os processos de aprovação ou rejeição das contas municipais analisadas neste trabalho que demonstraram alguma fundamentação quer legal quer fática.

Na condição de ex-prefeitos que não foram reeleitos ou não elegeram os seus sucessores, a tendência é que novo prefeito eleito obtenha o controle da Câmara dos Vereadores. Em razão da inelegibilidade por rejeição de contas, existe incentivo político para que o prefeito se utilize do controle sobre o Legislativo para tornar seus adversários inelegíveis pelo expediente de rejeição das contas no final do mandato. Como a inelegibilidade por rejeição de contas pode chegar até oito anos, aquele que tiver suas contas rejeitadas estaria fora do processo eleitoral nas duas disputas eleitorais seguintes.

O Legislativo realizar julgamento político a Constituição Federal autoriza sendo assim uma atividade legítima. O problema que observamos é que o ato dos Vereadores devem ser motivados sob pena de o julgamento político ser questionado sob o prisma do desvio de finalidade. Necessário que a autoridade demonstre o caminho que percorreu para realizar determinado ato. Para tal faz necessário motivar e fundamentar o ato, pois dentro do sistema democrático exige que a existência efetiva de mecanismos que garantam o devido processo legal.

Dessa forma, a legislação eleitoral, bem como a denominada Lei da Ficha Limpa, buscando-se punição para gestores públicos cujas contas municipais forem rejeitadas, o que em tese significa má gestão dos recursos públicos, pode também oferecer incentivos políticos adversos ou não desejáveis que podem ser facilmente utilizados quando os adversários políticos têm pouca influência no âmbito do Legislativo local. Assim, o instituto da inelegibilidade poderia estar sendo utilizado para

fins estritamente políticos, como forma de acarretar redução da competição eleitoral nas disputas locais, visto que pode afastar da disputa eleitoral adversários potenciais do grupo político incumbente. Isto facilitaria a reeleição de prefeitos e a eleição de correligionários nas eleições seguintes. Neste caso, o agente político (ou os agentes políticos) poderia alterar o seu comportamento, porque é diretamente afetado pela decisão.

#### **4.6 Necessidade ou não de motivação por parte dos vereadores no julgamento das contas municipais**

Mais uma vez utilizando-se os ensinamentos de Coutinho (2020, p. 186), elucida-se que o “dever de fundamentação concretiza o direito à defesa, vez que impõe ao julgador um ônus argumentativo pelo qual exprimirá a lógica do seu pensamento”. Continua a autora esclarecendo que o devido processo legal abrange a toda a atividade estatal, mais ainda quando esta diz respeito a toda a coletividade, como é a prestação de contas governamentais.

Isto não significa que os parlamentares terão que indicar as razões legais para não observar ou observar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, porém se faz necessário indicar as razões para o voto, ademais ser dentro de contexto de conveniência e oportunidade próprio de um julgamento político.

Deve-se partir do pressuposto que o voto dos vereadores, apesar de ser um ato político, não está excluído de ser motivado, pois os vereadores representam a vontade do povo, e esta deve estar devidamente manifestada e fundamentada.

Outro ponto que se faz necessário observar é que a CRFB/1988 estabeleceu que o parecer do Tribunal de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (BRASIL, 1988). Ou seja, a normativa posta define que o parecer deve ser acatado em um primeiro momento, somente em situação que haja o julgamento contrário por 2/3 dos vereadores é que o parecer deixará de prevalecer.

Nesta situação, entende-se que, uma vez que o Parecer emitido pelo respectivo Tribunal de Contas é peça chave no julgamento das contas do prefeito municipal, para que os vereadores não acatem o mesmo, necessário que exista motivação devidamente formalizada. Como exemplo, temos a necessidade de fundamentação no julgamento de “impeachment” por parte do Legislativo.

