

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
CURSO DE DIREITO

Caroline Andressa Rech

**A TRANSFIGURAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM DIAGNÓSTICO DOS IMPACTOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 848.826**

Santa Cruz do Sul
2020

Caroline Andressa Rech

**A TRANSFIGURAÇÃO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: UM DIAGNÓSTICO DOS IMPACTOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 848.826**

Trabalho de Conclusão, modalidade monografia,
apresentado ao Curso de Direito da Universidade de
Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof. Dra. Caroline Müller Bitencourt
Orientadora

Santa Cruz do Sul
2020

AGRADECIMENTOS

Existem pessoas que nos moldam, que têm o poder de acreditar que somos capazes, mesmo quando nós mesmos não acreditamos. Certamente hoje não seria quem sou sem as pessoas que cruzaram meu caminho e me fizeram evoluir, que por esse motivo fazem parte da minha jornada, bem como da construção desse trabalho.

Primeiramente, agradeço aos meus pais, Janete e Luiz Carlos, que sempre fizeram o que estava ao seu alcance para que eu pudesse ter a oportunidade de estudar e me qualificar na área que escolhi, o Direito. Eles que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando e comemorando cada passo dado. Minha mãe, exemplo de amor e cuidado, sempre cuidou de tudo em casa para que eu pudesse me dedicar totalmente aos estudos. Meu pai, minha inspiração na profissão, saiba que é uma honra trabalhar diariamente com alguém que tem paixão pelo que faz e me motiva a ter curiosidade e a não me contentar com respostas fáceis e prontas, mas sim buscar construir meu próprio entendimento crítico.

Quero agradecer também ao meu namorado, Augusto, que me motiva a cada dia a me aproximar da minha melhor versão. Obrigada por sempre me ensinar que o que importa é o caminho, que com empenho e determinação o resultado será uma simples consequência. Sem todo teu apoio nos momentos difíceis eu com certeza não teria conseguido transpor cada um dos obstáculos no caminho, mas confesso que sempre estive certo: o resultado final de todo o esforço sempre compensa.

Não poderia deixar de agradecer à minha orientadora, Professor Dra. Caroline Bitencourt. Desde os primeiros semestres da graduação tive a oportunidade de aprender com ela, que além de excelente profissional é um exemplo de mulher, determinada e batalhadora. Sou grata por sempre se preocupar com cada um de seus alunos, dentre eles, eu, e principalmente, por ter me encaminhado para a Iniciação Científica e Grupos de Estudos, que me permitiram crescer e mudar muito as minhas concepções. Sou grata por ter sido paciente e compreensiva durante a elaboração desse trabalho, com certeza seus incentivos e críticas construtivas foram imprescindíveis ao resultado final.

Ademais, gostaria de agradecer ao Professor Dr. Rogério Gesta Leal, graças a quem tive a oportunidade de ingressar na Iniciação Científica, quem confiou no meu trabalho e me orientou no período. Grata por ter me motivado a pesquisar sobre o controle da Administração Pública e o Tribunal de Contas, tendo despertado em mim

a paixão pelo tema e a busca de soluções para maximizar os resultados das ações manejadas pelo Estado.

Quero agradecer também às pessoas que passaram pela minha graduação e contribuíram para a elaboração dos meus primeiros trabalhos. Agradeço à Lara Santos, minha parceira no meu primeiro artigo científico, foi ela quem me ensinou a escrever e a aproveitar o caminho, até a conclusão do estudo. Agradeço também à Betieli Sauzem, minha parceira nas tardes de cumprimento da bolsa de Iniciação Científica, que também pesquisa a temática dos Tribunais de Contas e nunca mediu esforços para me auxiliar, seja através de debates e trocas de ideias, seja por meio da correção e revisão dos trabalhos.

Não poderia deixar de agradecer às minhas colegas de curso e amigas, Daniele, Camila, Júlia, Nathália, Luíza e Ana Laura. Obrigada por tornarem a rotina exaustiva, de aulas e estágio, mais leve e repleta de risadas e boas energias. Agradeço também pela troca diária de conhecimentos que nos fizeram crescer e aprender mais sobre o Direito. Fico feliz em ter tido o privilégio de conviver com vocês nesses 5 anos, por termos enfrentado os desafios e evoluído todas juntas, saibam que são parte dessa realização.

Enfim, sou grata às oportunidades que tive, bem como às pessoas que cruzaram o meu caminho e me fizeram ver tudo com outros olhos. Sem dúvidas esse trabalho não é resultado apenas do meu esforço, mas de cada um que confiou no meu potencial e me auxiliou nessa jornada. Ele não foi construído apenas nesse último ano, é a fusão da minha evolução como pessoa e do meu crescimento acadêmico, motivado pelas pessoas que aqui agradeço. Sei que ainda existe um longo caminho a percorrer, e muitas coisas para aprender, mas com esforço, empenho e pessoas, sei que nenhum obstáculo é tão grande que não possa ser superado.

RESUMO

O controle externo da Administração Pública, incidente sobre os atos do Prefeito Municipal, originariamente era atribuição do Tribunal de Contas, quanto aos atos de gestão, e do Legislativo, quanto aos atos de governo, sendo objeto de intenso debate doutrinário e jurisprudencial, sobretudo após o advento da Lei da Ficha Limpa, pelo fato de que a rejeição das contas poderia tornar o gestor inelegível. O tema foi enfrentado em 2016 pelo STF, no julgamento do RE 848.826/DF, que fixou a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para julgar as contas dos Prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio. Diante disso, parte-se do seguinte problema de pesquisa: quais são os impactos jurídicos dessa decisão ao exercício do controle externo da Administração Pública Municipal? Para tanto, tem-se como objetivo o diagnóstico dos principais efeitos jurídicos desta ao julgamento das contas públicas, verificando as influências dessa nova dinâmica na sua aprovação ou rejeição. O estudo se desenvolve pelo método de procedimento monográfico, estruturado em três capítulos. No primeiro, foi delineado o panorama teórico e normativo que circunda o tema do controle da Administração Pública, sobretudo em nível municipal. No segundo, foi realizada a análise da jurisprudência sobre o tema e o exame dos argumentos expostos no Recurso Extraordinário 848.826/DF. Por fim, no terceiro, foram diagnosticadas as principais consequências de tal entendimento ao controle externo das contas prestadas pelo Prefeito Municipal. Para fazê-lo, foi adotado no método de abordagem indutivo e as técnicas de pesquisa bibliográfica, estudo de caso e exploratória. Conclui-se que houve uma transfiguração do controle externo incidente sobre os atos dos Prefeitos, visto que tivemos uma mudança dos órgãos responsáveis por fazê-lo, da forma como será exercido e o papel de cada um deles no processo de fiscalização. Tem-se como principal impacto jurídico da decisão o enfraquecimento do papel do Tribunal de Contas no processo de análise das contas, visto que este perdeu sua competência autônoma de julgamento. Entretanto, não há que se falar em supressão do poder de controle, visto que a este cabe a emissão do parecer prévio, concluindo-se que o que existe é uma nova dinâmica, a qual torna premente a ação coordenada de todos os mecanismos de controle externo em prol da repressão de condutas desviantes.

Palavras-chave: Controle Externo. Prefeito Municipal. Tribunal de Contas.

ABSTRACT

The external control of the Public Administration, incident on the acts of the Municipal Mayor, was originally the responsibility of the Court of Auditors, regarding management acts, and the Legislative, regarding government acts, being the subject of intense doctrinal and jurisprudential debate, especially after the advent of the Clean Record Law, due to the fact that the rejection of accounts could render the manager ineligible. The issue was addressed in 2016 by the STF, in the judgment of RE 848.826 / DF, which established the exclusive competence of the City Council to judge the mayors' accounts, the Court of Auditors being only responsible for issuing a prior opinion. Therefore, the following research problem starts: what are the legal impacts of this decision on the exercise of external control by the Municipal Public Administration? To this end, the objective is to diagnose the main legal effects of this when judging public accounts, verifying the influences of this new dynamic on its approval or rejection. The study is developed by the monographic procedure method, structured in three chapters. In the first, the theoretical and normative panorama that surrounds the theme of public administration control was outlined, especially at the municipal level. In the second, an analysis of the jurisprudence on the subject and an examination of the arguments set out in Extraordinary Appeal 848.826 / DF were carried out. Finally, in the third, the main consequences of such understanding to the external control of the accounts rendered by the Municipal Mayor were diagnosed. To do so, it was adopted in the method of inductive approach and techniques of bibliographic research, case study and exploratory. It is concluded that there was a transfiguration of external control over the acts of the Mayors, since we had a change in the bodies responsible for doing so, the way it will be exercised and the role of each one of them in the inspection process. The main legal impact of the decision is the weakening of the role of the Court of Auditors in the process of analyzing the accounts, as the latter has lost its autonomous judgment. However, there is no need to talk about suppressing the power of control, since it is up to the issuing of the prior opinion, concluding that what exists is a new dynamic, which makes the coordinated action of all control mechanisms pressing. for the repression of deviant conduct.