Em várias oportunidades, o STF, como no Recurso Extraordinário 729.744/MG, se posicionou no sentido de que a

aprovação ou rejeição dessas contas é ato que se inicia na apreciação, pelo Tribunal de Contas, da exatidão da execução orçamentária do município e se conclui com sua aprovação por um terço ou rejeição por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. (STF, Tribunal Pleno. RE 729.744 MG. rel. Ministro Gilmar Mendes, Data de julgamento: 10/08/2016, Data de publicação: 23/08/2017).

Sendo assim, se é necessário observar-se os princípios do contraditório e da ampla defesa, tem-se também por inquestionável que o ato dos vereadores em não observar o Parecer do respectivo Tribunal de Contas deve ser devidamente motivado, pois, caso contrário, não teria necessidade de se observar os princípios ora identificados, se o vereador pudesse apenas discordar da Corte de Contas sem maiores aprofundamentos.

É concebível que o vereador não observe o Parecer do Tribunal de Contas por razões políticas, tendo em vista que o julgamento das contas refere-se a um processo político-administrativo, porém tal fato não deve excluir a devida motivação do ato, sob pena de a observância de princípios constitucionais ser meramente formal e não substancial. O importante não é quem decide/julga se é o Tribunal de Contas ou a Câmara Municipal e sim como foi realizado o devido processo legal. Pois, mais importante de quem é o julgador e a observância de que o julgador está observando o devido processo legal. Se o julgamento é técnico ou político o efeito não será danoso se houver observância das diretrizes próprias do Estado Democrático de Direito: motivação do ato, ampla defesa e contraditório e observância do procedimento legal de julgamento.

## 5 CONCLUSÃO

A análise das contas municipais a partir da vigência da presente Carta Constitucional trouxe maior questionamento no mundo político, porém, somente a partir da edição da Lei Eleitoral (Lei nº 9.504/1997), em que se considerou que contas rejeitadas trariam inelegibilidade ao gestor, houve maior observância das contas por parte dos gestores públicos. De forma complementar, adveio a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), a qual impõe limites e índices a serem observados na condução da coisa pública. Ademais, no ano de 2010, entrou em vigência a Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), que dispõe que os gestores públicos que

(...) tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, **a todos os ordenadores de despesa**, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição. (BRASIL, 2010). (Grifo não original).

O aparato legal citado impunha o questionamento tanto por parte dos agentes públicos como dos aplicadores do Direito Público e da contabilidade pública sobre a extensão das normas no que tange aos ordenadores de despesas. A ordenação de despesas é atrelada às contas gestão. No caso do presente trabalho, em decorrência do dispositivo do artigo 31 da CRFB/1988, que dispõe ser de competência das Câmaras Municipais realizarem o julgamento dos prefeitos municipais após parecer do respectivo Tribunal de Contas, advém a importância de entender se necessariamente os prefeitos podem ser julgados pela Câmara Municipal se não forem ordenador de despesas.

Em primeiro momento, analisando de forma simplista a decisão do RE nº 848.826/DF, através do qual se firmou entendimento em repercussão geral que tanto as contas de administração quanto as de gestão dos prefeitos deverão ser julgadas pela Câmara Municipal, pode parecer que as contas municipais deverão necessariamente ser julgadas por tais órgãos de forma final. Porém, este entendimento não está inserto na decisão do STF. A mesma foi no sentido apenas de que, se o prefeito for ordenador de despesas, terá o duplo julgamento pela respectiva



Câmara Municipal, conforme entendeu o STF na análise do artigo 31 da CRFB/1988. Assim, uma vez não sendo o prefeito municipal ordenador de despesas, deverá prevalecer o que dispõe o artigo 71 da CRFB/1988, que define ser de competência do respectivo Tribunal de Contas Estadual (TCE) julgar as contas dos ordenadores de despesas.

A problemática observada na prática é que, após a supracitada decisão do STF, há um vácuo por parte dos Tribunais de Contas acerca dos ordenadores de despesas, pois o parecer que emitem não traduz necessariamente para que tipo de contas estão emitindo parecer. Pois o parecer, no que tange ao prefeito que acumula as funções de ordenação de despesas e gestão política, deverá ser opinativo, porém, não sendo o prefeito o ordenador de despesas, deverá ter papel de julgador referente às contas de gestão, conforme interpretação do artigo 71 da CRFB/1988.

Na prática, não se observa tal fato. A exemplo, o prestador das contas do município de Frei Lagonegro na gestão 2017 a 2020 não era ordenador de nenhuma despesa do município, contudo, na análise das contas apresentadas, o TCE-MG<sup>17</sup> não diferencia no parecer o que está apreciando, se trata-se de apreciação de contas de gestão ou de contas de governo. O que ocorre é que o parecer descerá para a Câmara Municipal local e os vereadores terão dificuldade de fazer esta diferenciação e realizar o julgamento das contas de gestão.

Nos dados coletados para realizar o presente trabalho, observou-se de forma “inquestionável” que o julgamento das contas perante o órgão legislativo local nos pequenos municípios possui maior caráter político que o julgamento perante o TCE-MG. Tal fato não é ilegal, pois a ordem constitucional autoriza que o julgamento das contas municipais pelas câmaras municipais seja um julgamento político administrativo. Porém, independentemente de ser o julgamento político administrativo o ato de julgar deve ser devidamente motivado com explanação dos motivos e fundamentação. Fato este não observado na grande maioria do julgamento das contas analisadas neste trabalho. O que se observou foi julgamento político com sugestão de desvio de finalidade.

Corroborar com a afirmação posta o fato de que Minas Gerais é um Estado em que estão presentes 853 municípios, sendo que mais de 500 deles possuem população inferior a 15 mil habitantes. Importante também frisar que Minas Gerais é

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/2362096>>. Acesso em: 11 de junho de 2021.

um verdadeiro retrato do Brasil em suas diferentes facetas, existindo regiões economicamente ricas, outras em processo de desenvolvimento econômico, outras em que a grande maioria dos municípios são bolsões de pobreza e pouca estrutura, conforme se infere do estudo do IDH.

Em decorrência do fato posto é que alerta-se a “falácia” em se afirmar que posicionamentos do TCE também são políticos. Ora, evidentemente sim, haja vista que seus membros são indicados por esfera política, porém, no cenário de Minas Gerais e suas peculiaridades, entende-se possuir grande dificuldade de acesso aos conselheiros e membros do TCE-MG por grande parte dos prefeitos municipais, uma vez que os mesmos possuem pequena parcela de representatividade. Isto não quer dizer que não há interferência política nas decisões dos conselheiros, porém, observa-se na prática que a interferência política junto aos vereadores que julgam as contas públicas é bem mais frontal e perceptível. Afirmação esta que condiz com o estudo realizado no presente trabalho, com análise dos votos e processos administrativos dos julgamentos das contas municipais no âmbito do Legislativo local. Ser ou não político não é a matriz do questionamento em si e sim ser ou não o ato motivado com observância do devido processo legal.

O julgamento político administrativo deve ser com respaldo no devido processo legal, bem como devem estar estabelecidos quais os limites a serem impostos aos membros do Legislativo local no julgamento das contas municipais, pois, após a decisão do STF, não cabe mais questionamento a respeito de serem ou não competentes as Câmaras Municipais para julgar as contas dos prefeitos ordenadores de despesas. O julgamento das contas de gestão acarreta o julgamento de matérias de caráter eminentemente técnicas, tais como análise da execução orçamentária, por vereadores das mais diferentes realidades sociais e de conhecimento sobre a matéria.

Entende-se que a interpretação constitucional ofertada pelo STF a respeito da matéria não coincide com a vontade do constituinte originário e não condiz com a realidade vivenciada no julgamento das contas municipais de Minas Gerais.

Não vislumbra-se interesse público na concepção dos Tribunais de Contas se não houver efetividade nas suas decisões. Entende-se ser constitucional, bem como atender ao princípio do interesse público e à própria vontade dos eleitores, o julgamento das contas governamentais pelo Poder Legislativo, pois tal julgamento se direciona no sentido de avaliar se os aspectos políticos da gestão municipal atenderam ou não ao interesse público subjacente. Porém, o mesmo não se observa

na análise das contas de gestão, uma vez que a mesma será de matérias de caráter eminentemente técnico. Por isso, afirma-se não ser condizente com o interesse público que tais contas sejam julgadas por outro órgão que não seja o respectivo Tribunal de Contas.