Keywords: External Control. Mayor. Audit Office.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE): Órgão competente para julgar as contas do Prefeito.	48
Gráfico 2 - Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral: Inelegibilidade decorrente da rejeição das contas do Prefeito.	52
Gráfico 3 - Análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Órgão competente para julgar as contas do Prefeito.	54
Gráfico 4 - Status dos processos de contas de governo que resultaram em emissão de parecer prévio desfavorável pelo TCERS.	82
Gráfico 5 - Resultado do julgamento pela Câmara de Vereadores dos processos de contas de governo em TCERS emitiu parecer prévio desfavorável.	83
Gráfico 6 - Decurso de tempo entre o ano de exercício das contas e o trânsito em julgado perante o TCERS.	84
Gráfico 7 - Decurso do tempo entre o trânsito em julgado perante o TCERS e o julgamento definitivo pela Câmara de Vereadores.	85

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE CENTRADA NO SEU EXERCÍCIO PELO PODER LEGISLATIVO E PELO TRIBUNAL DE CONTAS.....	13
2.1	A imprescindibilidade do controle da Administração Pública como meio realização do Estado Democrático de Direito e do Princípio Republicano.....	13
2.2	Fundamentos constitucionais da atuação descentralizada do Estado para implementação de políticas públicas em nível municipal: o Federalismo e a Separação de Poderes.....	16
2.3	O conceito de Administração Pública e a sua indissociabilidade do controle.....	22
2.4	Os mecanismos de controle da Administração Pública: controle interno e controle externo.....	28
2.5	O controle externo exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas: regime jurídico das contas públicas e as consequências da dicotomia “contas de governo e contas de gestão”.....	32
3	CASO PARADIGMA: JULGAMENTO DO RE 848.826/DF PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CÂMARA DE VEREADORES PARA O CONTROLE DAS CONTAS PRESTADAS PELO PREFEITO MUNICIPAL	43
3.1	A Lei da Ficha Limpa e a possibilidade de gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas pelo órgão competente se tornarem inelegíveis: uma análise do contexto fático que embasa o RE 848.826/DF.....	43
3.2	O órgão competente para o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais na Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal.....	47
3.3	A consolidação da jurisprudência através do julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/DF pelo Supremo Tribunal Federal.....	58

4 OS IMPACTOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 848.826/DF AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	69
4.1 Os efeitos jurídicos do julgamento do Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal.....	69
4.2 Efeitos do julgamento paradigma: natureza dos atos fiscalizados e critérios para o julgamento das contas públicas.....	75
4.3 A prevalência do julgamento técnico em detrimento ao julgamento político: uma análise prática dos processos de contas de governo que tramitaram perante o TCERS entre 2015 e 2018.....	81
4.4 A repressão das condutas desviantes após o julgamento paradigma.....	86
5 CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS.....	102
APÊNDICE 1.....	110
APÊNDICE 2.....	119

1 INTRODUÇÃO

O controle externo da Administração Pública se configura como um dos pressupostos do Estado Democrático de Direito e da forma Republicana de governo, em razão de que assegura a observância do ordenamento jurídico e dos princípios administrativos pelo gestor público, representando a essência do sistema de Freios e Contrapesos. Por isso, tem-se a sua essencialidade à garantia do interesse público, visto que o povo, na qualidade de titular da *res publica*, tem o direito de fiscalizar os atos dos gestores e mandatários, que devem ser revertidos em seu benefício.

Um dos principais mecanismos de fiscalização dos atos do gestor público é o controle de suas contas, que em se tratando daquelas prestadas pelo Prefeito Municipal originariamente estavam sujeitas à análise e valoração pelo Tribunal de Contas e pelo Poder Legislativo, de acordo com a sua natureza, os quais teriam condão de aprová-las ou não.

Durante muito tempo, prevaleceu o entendimento de que, em nível municipal, caberia o julgamento das contas de governo do Prefeito Municipal pela Câmara de Vereadores, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, e por este, de forma autônoma, o julgamento das contas de gestão de qualquer ordenador de despesas, inclusive do mandatário que agisse nessa qualidade. Por esse fundamento, a atuação do órgão de contas se estruturou de modo que efetivamente julgava as contas dos Prefeitos ordenadores de despesas, o que sempre suscitou intenso debate jurisprudencial.

Nesta senda, em 2010 foi publicada a Lei Complementar 135 (Lei da Ficha Limpa), responsável por alterar Lei Complementar 64/90, incluindo em seu artigo 1º, inciso I, novas hipóteses de inelegibilidade, dentre elas, na alínea “g”, a possibilidade de se tornarem inelegíveis os gestores que tiveram suas contas reprovadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente. Inclusive, fez referência expressa de estender tal regra aos mandatários que agirem na qualidade de ordenadores de despesa, em evidente referência aos Prefeitos que impugnavam judicialmente as decisões do órgão de contas suscitando a sua incompetência para julgá-los.

Diante disso, os órgãos jurisdicionais foram instados a se manifestarem, ante ao caso concreto, sobre qual seria o referido órgão competente. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), responsável por dirimir as controvérsias relativas à aplicação da lei

eleitoral, natureza jurídica da LC 64/90, não apresentava jurisprudência uníssona em sua composição, mas majoritariamente entendia que a competência seria exclusiva da Câmara de Vereadores. O Supremo Tribunal Federal (STF) até então não tinha se manifestado diretamente sobre o tema, tendo analisado apenas questões tangenciais.

O entendimento foi pacificado em 2016, quando o Supremo Tribunal Federal julgou o Recurso Extraordinário 848.826/DF, com repercussão geral, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. Nessa oportunidade, entendeu que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento tanto de contas de gestão quanto de governo prestadas pelo Prefeito Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a sua apreciação e emissão de parecer prévio opinativo.

Tal decisão gerou a insurgência dos órgãos representativos dos Tribunais de Contas, os quais sustentam que gera um esvaziamento da atuação deste em nível municipal, restringindo a fiscalização das contas prestadas pelo Prefeito ao controle político da Câmara de Vereadores. Em contraponto, os defensores da tese alegam que esta cristaliza o ideal da soberania popular. Abstraindo-se de ambas as correntes, inegável que tal decisão impacta o controle externo, sobretudo aquele exercido em nível municipal, alterando consideravelmente a dinâmica da fiscalização do exercício da Administração Pública.

Nesta senda, considerando que, até então, o controle externo das contas municipais era exercido, de acordo com a sua natureza, por ambos os órgãos, a fixação da competência exclusiva de julgamento à Câmara de Vereadores suprime parte da ação do Tribunal de Contas à nível municipal.

Diante disso, o estudo parte do seguinte problema de pesquisa: quais são os impactos jurídicos da decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/DF ao exercício do controle externo da Administração Pública em nível municipal? Para tanto, tem-se como objetivo diagnosticar quais são estes impactos ao julgamento das contas do Prefeito Municipal, e as influências da nova dinâmica de controle na sua aprovação ou rejeição.

Para responder ao problema de pesquisa e cumprir o objetivo traçado, o estudo se vale do método de procedimento monográfico, e se subdivide em três capítulos. No primeiro, será examinado o panorama teórico e normativo que circunda o tema do controle da Administração Pública, sobretudo em nível municipal. No segundo, será realizada uma análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema, e posteriormente um exame do caso

paradigma julgado, Recurso Extraordinário 848.826, no que tange às teses expostas. Por fim, no terceiro, serão diagnosticadas as principais consequências de tal entendimento ao controle externo, com ênfase naquele incidente sobre as contas prestadas pelo Prefeito Municipal.

Para fazê-lo, o estudo está calcado no método de abordagem indutivo. Isso porque, a partir da análise de uma premissa específica, qual seja, a fixação pelo Supremo Tribunal Federal da competência exclusiva da Câmara de Vereadores para o julgamento de contas de governo e de gestão prestadas pelo Prefeito Municipal, pretende chegar a uma conclusão geral quanto aos efeitos da decisão no exercício do controle externo da Administração Pública Municipal.

As técnicas de pesquisa adotadas são três: bibliográfica, estudo de caso e exploratória. A técnica bibliográfica ampara a elaboração do panorama teórico que envolve o tema do controle da Administração Pública, a partir da doutrina, artigos científicos, publicações em revistas, monografias e teses. O estudo de caso se desenvolve sobretudo no segundo capítulo, através da análise de jurisprudência do TSE, do STF e do teor da decisão deste no RE 848.826/DF. Por fim, técnica a exploratória, presente no terceiro capítulo, baliza a análise prática de decisões coletadas no sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), diagnosticando quanto às contas prestadas: I) das contas que tiveram o parecer prévio desfavorável, em quantas a Câmara de Vereadores exerceu sua competência e as julgou, e em quantas se manteve inerte; II) quantas delas tiveram parecer prévio desfavorável derrubado pela Câmara de Vereadores; III) qual o tempo de tramitação do processo de contas perante o TCERS; IV) qual o tempo de tramitação do processo de contas perante a Câmara de Vereadores.

O conjunto de decisões foi formado, restringindo a análise aos dados acerca de processos de contas de governo, que compõe a Lista enviada ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) com fito de gerar a inelegibilidade dos gestores para o pleito eleitoral de 2018. O recorte de processos foi obtido da seguinte forma: acessando o sítio eletrônico <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>>; selecionada a aba “Consultas”; selecionada a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”. Foram aplicados os seguintes filtros: “3. Eleições 2018 – Lista enviada ao TRE”, para delimitar os casos ensejadores de inelegibilidade; no campo “Trânsito em Julgado” foi delimitado “>= 01/01/2015” para realizar um recorte de 3 anos; no campo “Esfera” foi selecionado “Municipal”, excluindo as contas estaduais;

no campo “Natureza da Decisão” foi selecionado “Parecer Desfavorável”, mantendo no recorte apenas as contas de governo. Deste modo, foram obtidos 159 processos, os quais foram objeto de análise, arrolados os dados, metodologias e conclusões de forma pormenorizada nos Apêndices 1 e 2.

Assim, o presente estudo possui três partes com características específicas, que se complementam para que seja possível responder ao problema de pesquisa da forma mais completa possível.

2 O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: UMA ANÁLISE CENTRADA NO SEU EXERCÍCIO PELO PODER LEGISLATIVO E PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O presente estudo tem como cerne a análise dos impactos jurídicos da tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 848.826/DF ao exercício do controle externo da Administração Pública municipal. Para enfrentar o problema de pesquisa, imprescindível delimitar o panorama teórico e normativo que envolve o tema, perpassando pelas bases em que se assenta a construção de um Estado Democrático de Direito e justificam a sua controlabilidade, até os fundamentos que respaldam a atuação estatal em nível local e tornam premente a fiscalização da gestão da coisa pública descentralizada.

Para tanto, primeiramente serão examinados os fundamentos do controle da Administração Pública, de modo a determina-lo como a elemento central do Princípio Republicano e do Estado Democrático de Direito. Feito isso, será analisada a forma como o Estado se organiza para atuar em nível local, através da adoção do Pacto Federativo e da Separação de Poderes, o que permite o exercício da Administração Pública Municipal.

Como o estudo envolve o tema do controle das contas prestadas pelo Prefeito, serão esmiuçadas as formas do seu exercício, através dos sistemas de controle interno e externo, e quanto a este último, os órgãos responsáveis por fazê-lo, traçando a diferenciação entre contas de governo e de gestão, delineando as competências do Tribunal de Contas e do Legislativo para chegar ao debate travado na decisão paradigma.

2.1 A imprescindibilidade do controle da Administração Pública como meio realização do Estado Democrático de Direito e do Princípio Republicano

O controle da Administração Pública é indissociável da forma republicana de governo, bem como da concepção de Estado Democrático de Direito. Para analisar o objeto do presente estudo, deve-se, primeiramente, entender o panorama que envolve o tema, calcado sobretudo nas escolhas do constituinte originário acerca das diretrizes basilares do Estado.

A configuração de um Estado Democrático de Direito, enunciada no artigo 1º da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), representou a superação do Estado de Direito puro e simples, originariamente de natureza liberal, e do Estado Social de Direito, criando um conceito completamente novo, que ultrapassa a simplória aglutinação dos dois modelos (SILVA, 2005). Para entender esse fenômeno, deve-se considerar que ao longo da história o Estado foi construído e moldado de forma pendular, oscilando em movimentos de maior ou menor intervenção na realidade social (BREUS, 2014).

Partindo de um marco temporal inicial, o Estado de Direito caracterizava-se pela submissão ao império da lei, divisão dos poderes e pela garantia de direitos individuais (DIAZ, 1973 apud SILVA, 2005). Na sua concepção liberal, calcava-se na busca pela igualdade formal entre os cidadãos e a garantia de liberdade, o que ampliou em muito o individualismo e abstencionismo, tendo como principal consequência a instauração de um cenário de extrema injustiça social (SILVA, 2005).

Como forma de enfrentamento, tornou-se premente que o Estado abandonasse sua isenção, passando a interferir no meio social, de modo que o Estado de Direito deixou de ser meramente formal, assumindo postura ativa na materialização da igualdade e da justiça social. Com o escopo de compatibilizar o capitalismo, como forma de produção, e o estado de bem-estar social, o Estado Social de Direito buscou o desenvolvimento da pessoa humana (SILVA, 2005), deixando de ser mero gestor de fatos conjunturais, passando a tecer políticas a médio e longo prazo, de modo que houve a substituição do *government by law*, próprio do liberalismo, pelo *government by policies*, que lhe é característico, atraindo para si um rol mais amplo de atribuições (BREUS, 2014).

O ponto de confluência de ambos os modelos é a necessidade de atribuir ao Estado de Direito um conteúdo material que se coadune ao interesse dos cidadãos, já que o simples fato de se submeter ao império da lei não significa o foco do estatal no desenvolvimento humano de seus componentes, mas apenas a subordinação a preceitos legais (BULOS, 2015). Diante disso, surge o Estado Democrático de Direito, que além do dever de vinculação à ordem jurídica, está assentado no ideal de soberania popular, preconizando a participação efetiva do povo na gestão da coisa pública, a qual não se exaure no pleito eleitoral, exigindo postura ativa na tomada de decisões e na fiscalização dos rumos do Estado (SILVA, 2005). Nesse contexto, o objetivo da atuação estatal passa a ser a coletividade, e não o indivíduo singularmente

considerado, do modo que o Estado se consolida como um “promovedor dos direitos e garantias fundamentais de sua cidadania” (LEAL, 2017, p.3), passando a ser demandado a criar políticas de implementação dessas promessas constitucionais.

Nesse sentido, enuncia o parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal que todo poder emana do povo (BRASIL, 1988), sendo estes os legítimos titulares da *res publica*, responsáveis por decidir não apenas quem os governa, mas como serão governados, tendo como um de seus desdobramentos o direito de exercer atividade fiscalizatória para avaliar como está sendo feita a administração do interesse público.

Diante disso, o Estado Democrático de Direito visa a concretização dos direitos fundamentais da pessoa humana, não como uma mera promessa, mas como objetivo central de sua atuação (SILVA, 2005). Assim, ao passo em que é assegurado aos cidadãos um amplo rol de direitos e garantias fundamentais, impõe-se ao Estado um grande ônus quanto à sua concretização, motivo pelo qual se fala em uma dupla dimensão no que se refere à sua tutela, podendo os cidadãos exigir a sua efetivação, surgindo ao Estado o dever de materializá-los (SARLET, 2010).

Tal escolha do constituinte originário tem dois desdobramentos principais: a garantia de fruição dos direitos fundamentais aos cidadãos e poder fiscalizatório de como serão geridos os interesses tutelados. Como consequência disso, tornou-se imprescindível a organização do Estado, de modo a viabilizar a adoção de medidas estratégicas e descentralizadas, com o escopo de realizar os direitos fundamentais em todo o território nacional, em vista da consecução do interesse público. Nesse sentido, tem-se lição de Leal (2017, p. 11):

Ocorre que as obrigações que se impuseram ao Estado Democrático de Direito contemporâneo brasileiro são tantas e tão complexas que isto tem sobrecarregado as Administrações Públicas com demandas prestacionais cada vez maiores e, para atende-las (quanto possível), os poderes públicos necessitam constituir programas de ação (políticas públicas) coordenadas por prévias diretrizes e prioridades, estas estabelecidas através de fatores que influenciam a construção da agenda governamental.

Nesse contexto, em razão das demandas que deve o Estado atender e da escassez de recursos para fazê-lo, imprescindível que as ações adotadas tenham a maior aptidão possível a satisfazerem o interesse público, o que só é alcançado a partir do planejamento e de uma atuação estratégica. Diante disso, Cara (2010) traz a ideia de dimensão financeira dos direitos fundamentais positivos, os quais exigem prestações do poder público e, conseqüentemente, alocações de recursos públicos

para viabilizar sua materialização.

Pelo exposto, considerando a premência de implementação de medidas descentralizadas em todo o território nacional, de modo a materializar as promessas constitucionais, através da alocação de bens e valores públicos, indissociável do princípio republicano e do próprio Estado Democrático de Direito a existência de mecanismos de controle de tais ações.

2.2 Fundamentos constitucionais da atuação descentralizada do Estado para implementação de políticas públicas em nível municipal: o Federalismo e a Separação de Poderes

Como o objeto do presente estudo é o controle da Administração Pública em nível municipal, centrada sua análise na função executada pelo Prefeito Municipal, imprescindível aclarar quais os seus fundamentos. Essa necessidade de atuação descentralizada do Estado para a consecução dos objetivos constitucionais em todos os níveis, federal, estadual e municipal, culminou na previsão constitucional de dois mecanismos de descentralização do poder: um de cunho geográfico e um de cunho funcional.

Geograficamente, o poder é dividido entre os entes que compõe o Pacto Federativo. O artigo 1º da Constituição Federal é claro ao afirmar que o Brasil se forma pela união indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, adotando, portanto, a forma federativa (BRASIL, 1988). Segundo Marrafon (2014), a Federação é um modelo de organização estrutural do Estado, o qual internacionalmente se manifesta como Estado Simples, representado pelo governo central, mas internamente é composto por vários entes autônomos, mas não independentes, calcado na ideia de unidade que respeita as peculiaridades locais.

Para tanto, ocorre um compartilhamento do poder, que pressupõe uma renúncia de competências administrativas, legislativas e tributárias pelo governo central, para que cada ente atue dentro dos limites da sua autonomia, de modo a evitar arbítrios oriundos de sua concentração (LUFT, 2014). Nesse sentido, ensina Tavares (2012, p. 1.099):

O Estado denominado federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que

incorpora a federação. No federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado.

Na mesma toada, Justen Filho (2005) afirma que a federação além de forma de Estado é um modo de organização do poder político, responsável por criar uma dissociação de centros de poder munidos de autonomia e competências constitucionais, o que culmina na existência de uma pluralidade de esferas políticas dentro do território de um mesmo Estado.

Por isso, configura-se como um mecanismo de descentralização político-administrativa, originariamente centralizada no Estado, para os entes que compõe a federação, constituindo técnica de distribuição do poder (BULOS, 2015). Justamente em razão de tais características, não há hierarquia ou subordinação entre os entes, de modo que a relação entre eles se caracteriza pela coordenação e cooperação, atuando de forma “conjuntural uniformizada, preservando o pluralismo local e/ou regional” (LUFT, 2014, p. 58).

Diante disso, evidente que tal estrutura pressupõe que exista um âmbito de autonomia próprio de cada ente, e necessariamente uma repartição constitucional de competências e a previsão de mecanismos de obtenção de renda própria. A discriminação de competências está vinculada à observância dos interesses de cada ente federativo, isto é, utiliza-se o critério de predominância de interesses, de modo que as matérias de interesse geral cabem à União, regional aos Estados e local aos Municípios (HARGER, 2007). Na mesma toada, afirma Justen Filho (2005, p. 81):

As competências legislativas e administrativas são atribuídas a cada ente federativo de acordo com a titularidade do interesse, ressalvadas exceções constitucionais. Por isso, cada entidade federativa é titular do poder de auto-organização. A autonomia subjetiva de cada ente federativo acarreta a titularidade de bens e interesses, tal como previsto constitucionalmente. A gestão do seu próprio patrimônio e o atendimento dos interesses diretamente a tanto referidos é, em princípio, de titularidade de cada ente federativo. Poder-se-ia aludir, a esse propósito, a um critério de pertinência espacial. Esse critério significa que a competência federativa é influenciada pela pertinência geográfica do interesse.