Algumas questões não foram respondidas neste trabalho. Tal fato, pode ser em decorrência de que a decisão do STF incorreu dentro da esfera do direito eleitoral em caso concreto, porém os questionamentos em muitos aspectos percorriam o direito administrativo. Mas, tal questionamento pretendemos responder em outro trabalho.

Ainda há muito o que se questionar e muitos pontos controversos acerca do tema trabalhado. Porém, quanto a outras questões, almeja-se realizar um estudo diverso para sanar dúvidas ainda presentes, pois não há como trazê-las todas neste curto espaço.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19 ed. São Paulo: Editora Método, 2011.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual**. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos de Consultoria do Senado Federal, 2009. (Textos para discussão, 57). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-57-o-controle-e-a-construcao-de-capacidade-tecnica-institucional-no-parlamento-elementos-para-um-marco-conceitual>>. Acesso em: 02 de julho de 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 24 de novembro de 2020.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. RMS n. 1999/0069194-6. Rel Min. Laurita Vaz. Brasília-DF, 25 de junho de 2002.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Recurso extraordinário n. 848826 DF/0000879-45.2014.6.06.0000. Rel. Min. Roberto Barroso. Distrito Federal, 27 de agosto de 2015.

BUENO, Gilberto de Souza. **Controle Externo das Contas Públicas**. 2019. Trabalho de Conclusão do Curso (Graduação) – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004 / 2007.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de gestão Pública Gerencial**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

CITADINI, Antônio Roque. **Controle externo da administração pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação de Contas de Governo**. Fórum, 2018

\_\_\_\_\_. **Uma ideia falsa, porém clara e precisa**. Estadão, blog de Fausto Macedo. 11 de agosto de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

Fagundes, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 23, n. 51, p. 37-49, jan./mar. 1992.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 8 ed. rev. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

FURTADO, J. R. Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do TCU. n. 109.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNANDEZ, Thomás-Ramón. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990. GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Justiça administrativa**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controle Externo e interno da administração pública**. 2. ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LIMA, Luiz Henrique. DE OLIVEIRA, Weder. CAMARGO, João Batista. **Contas Governamentais e Responsabilidade Fiscal. Desafios para o Controle Externo**. Estudos de Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas. 2018, Fórum.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo moderno**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. São Paulo: **Malheiros**, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102 de 17 de janeiro de 2008**. Disponível em:

<[https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Lei%20Orgnica%20do%20TCEMG\\_2.pdf](https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/Lei%20Orgnica%20do%20TCEMG_2.pdf)>. Acesso em: 11 de junho de 2021.

MOUTINHO, Donato Volkens. Série Direito Financeiro. **CONTAS DOS GOVERNANTES**. Apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos tribunais de Contas do Brasil. São Paulo. 2020. Bucher.

OLIVEIRA, Luiza Homem. **Avanços da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no Controle sobre a Administração Pública. Temas de Direito Parlamentar**. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes\\_assembleia/obras\\_referencia/arquivos/pdfs/direito\\_parlamentar/05\\_luiza\\_homem.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/pdfs/direito_parlamentar/05_luiza_homem.pdf)>.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 3. ed., rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Editora Método: 2007.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro esquematizado**. 4ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

SANTOS, Tamires de Oliveira. **Os princípios constitucionais como instrumento do Tribunal de Contas**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/28628/os-principiosconstitucionais-como-instrumento-do-tribunal-de-contas>>. Acesso em: 05 de julho de 2020.

SOUZA, Patrícia Cardoso Rodrigues de. **Controle da Administração Pública**. In: MOTTA, Carlos Pinto Coelho. Curso Prático de Direito Administrativo. 2 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.