Para isso, o artigo 18 do texto constitucional garante a tríplice capacidade dos entes federativos, possuindo poder de autogoverno, autoadministração e auto-organização (BRASIL, 1988). A capacidade de autogoverno garante-lhe o exercício do poder político, de modo que permite a eletividade de representantes nos três níveis.

A capacidade de autoadministração garante autonomia administrativa e gerencial, que se concretiza através da possibilidade da prestação de serviços públicos locais, controle e execução do orçamento e liberdade na gestão de recursos. Por fim, a auto-organização refere-se à autonomia normativa (BULOS, 2015). Todos esses âmbitos de autonomia são sabiamente resumidos por Meirelles (2006, p. 90) quando afirma que consiste no poder de “administração própria daquilo que lhe é próprio”.

Importante frisar que, a Constituição Federal de 1988 significou um avanço ao firmar expressamente a natureza de ente federativo do Município, objeto do presente estudo, garantindo-lhe igualmente autonomia e tríplice capacidade: se auto organiza através da edição de Lei Orgânica Municipal e de leis municipais; se autogoverna por meio da eleição de representantes locais, Prefeito, Vice e Vereadores; e se auto administra por meio de competências próprias. Essa garantia obsta a ingerência do Estado sobre os Município, sendo possível inferir que a Constituição de 1988 garantiu a estes, pela primeira, vez uma autonomia “não tutelada, nem hierarquizada, de direitos e deveres” (LUFT, 2014, p, 45).

Salienta Luft (2014), que a autonomia formalmente conferida aos Municípios seria inócua se o texto constitucional não lhe assegurasse meios materiais para a sua concretização, o que é operacionalizado através da outorga de competências tributárias, de arrecadação e gestão de recursos próprios, o que é implementado por meio das leis orçamentárias. Sendo este, especificamente, o objeto do presente estudo, deve-se considerar que em razão dessa maior autonomia outorgada aos Municípios, estes passam a assumir de forma direta o papel de *walfere*, a quem incumbe realizar as políticas públicas em nível local, coordenadas muitas vezes pela União e Estados (ALLENBRANDT, 2002), através da gestão de recursos e interesses.

Pelo exposto, é possível firmar a existência de vários níveis de poder político, isto é, vários níveis de Administração Pública, cada um deles com estrutura própria e seu respectivo âmbito de autonomia para governar, legislar e gerir (MEDAUAR, 2018). Logo, a adoção da forma federativa de Estado proporciona avanços democráticos ao passo que permite a gestão da coisa pública em nível local, de acordo com suas particularidades, permitindo aos cidadãos participar de mais de perto da formulação de políticas e do seu controle:

A teoria federalista impulsiona também importantes avanços democráticos, já que, para além da divisão clássica dos poderes horizontais – Legislativo, Executivo e Judiciário -, promove um corte vertical, fortalecendo a separação

dos poderes nos diferentes âmbitos de competência federativa (daí sua íntima ligação com o constitucionalismo), instituindo o sistema de freios e contrapesos entre os entes federativos e, entre estes e a população, que se vê mais próxima das instâncias decisórias e com maiores possibilidades de controle do poder político (MARRAFON, 2014, p. 97).

Já no espectro funcional, o mecanismo de divisão do poder previsto constitucionalmente foi a existência de Poderes do Estado, independentes, mas harmônicos entre si. Tal modelo tem o objetivo de garantir a perpetuidade do Estado Democrático de Direito e coibir os abusos do poder centrado nas mãos de uma única pessoa ou órgão (JUSTEN FILHO, 2005). Propõe fazê-lo a partir da divisão das funções estatais e criação de prerrogativas aos seus membros, para que estes possam exercer suas atribuições com isenção e autonomia. Para tanto, distingue três funções estatais diversas – administração, legislação e jurisdição – e as atribui a três órgãos distintos – Executivo, Legislativo e Judiciário, respectivamente.

Com isso, tem-se uma forma de divisão estrutural interna do poder estatal, a qual possui dois objetivos: especialização do exercício de cada função e a independência orgânica, inexistindo subordinação entre seus exercentes (SILVA, 2005). Assim, evita-se os arbítrios oriundos da concentração de poderes e funções em uma única pessoa ou órgão, através da sua distribuição em órgãos distintos, que exercem cada função de forma especializada, sendo garantida autonomia e independência, imprescindíveis à sua plena atuação.

Esse mecanismo de organização e limitação do poder, tem como consequência principal a instituição de um sistema de freios e contrapesos, no qual um Poder controla o outro, isto é, “gera uma fragmentação do poder, com uma pluralidade de sujeitos exercitando competências distintas e controle recíproco” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 23). Nesse sentido, constata Silva (2005) que a independência dos Poderes do Estado não é absoluta, sendo previstos meios de interferência de um no outro, com o objetivo de garantir o equilíbrio vital à consecução do bem da sociedade, cristalizada na atividade fiscalizatória.

Não obstante, a inter-relação entre os Poderes é essencial, de modo que devem visar a cooperação entre si, firmando o ideal de respeito às instituições, imprescindível no Estado Democrático de Direito. Assim, ensinam Canotilho e Moreira (1991, p. 418):

Um sistema de governo composto por uma pluralidade de órgãos requer necessariamente que o relacionamento entre os vários centros do poder seja pautado por normas de lealdade constitucional (Verfassungstreue, na

terminologia alemã). A lealdade institucional compreende duas vertentes, uma positiva, outra negativa. A primeira consiste em que os diversos órgãos do poder devem cooperar na medida necessária para realizar os objetivos constitucionais e para permitir o funcionamento do sistema com o mínimo de atritos possíveis. A segunda determina que os titulares dos órgãos do poder devem respeitar-se mutuamente e renunciar a prática de guerrilha institucional, de abuso de poder, de retaliação gratuita ou de desconsideração grosseira. Na verdade, nenhuma cooperação constitucional será possível, sem uma deontologia política, fundada no respeito das pessoas e das instituições e num apurado sentido da responsabilidade de Estado (statesmanship).

Diante disso, evidente que a lealdade institucional, materializada através da relação harmônica e cooperativa dos Poderes na consecução dos objetivos constitucionais, além de coibir abusos de poder, garante um melhor desempenho dessas instituições no exercício de suas funções.

Tem-se, pois, como imprescindível a adoção de controles em relação a todos os polos de poder político, o qual não pode ser afastado em nome da independência, autonomia ou busca de maior eficiência. Ao contrário, o exercício da atividade fiscalizatória de um Poder por outro não suprime os respectivos âmbitos de autonomia, sendo absolutamente necessário em um Estado Democrático de Direito para assegurar à sociedade que aqueles que titularizam competências ou prerrogativas estatais não irão atuar de modo arbitrário, mas em respeito aos direitos e garantias fundamentais, o que consubstancia razão de ser do Estado (JUSTEN FILHO, 2005).

Historicamente, tal teoria foi delineada e aprofundada por vários teóricos, se consagrando na obra “O Espírito das Leis” de Montesquieu (2008), e atualmente encontra previsão constitucional expressa. Entretanto, mister salientar que nos dias atuais, a teoria da Tripartição dos Poderes não é mais vista como uma segmentação rígida por grande parte da doutrina.

Na perspectiva de Medauar (2018), inexistente uma separação rígida ou estática de funções, mas sim um conjunto de órgãos com prerrogativas e atribuições que lhes são típicas, as quais os caracterizam e os diferenciam entre si. Pode-se afirmar que o constituinte originário atribuiu a cada um dos Poderes funções próprias, mas estas não lhes são exclusivas, de modo que cada um deles possui uma função predominante, o que a autora denomina de “núcleo de atividades típicas” (MEDAUAR, 2018, p. 40), sem prejuízo de outras funções de natureza diversa, chamadas atípicas.

Diante disso, é possível afirmar que a separação de poderes vem dando lugar para a separação de funções. Sobre o tema, Meirelles (2010) afirma que essa ideia já

era abordada inclusive na obra de Montesquieu, o qual nunca se referiu à uma divisão ou separação de poderes, o que resultou de uma das várias matrizes interpretativas de sua obra, visto que sempre tratou do tema como uma necessidade de equilíbrio, consubstanciado no mecanismo de freios e contrapesos. Por isso, constata que o que existe não é uma separação absoluta de funções, mas uma distribuição das três funções principais entre órgãos independentes, de modo que “[...] o governo é resultante da interação dos três poderes do Estado” (MEIRELLES, 2010, p. 62), o que denominamos de sistema de freios e contrapesos, no qual ocorre um mútuo controle entre cada um deles.

Por todo o exposto, adota-se como premissa de estudo a possibilidade do exercício de qualquer das funções – administrativa, legislativa ou julgadora – por qualquer um dos Poderes, ou centros de poderes, do Estado. Nessa perspectiva, quem quer que as exerça tem o dever inafastável de observância às normas e princípio de direito administrativo, como ensinam Alexandrino e Paulo (2012, p. 15-16):

A separação rígida, aos poucos, deu lugar a uma divisão flexível das funções estatais, na qual cada Poder termina por exercer, em certa medida, as três funções do Estado: uma em caráter predominante (por isso denominada típica), e outras de natureza acessória, denominadas atípicas (porque, em princípio são próprias de outros Poderes). Esse modelo – separação de Poderes flexível – foi o adotado pela Constituição Federal de 1988, de sorte que cada um dos Poderes não se limita a exercer as funções estatais que lhe são típicas, mas também desempenha funções denominadas atípicas, isto é, assemelhadas às funções típicas de outros Poderes. Assim, tanto o Judiciário quanto o Legislativo desempenham, além de suas funções próprias ou típicas (jurisdicional e legislativa, respectivamente), funções atípicas administrativas, quando, por exemplo, exercem a gestão de seus bens, pessoal e serviços. [...] O desempenho dessas funções administrativas, seja qual for o poder que as esteja exercendo, deverá sempre observar as normas e princípios pertinentes ao direito administrativo.

Assim, considerando que do ponto de vista geográfico o poder político é dividido entre os entes federativos, em três níveis, e que em matéria funcional, é compartilhado entre os Poderes do Estado, tem-se a possibilidade do exercício da função administrativa nos três Poderes e nos três níveis federativos, de modo que em cada um deles existem Administrações Públicas autônomas.

Isso ocorre em razão de a competência administrativa ser fragmentada, de modo que cada ente tem o poder de tutelar e gerir os interesses próprios da sua órbita de autonomia (JUSTEN FILHO, 2005), o que traz consigo a imprescindibilidade do

controle efetivo dos atos praticados na gestão da coisa pública, com ênfase na esfera municipal, que consubstancia objeto do presente estudo, o que é intrínseco ao próprio conceito de Administração Pública.

2.3 O conceito de Administração Pública e a sua indissociabilidade do controle

Considerando que a premissa de estudo adotada é a já demonstrada possibilidade do exercício da Administração Pública (função administrativa), nos três níveis federativos e pelos três Poderes do Estado, deve-se conceituar o que se entende por “Administração Pública”.

Segundo Justen Filho (2005), o conceito Administração Pública engloba todos os entes, órgãos e sujeitos que exercem a função administrativa, ainda que de modo atípico ou secundário. Por isso, caracteriza essencialmente o Poder Executivo, mas está presente também no Judiciário e no Legislativo.

Independentemente de quem a exerça, tem-se como decorrência lógica do próprio conceito de Administração Pública, a necessária vinculação ao ordenamento e imprescindibilidade do controle. Segundo Lima (1987, p. 20-21) tal conceito “designa geralmente a atividade do que não é proprietário, do que não é senhor absoluto”, e justamente por isso, o que caracteriza seu exercício é “estar vinculada, não a uma vontade livremente determinada, porém, a um fim alheio à pessoa e aos interesses particulares do agente ou órgão que a exercita”. Logo, a quem exerce a função administrativa é conferido o poder de gerir interesses e direitos que não são de sua titularidade, motivo pelo qual Bulos (2015, p. 1.011) afirma que “administrar é cuidar do interesse alheio, e não o interesse do agente público”.

Diante disso, tem-se como finalidade precípua da Administração Pública a consecução dos interesses coletivos, motivo pelo qual, objetivamente, conceitua o conjunto de bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa, e subjetivamente, o conjunto de pessoas e órgãos a quem a lei atribui tal encargo, que têm o escopo de satisfazer os direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2005). Assim, independentemente de quem a exerce, a Administração Pública está vinculada ao interesse público:

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem

comum da coletividade administrada. Toda a atividade do administrador público deve ser orientada por esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade [...] No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir os deveres que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada (MEIRELLES, 2010, p. 87).

Portanto, a atividade administrativa pressupõe a preexistência de regras jurídicas que disciplinem seu exercício e sua finalidade (LIMA, 2007). Por esse motivo, o gestor público não pode agir senão visando o interesse público, sob pena de infração à norma e aos princípios, sem prejuízo da sua responsabilização ou cassação dos efeitos do ato praticado. Os poderes lhes são outorgados não em razão de características ou qualidades pessoais, mas para que sejam utilizados em prol dos administrados, motivo pelo qual não pode agir com finalidade diversa da prevista no ordenamento.

Por isso, tem-se que o exercício da Administração Pública está vinculado não somente às leis, em sentido estrito, mas também aos princípios norteadores do Direito Administrativo, insculpidos no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem prejuízo de todos os demais implícitos ou previstos em outros dispositivos (BRASIL, 1988). Importante salientar que, em razão do princípio da legalidade, ao gestor público apenas é possível fazer o que a lei autoriza, vigendo tal princípio em sua dimensão positiva (GABARDO, 2017). Este tem o dever de observar não apenas a lei, mas o Direito como um todo, com ênfase nos princípios, que sempre devem orientar sua conduta, sob pena de responsabilização.

Em razão de tal princípio, não há espaço para sua vontade subjetiva, o que se coaduna com a própria função administrativa, em razão da finalidade pública que a sustenta, de modo que constituem “os fundamentos da ação administrativa, ou, em outras palavras, os sustentáculos da atividade pública” (MEIRELLES, 2010, p. 88). Pelo mesmo motivo, não lhe é facultado renunciar aos direitos e interesses afetados pela sua gestão, pois estes não são de sua titularidade, possuindo apenas poderes de administração que lhe foram outorgados.

Percebe-se que o exercício da atividade administrativa está adstrito à consecução do interesse público, de modo que se faz mister sua conceituação para fins do presente estudo. Alerta Gabardo (2017) que a supremacia do interesse público consubstancia um conceito aberto, de modo a evitar arbitrariedades quanto ao seu conteúdo material, demandando um trabalho de densificação feito pelo intérprete. Esclarece o autor que, a proteção aos direitos fundamentais é ínsita ao próprio conceito de interesse público, os quais estabelecem balizas à atuação do Poder Público, e que a despeito da impossibilidade de tecer um conceito fechado, é possível delimitar critérios materiais que deve abarcar:

O princípio da supremacia do interesse público a partir de uma perspectiva constitucionalizada deve possuir diferentes níveis de significação, dentre os quais necessita reconhecer que: 1. a atuação do Estado deve se ocupar não só do bem-estar dos indivíduos atuais, mas também das gerações posteriores; 2. o interesse público tem que relevar não somente interesses nacionais, mas também os que ultrapassam esta esfera, considerando a humanidade como um todo. Ademais, “um dos fatores fundamentais favoráveis ao sucesso de uma democracia é um público imbuído de interesse público”. Logo, não basta um reconhecimento eminentemente jurídico se não existe um “lastro social” que dê respaldo à existência de um interesse público formalmente estabelecido (GABARDO, 2017, p. 122).

Pelo exposto, tal princípio cristaliza a finalidade de todo e qualquer ato administrativo, e está vinculado não à satisfação dos interesses estatais ou fazendários, mas sim do povo, quem outorga poder ao Estado e seus agentes para gerir seus interesses (MEDAUAR, 2018). Em razão disso, é indispensável que todos os atos que executam a função administrativa demonstrem sua aptidão para alcançar, da melhor forma possível, o interesse coletivo, motivo pelo qual sua valoração não se restringe apenas aos aspectos legais e formais, envolvendo o juízo de conveniência e oportunidade dos atos. Assim, afirma Justen Filho (2005, p. 76):

A atividade administrativa, numa democracia republicana, tem de ser produzida com observância de procedimentos que assegurem a racionalidade do processo decisório, considerando-se indispensável a justificação teórica e prática de todas as escolhas [...] com a demonstração de sua aptidão para satisfazer do melhor modo possível as necessidades coletivas. [...] Na democracia republicana, as decisões administrativas somente se legitimam se presentes dois requisitos. O primeiro é o conteúdo: a atividade governamental apenas será válida quando for capaz de satisfazer, do melhor modo possível, o problema a ser resolvido. O segundo é a forma: somente são válidas as decisões produzidas de modo democrático, com a observância do devido procedimento administrativo.

Desse modo, considerando que no exercício da função administrativa o agente público realiza políticas que visam a materialização dos direitos fundamentais, legitimado pelo interesse público, devido ao princípio da legalidade que o subordina aos princípios de Direito Administrativo, indispensável que tais ações produzam os melhores resultados possíveis. Neste contexto se insere o mencionado princípio da eficiência, o qual exige da Administração Pública na sua atuação a compatibilização de uma série de variáveis: busca do bem comum; atuação imparcial, neutra e transparente; eficácia na gestão; prestações de qualidade aos cidadãos; a todo momento, obediência do ordenamento jurídico e demais princípios.

Logo, pressupõe a melhor aplicação possível dos recursos públicos, evitando desperdícios e garantindo a melhor rentabilidade social, de modo a atingir o maior número de pessoas, de modo quantitativo e qualitativo (KOSSMANN; LIMBERGER, 2016). Para Bulos (2015), tal princípio vincula a Administração Pública a satisfazer as necessidades básicas dos administrados, bem como tem o objetivo de combater o mau uso dos recursos públicos, a falta de planejamento das ações a serem adotadas para materialização dos objetivos e evitação de erros ou práticas desviantes. Isso é alcançável, na perspectiva de Gabardo (2002) através da racionalização da ação, eliminando os erros possíveis no processo, e no mesmo afirmam Pereira Junior e Dotti (2007), quando conceituam que a busca da eficiência vincula os gestores públicos a agir de forma planejada e adequada, de modo a gerar o menor custo possível, sendo seus resultados controlados e avaliados.

Justamente em razão da necessidade da observância da compatibilidade formal e material com o ordenamento jurídico e seus princípios, que se torna premente o exercício do controle da Administração Pública. Seu exercício descentralizado, pelos três poderes do Estado, nos três níveis federativos, impõe a necessidade da geração de receitas próprias, já que a tríplice capacidade dos entes lhes garante autonomia quanto à sua aplicação e gestão. Por isso, é imprescindível a previsão e efetividade de mecanismos que controlem a aplicação das verbas públicas e a compatibilidade de todos os atos administrativos com a finalidade que lhes é adstrita.

Portanto, ainda que seja outorgada aos entes federativos uma esfera de autonomia na qual estes possuem a última palavra no que tange às decisões relativas ao interesse local, esta não é ilimitada¹, estando sempre subordinada às normas e

¹ Deve-se ponderar que a competência para decidir sobre questões de interesse local sempre deve ser lida de forma articulada com as competências dos demais entes federativos, sobretudo em se tratando

princípios constitucionais, de onde emana a sua própria legitimação. Assim, ensina Bastos (2002) que a autonomia é a margem de discricção para decidir seus próprios negócios, a qual é sempre limitada pelo Direito, sendo, pois, passível de controle.

Evidente pois, que a premência do controle decorre da própria natureza dos interesses geridos, que são públicos. Por isso, a sociedade tem direito de exigir que o administrador preste contas de sua gestão, direito este que já encontrava previsão expressa no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA, 1789). Inclusive, a controlabilidade é característica intrínseca dos regimes democráticos, motivo pelo qual Bobbio (2000) vincula sua inexistência aos regimes arbitrários. Na mesma toada, tem-se como justificativa ao exercício do controle:

Se os órgãos estatais, como um todo, devem obedecer aos termos das leis produzidas por eles próprios, segue-se desta afirmação a necessidade de existir um (ou mais de um) órgão que detenha, entre suas atribuições, a de fiscalizar os demais, corrigindo suas condutas se, e quando, estas divergirem dos termos postos na legislação, seja a constitucional, seja a infraconstitucional, sejam princípios, sejam regras. [...] Do próprio dever de obediência à lei decorre a necessidade de existir alguém que possa exigir tal obediência. Do contrário, tal dever restaria absolutamente esvaziado de conteúdo, uma vez que seu descumprimento não daria azo a consequências de qualquer tipo. Em outros termos: a própria noção de “Estado de Direito” exige a existência de instituições capazes de sancionar, de forma punitiva (ou, quando for o caso, de forma premial) condutas e ações que divirjam das normas legais (CASTRO, 2015, p. 25-27).

Logo, se o administrador público tem o dever de observar em todos os seus atos de gestão da coisa pública as normas e princípios que os sustentam, imprescindível a existência de mecanismos de verificação do cumprimento de tal imperativo legal, sob pena de se traduzir em mera retórica. Por isso, o Direito consubstancia um instrumento de controle-orientação, de modo que o ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional estabelece os fins pretendidos através da sua implementação, sendo, entretanto, ineficiente sem que existam instrumentos aptos a realizar o controle-fiscalização. Isso porque a ciência do controle, seja ele concomitante ou posterior, gera uma reorientação da conduta de modo a evitar reprovações, ao passo que a sua ausência abre espaço para condutas desviantes e arbitrarias (JUSTEN FILHO, 2005). No mesmo sentido, Medauar (2012, p. 375)

de competência concorrente, prevista no art. 24 da Constituição, no qual se atribui à União o poder de editar normas gerais, e aos Estado o poder de suplementá-las (BRASIL, 1988).

denomina tal fenômeno de “vocação preventiva”, de modo que o controle eficaz suscita na Administração um senso de prevenção de arbítrios, que se integra   sua atuação.

Na perspectiva de Bitencourt (2012), o controle possui uma dupla função. Primeiramente, verifica se os atos do gestor observam o interesse público, responsabilizando-o pela tomada de decisões, configurando-se como mecanismos de exame da legitimidade decorrente da soberania popular e, portanto, mostra-se como fundamento da própria ordem jurídica, sendo a essência do Estado Democrático de Direito. Em decorrência disso, serve como meio de obstar condutas de desvio de poder, estimulando o seu exercício adequado.

Na mesma toada, sustenta Britto (2005) que o controle é uma decorrência lógica do Princípio Republicano, o qual impõe responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tem poder de gerir os interesses alheios, isto é, que é investido de competências públicas para fazê-lo, impondo-lhe um compromisso de tomar as decisões mais favoráveis à consecução da finalidade pública, exercendo a melhor administração possível. Nesse sentido, tem-se lição de Leal (2017, p. 4):

Se de um lado o Estado Democrático de Direito agrega poderes e atribuições deferidas pelo constitucionalismo contemporâneo para dar conta das demandas comunitárias complexas, por outro, tais poderes são servientes dos prévios compromissos normativos e políticos desenhados pelo mesmo texto normativo fundamental, o que o impede de desviá-los para outras finalidades ou projetos. Assim, pela simples existência de tamanhos poderes desse novo Leviath , impõe-se pensar se é importante/necessário ter-se mecanismos e instrumentos capazes de fiscalizá-lo, para garantir o cumprimento fiel de suas obrigações (muito mais que normativas), e mais, a quem cabe o exercício dessa fiscalização.

A comprovação do cumprimento de seus deveres legais impõe ao exercente de tais competências a obrigatoriedade de prestar contas da sua gestão aos legítimos titulares da coisa pública, o povo. Este decorre, portanto, da natureza dos interesses geridos. Para Meirelles (2010), o exercício da administração pressupõe zelo e conservação dos bens e interesses que são alheios ao exercente, e em razão de da sua natureza coletiva, seu desempenho adquire natureza de *múnus público*, ou seja, de encargo para com os cidad es.

Tal dever materializa o conceito de *accountability*, o qual caracteriza a atividade de gestão, e se refere à obrigação dos sujeitos encarregados da administração de bens ou recursos públicos prestarem contas dos seus atos, bem como faz surgir sua

responsabilidade perante quem lhes delegou esse encargo (INSTITUTO RUI BARBOSA, 2010). Sobre o tema, já enunciava Douglas North, ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 1993, que o desenvolvimento de um país é diretamente proporcional ao desenvolvimento de suas instituições, dentre elas aquelas responsáveis pelo controle das contas públicas (NORTH, 1991), daí a importância do estudo sobre os mecanismos de controle da Administração Pública e sua efetividade.

Além do fundamento constitucional que torna premente o controle dos atos praticados pelo gestor da coisa pública, pode-se ir mais além, acrescentando que tal dever é adstrito ao próprio poder de gestão de interesses alheios:

O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração (FURTADO, 2007, p 61).

Assim, ainda que inexistisse previsão constitucional expressa, todo aquele que tem poder de gestão sobre a coisa pública deve prestar contas de seus atos, o que decorre do próprio Princípio Republicano, já que o povo outorga poderes ao Estado para gestão de seus interesses, sendo indispensável a transparência sobre como esta vem sendo exercida. Para tanto, o texto constitucional possui previsão expressa de mecanismos de controle aos quais são atribuídos poderes fiscalizatórios, e em sendo apuradas condutas desviantes, sancionatórios.

2.4 Os mecanismos de controle da Administração Pública: controle interno e controle externo

Nesse contexto, se insere o controle da Administração Pública, calcado no dever de prestar contas, imprescindibilidade da compatibilização da conduta dos sujeitos encarregados de exercer competências públicas para com o ordenamento jurídico e os princípios de direito administrativo, resultando em uma possível responsabilização ante os desvios verificados.

A Constituição Federal prevê expressamente duas naturezas distintas do controle: interno ou externo. Dentro deste último, podemos distinguir ainda a possibilidade do seu exercício pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de

Contas, pelo Poder Judiciário, de modo autônomo pelo órgão de contas ou pela própria sociedade. Visando um recorte de análise, nesse estudo não será abordado o tema do controle social, o qual se encaixaria no controle externo.

Para tanto, tem-se como conceito de controle administrativo a verificação da conformidade da atuação dos agentes a determinados cânones (MEDAUAR, 2012). Complementa esse entendimento Silva (2005) ao explicar que a função de fiscalizar consubstancia um meio de impor à Administração o respeito à lei.

Depreende-se, pois, que o exercício do controle tem natureza ampla, podendo ser realizado por outros Poderes do Estado, por órgãos autônomos ou pelos próprios cidadãos. A sua incidência objetiva também não é restrita, tendo com finalidade de fiscalizar e orientar a atuação dos exercentes de encargo público, considerando o dever-ser idealizado pelo ordenamento jurídico. Subjetivamente, incide sobre todo aquele que exerce a função administrativa, independentemente do Poder ou nível da Federação, já que conforme explicitado, seu exercício é descentralizado. Inegável, pois, a amplitude da sua atuação fiscalizatória, motivo pelo qual é realizada por vários mecanismos legalmente previstos.

A presente investigação está centrada no controle incidente sobre os atos praticados no exercício da função administrativa em nível municipal, pelo Prefeito, tratando, sobretudo, dos temas do controle interno, externo pelo Legislativo, Tribunal de Contas e Judiciário. Importante salientar que este não executa, diretamente, todas as funções de natureza administrativa, podendo delegar seu exercício a agentes públicos de sua confiança, subordinados ao seu comando e controle (SILVA, 2005). Por isso, Meirelles (2010) entende que o dever de prestar contas não incide apenas quanto aos bens e verbas públicas geridos, mas sobre todos os atos de governo e de administração.

Primariamente, o controle mais próximo dos atos executados, o qual tem a maior aptidão de ser a eles contemporâneo, é o interno. Este tem natureza administrativa, sendo realizado pelo próprio Poder ou órgão de onde emana o ato, como meio de auto-revisão, verificação e correção. Previsto no artigo 70, caput, da Constituição Federal, a cada Poder constituído é obrigatória a organização de um sistema de controle interno, o qual, conforme previsão do artigo 74 do referido texto legal, possui como finalidades precípua: avaliar o cumprimento de metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e orçamentos; comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial

quanto à eficácia e eficiência; controlar as operações de crédito; auxiliar o exercício do controle externo (BRASIL, 1988).

O controle interno é exercido sobre a conduta dos agentes incumbidos de executar programas orçamentários e aplicação de verbas públicas, incidindo, em suma, em relação a todo e qualquer responsável por exercer função administrativa e gerir interesses públicos. O alargamento da autonomia dos entes, sobretudo em nível municipal (antes sujeito a interferências do Estado), e a possibilidade do exercício de tal encargo pelos demais Poderes, além do Executivo, de modo descentralizado, exige também o controle interno por parte de cada um deles, o qual ao fim e ao cabo auxilia o exercício do controle externo (SILVA, 2005).

Tal modalidade de controle visa a observância do princípio da boa administração através da auto-verificação pelo próprio órgão, de modo a motivar a reapreciação dos juízos de conveniência e oportunidade dos atos administrativos e decisórios tomados na gestão da coisa pública, bem como seu custo-benefício para a coletividade, motivo pelo qual é correto afirmar que o controle não se restringe aos aspectos formais do ato, sendo possível a apreciação do mérito à luz dos princípios de direito administrativo (MEDAUAR, 2018).

Não obstante, apenas é possível falar em controle interno eficiente quanto há integração entre a fiscalização por este realizada e aquela à cargo dos mecanismos de controle externo. Justamente por isso, o artigo 74, parágrafo 1º, da Constituição, afirma que os responsáveis pelo controle interno, uma vez verificadas irregularidades, tem o dever de cientificar o Tribunal de Contas, sob pena de responderem solidariamente com o gestor desviante (BRASIL, 1988).

Já no que tange ao controle externo, este se refere à atividade fiscalizatória realizada por um Poder externo ao fiscalizado ou por órgão constitucional independente. Tal modalidade de controle tem o objetivo de comprovar a probidade da Administração e a regularidade da gestão da coisa pública (MEIRELLES, 2010). Este é exercido pelo Poder Judiciário, Legislativo e Tribunal de Contas.

O art. 70, caput, da Constituição Federal consagra o Poder Legislativo como legitimado ao exercício do controle externo da Administração Pública, competência esta que exerce com o auxílio do Tribunal de Contas. Tal atribuição decorre do fato de que seus membros são representantes do povo, materializando a soberania popular, e como desta que emana o poder estatal e de exigir a prestação de contas, lhe cabe exercer a fiscalização em nome daqueles que lhes legitimam. Ademais, como

é o Legislativo que aprova as leis orçamentárias de iniciativa do Chefe do Executivo, àqueles cabe fiscalizar a atuação deste.

O referido dispositivo legal dispõe que lhe incumbe o exercício da fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e entidades da administração direta e indireta, aplicando-se, em razão do Princípio da Simetria, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste último, portanto, é exercido pela Câmara de Vereadores, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado (BRASIL, 1988).

Segundo Scliar (2009), no controle de natureza contábil há enfoque na correta formalização dos registros de receitas e despesas, à luz das normas pertinentes, isto é, mais direcionada à aspectos formais; na área financeira são apreciados os depósitos bancários, pagamentos, entrada e saída de valores, empenho de despesas, entre outros; o controle orçamentário se refere ao monitoramento da execução do orçamento público, previamente estipulado por leis orçamentárias; em matéria operacional, fiscaliza a execução das atividades administrativas em sentido amplo quanto à sua forma e conteúdo, nesse caso, à luz da finalidade pública e princípios administrativos; por fim, o de natureza patrimonial se refere aos bens que compõe o patrimônio público.

Já no que tange aos parâmetros para o exercício do controle, o referido dispositivo legal, os órgãos de controle externo verificam os atos administrativos quanto “à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas” (BRASIL, 1988). Sobre o tema, importante frisar que a Constituição anterior se referia ao exercício do controle apenas em matéria de legalidade dos atos praticados, ao passo que, atualmente, engloba os parâmetros supracitados (JUSTEN FILHO, 2005).

Entretanto, Justen Filho (2005) atenta para o fato de que isso não permite a revisão do mérito ou invasão do âmbito de discricionariedade dos atos, não podendo o exercente do poder fiscalizatório reprovar a escolha do gestor, salvo se apontar de modo objetivo e inquestionável a incompatibilidade da escolha feita ao fim pretendido pela lei. Conclui, assim, que a legitimidade e economicidade são parâmetros complementares para apreciação dos atos, que não restringem a liberdade de atuação, mas devem balizar a conduta do gestor, cabendo aos órgãos de controle externo verificar se a conduta deste foi inadequada, se agiu em desvio de finalidade ou abuso de poder.

Logo, a prestação de contas da gestão da coisa pública e o subsequente controle exercido têm o escopo de, além de avaliar a compatibilidade formal com a norma, evidenciar que a escolha feita se adequa aos princípios do direito administrativo, e sobretudo à finalidade pública que sustenta a outorga de tais poderes.

2.5 O controle externo exercido pelo Poder Legislativo e pelo Tribunal de Contas: regime jurídico das contas públicas e as consequências da dicotomia “contas de governo e contas de gestão”

No âmbito municipal, o controle externo da Administração Pública é atribuído à Câmara de Vereadores pelo artigo 31 da Constituição Federal, responsável pela fiscalização financeira e orçamentária por meio do controle externo (BRASIL, 1988). Segundo Silva (2005), tal atribuição possui várias formas de efetivação, como por exemplo: direito de pedir informações ao Prefeito, investigações através de comissões especiais de inquérito, julgamento de contas dos prefeitos. Sem dúvidas, a principal atribuição do Legislativo no controle externo, para fins do presente estudo, é o poder de julgamento das contas do Chefe do Executivo.

Segundo dispõe o artigo 49, inciso IX, da Constituição Federal, o Congresso Nacional tem competência exclusiva para julgar as contas do Chefe do Executivo, no caso o Presidente da República (BRASIL, 1988). Por simetria, enquadrando tal dispositivo no âmbito aqui estudado, o julgamento das contas do Prefeito Municipal é atribuído exclusivamente à Câmara de Vereadores.

Para o exercício de tal atribuição, o Legislativo conta com o auxílio do Tribunal de Contas, responsável por emitir um parecer prévio no qual analisa as contas prestadas pelo Chefe do Executivo, o qual, no âmbito municipal, apenas deixará de prevalecer por dois terços dos votos dos Vereadores, nos termos do artigo 31, parágrafo 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Entretanto, deve-se ponderar que o Tribunal também possui competências de julgar as contas dos gestores públicos em casos específicos, de forma autônoma, independente de confirmação pelo Legislativo correspondente. Para delimitar o âmbito de incidência do controle externo pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, e por este último de modo independente, imprescindível analisar o tema do regime jurídico de contas públicas e tecer a diferenciação de contas de governo e contas de gestão. Inclusive, este é um dos pontos centrais das argumentações tecidas

no Recurso Extraordinário 848.826/DF julgado pelo Supremo Tribunal Federal, objeto do presente estudo (BRASIL, 2016).

Sobre o tema, Britto (2002) ensina que no Brasil existe um regime jurídico dual de contas públicas, que de acordo com o seu conteúdo material tem um órgão específico para o seu julgamento, de modo que os órgãos de controle externo possuem âmbitos de atuação diversos, os quais não se confundem. Para fins do presente estudo é imprescindível diferenciar competência de cada um deles.

Segundo Furtado (2007), as contas públicas se dividem em contas de governo e contas de gestão. As contas de governo retratam atos exclusivos do Chefe do Executivo no exercício da gestão política, as quais são submetidas ao julgamento pelo Legislativo, que detém competência exclusiva para fazê-lo, por força do disposto no artigo 71, inciso I, da Constituição Federal. Já as contas de gestão podem ser prestadas espontaneamente ou tomadas em periodicidade diversa, por todos administradores de recursos públicos, cabendo sua apreciação e julgamento definitivo ao Tribunal de Contas, conforme previsão expressa do artigo 71, inciso II, do texto constitucional (BRASIL, 1988).

O Supremo Tribunal Federal se manifestou sobre o tema na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849 (BRASIL, 1999), na qual examinou as competências de ambos os órgãos para exercício do controle externo, firmando entendimento de que tal distinção decorre de interpretação da Constituição, de modo que ao Legislativo cabe o julgamento das contas de governo, e nesse caso, ao Tribunal de Contas cabe apenas a emissão de parecer prévio opinativo, ao passo que as contas de gestão estão sujeitas ao julgamento definitivo pelo órgão de contas. Nesse sentido, tem-se trecho do julgado:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas (BRASIL, 1999, p. 1)

A duplicidade de regimes jurídicos das contas públicas foi reafirmada no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3715-3/TO

(BRASIL, 2006), na qual foi firmada a clara distinção entre contas de governo prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, em relação às prestadas pelos demais administradores e responsáveis pela gestão de bens e verbas públicas, aclarando que estas últimas não se submetem à confirmação e julgamento pelo Legislativo.

As contas de governo, apesar de prestadas pelo Chefe do Poder Executivo no exercício de sua função política, tem natureza personalíssima (não são do órgão, mas da pessoa), em razão de que este na gestão da coisa pública age em nome próprio e não em nome do ente público, podendo ser, portanto, responsabilizado pelos seus atos. Isso decorre do fato de que a este foram outorgados poderes de gestão dos interesses públicos que lhe são alheios, de modo que deve comprovar o atendimento de tal finalidade. Assim, este tem o dever de prestar contas, em regra, anualmente, quanto ao exercício anterior, acompanhando o exercício do orçamento público (FURTADO, 2007).

São contas com enfoque nos resultados globais da gestão da coisa pública, motivo pelo qual são consideradas contas de resultado, que não se referem aos atos administrativos isolados, mas sim aos grandes números da administração:

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. Por não conterem tais demonstrações indicativos de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério (FERNANDES, 1991, p. 77).

Consideram, portanto, as metas traçadas pelo ordenamento jurídico que devem ser atendidas com o seu exercício, sejam através da Constituição Federal ao garantir a fruição de direitos fundamentais, prevendo aplicação de percentuais mínimos da receita para a sua consecução em saúde ou educação, seja por leis orçamentárias ou planos plurianuais, onde são estabelecidos objetivos a serem atingidos em determinado prazo através da alocação de recursos, e o correspondente resultado do gestor.

Nesse sentido, tais normas cristalizam a finalidade pública dos atos dos

administradores, e segundo Lopes (1947 apud SILVA, 2005), são pressupostos do Estado Democrático de Direito, em razão de que o orçamento público é votado pelo povo, por intermédio de seus representantes legítimos, estabelecendo as prioridades de atuação de um Estado com recursos finitos e necessidades infinitas. Assim, a fiscalização desempenha um papel imprescindível para a demonstração da busca da finalidade pública das despesas e consecução do interesse coletivo, e por isso, não se restringe aos atos administrativos considerados isoladamente, conforme lição de Furtado (2007, p.70):

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias [...] perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais.

Em razão de evidenciar se as ações implementadas no exercício financeiro estavam calcadas na consecução dos objetivos delineados pelas leis orçamentárias e pela norma constitucional, contas de tal natureza estão sujeitas ao julgamento pelo Legislativo, representantes da soberania popular. Ao Tribunal de Contas cabe a sua análise prévia, em regra, no prazo de sessenta dias do seu recebimento, conforme previsão do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Em se tratando de municípios que não sejam capitais, e que tenham menos de duzentos mil habitantes, o prazo será de cento e oitenta dias, conforme artigo 56, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

Consoante Furtado (2007, p. 70), no parecer prévio, o órgão de contas evidencia os resultados da gestão, pelo viés técnico, devendo diagnosticar “o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado” com ênfase nas áreas que envolvem a materialização de direitos fundamentais, exemplificativamente educação, saúde, assistência social, desenvolvimento humano, renda. Em razão da sua natureza e incompetência para julgamento, não lhe cabe fazer qualquer valoração dos resultados apresentados, apenas expô-los de forma clara, objetiva e técnica, evidenciando sua natureza opinativa (MEIRELLES, 2010).

Tal natureza do parecer prévio é consequência lógica da competência exclusiva de julgamento pelo Legislativo dessa espécie de contas, de modo que apenas a este

cabe a valoração dos dados nele contidos. Como tem o escopo de evidenciar os resultados globais da gestão no exercício financeiro à luz das metas traçadas na norma constitucional e leis orçamentárias, segundo Britto (2002), sua apreciação se dá por critérios de conveniência e oportunidade, os quais possuem natureza subjetiva, servindo para avaliar competência discricionária atribuída ao gestor público.

Por isso, entende-se que o julgamento parlamentar tem natureza política, já que não precisa embasar sua decisão em critérios técnicos e objetivos. Entretanto, imprescindível aclarar que a conclusão do parecer prévio não é descartável em face do julgamento pelo Legislativo, já que em decorrência da previsão do artigo 31, parágrafo 1º, da Constituição Federal, este apenas deixará de prevalecer por quórum qualificado, sendo derrubado pelos votos de dois terços dos membros da Casa Legislativa (BRASIL, 1988). Nesse sentido, entende Meirelles (2010, p. 742-743):

Quanto aos Municípios, suas contas são julgadas pelas próprias Câmaras de Vereadores, “com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados” [...] deixando de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo órgão competente, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Criou-se assim, para as contas municipais, um sistema misto em que o parecer prévio do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é vinculante para a Câmara de Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços de seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do plenário. Portanto, o parecer do Tribunal ou órgão de contas vale como decisão enquanto a Câmara não o substituir por seu julgamento qualificado pelo quórum constitucional.

A partir disso, tem-se que o julgamento das contas de governo do Chefe do Executivo é um ato composto, resultando da manifestação do Tribunal de Contas, que realiza uma apreciação técnica das contas prestadas através da emissão de parecer prévio, que serve de substrato imprescindível ao julgamento político pelo Legislativo. Assim, o ato decisório do órgão de contas é pressuposto do julgamento parlamentar (FURTADO, 2007).

Diante disso, fica evidente a importância de tal parecer, vez que o próprio texto constitucional explicita que, a despeito da competência exclusiva do Legislativo de julgar as contas do Chefe do Executivo, no âmbito municipal, dá-se um relevo maior à apreciação técnica, que exige quórum qualificado para que seja afastada, servindo também como atenuante ao julgamento estritamente político.

Em função disso, inegável que o Tribunal de Contas, apesar de ser tratado como auxiliar do Legislativo na literalidade do artigo 71, caput, da Constituição Federal, trata-se órgão autônomo e independente, o qual possui competências próprias que

ultrapassam a simples emissão de parecer prévio (BRASIL, 1988). Consoante Ferreira (2014), se trata de um órgão que auxilia e orienta o Legislativo no exercício do controle externo, mas que não é a ele subordinado, atentando Leal (2005) para o fato que este se estrutura independentemente de qualquer dos Poderes do Estado.

O termo auxílio citado no texto constitucional, ao contrário, deve ser entendido como uma imprescindibilidade da prévia análise técnica, condição *sine qua non* ao julgamento de contas, vez que não é possível o exercício do controle externo pelo Legislativo sem a emissão do parecer prévio pelo órgão de contas. Nesse sentido, entende Costa (2006, p. 68):

Importante frisar que esse auxílio não tem o caráter de impor relações de subordinação entre a Corte de Contas e o Legislativo, mas sim é necessário ao efetivo controle a ser desempenhado sobre a Administração Pública. Cabe fixar, portanto, que este auxílio não é de subalternidade, mas de necessidade. Não há como exercer o controle externo sem a indispensável participação das Cortes de Contas, que são órgãos tecnicamente preparados para essa atividade estatal.

A inexistência de subordinação é pressuposto necessário da caracterização do Tribunal de Contas como mecanismo constitucionalmente previsto de controle externo, em razão de que, se deve exercer o controle de todos os Poderes do Estado e de qualquer administrador de bens e rendas públicas, deve, necessariamente, ser destes independentes. Sobretudo em se tratando do Legislativo, o qual também está sujeito ao controle do órgão de contas.

O tema foi enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190/RJ (BRASIL, 2010), manifestou entendimento de que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, em qualquer nível federativo, pois além da competência de auxiliar, o órgão de contas possui autonomia por expressa outorga constitucional. Logo, não é delegatário do Legislativo, de modo que não há qualquer vínculo hierárquico entre eles, tampouco atua como mero assessor técnico. Na realidade, lhe é assegurada capacidade de administração de suas receitas e da sua estrutura, ao passo que seus membros possuem prerrogativas próprias, semelhantes às da magistratura.

O Tribunal de Contas é considerado órgão autônomo de controle, não estando vinculado a qualquer dos Poderes do Estado, de modo que goza de autonomia administrativa e financeira, conforme artigos 73 e 96 da Constituição Federal (BRASIL,

1988). Por isso, importa em uma nova visão do Princípio da Separação dos Poderes, já supramencionado, inserindo nessa divisão órgãos isentos e desprovidos de natureza política, isto é, sua atuação está calcada em parâmetros objetivos, técnicos e jurídicos (CASTRO, 2015). Nesta senda, apesar de não constituir um dos Poderes de Estado, originariamente concebidos, se caracteriza como órgão autônomo e independente de qualquer deles:

Trata-se de órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas não subordinado, e que tampouco integra sua estrutura. Foi criado posteriormente à teoria da separação dos poderes e não se insere nas linhas rígidas da tripartição, a exemplo do que ocorre com o Ministério Público. Todavia, não o concebemos como um dos poderes da República, mas, adotando o entendimento do Ministro Celso de Mello e Odete Medauar, o consideramos um conjunto orgânico autônomo. A subordinação hierárquica a qualquer poder representaria limitação e até mesmo a inviabilidade da efetivação da função de controle em sua plenitude (PELEGRINI, 2014, p. 96).

A partir do exposto, evidente a independência institucional do Tribunal de Contas e a conseqüente existência de competências próprias, que apenas por ele podem ser exercidas. Segundo previsão do artigo 71 da Constituição Federal, estão entre as suas atribuições, além da emissão de parecer prévio: julgar as contas de todos os administradores e demais responsáveis por bens e verbas públicas; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, de pessoas vinculadas à administração direta e indireta; realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial nos Poderes do Estado, nos três níveis federativos, órgãos da administração direta e indireta, de modo espontâneo ou mediante provocação; fiscalizar os valores repassados pela União mediante convênios ou outros instrumentos, aos demais entes; representar ao poder competente sobre as irregularidades apuradas; delimitar prazo para que o fiscalizado adote providências corretivas; aplicar aos fiscalizados, em caso de ilegalidade ou irregularidade nas contas, sanções previstas em lei (BRASIL, 1988); sem prejuízo das demais atribuições previstas no texto constitucional e nas leis infraconstitucionais, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

A principal delas, para o presente estudo, está prevista no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, a qual trata da competência para julgar as contas de todo e qualquer administrador responsável por bens e verbas públicas (BRASIL, 1988). Trata, portanto, das contas de gestão, o segundo regime jurídico de contas públicas, diverso

das contas de governo, já explicitadas.

De modo geral, lhe compete, de modo definitivo, o julgamento das contas prestadas por aquele que exerce o papel de ordenador de despesas, conceituado no artigo 80, parágrafo 1º, do Decreto-Lei 200/67, segundo o qual “tôda 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” (BRASIL, 1967). Logo, estão sujeitos à tal modalidade de controle todo aquele que realiza a aplicação de verbas públicas.

As contas de gestão podem ser anuais ou periódicas, prestadas espontaneamente pelo fiscalizado ou tomadas de modo especial pelo órgão de contas, e em qualquer dos casos evidenciam a gestão de recursos públicos. Diferentemente das contas de governo, nas contas de gestão ocorre o exame singular de cada ato administrativo de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como analisa as subvenções de receita, visando detectar qualquer ato improbo, praticado em lesão do erário público, benefício de terceiro ou violação dos princípios de direito administrativo (FURTADO, 2007).

Logo, além de ser o órgão que analisa as contas, decidirá sobre a sua aprovação ou não. Realiza, nessa espécie, um exame muito mais criterioso, que não evidencia apenas os resultados globais da gestão, mas aprecia formal e materialmente cada ato praticado pelo fiscalizado, no que tange à obediência da forma prescrita em lei para a sua realização, respeito à finalidade pública que o fundamenta, bem como possíveis benefícios ou prejuízos ao erário.

Quanto ao julgamento das contas, tem-se competência autônoma, não sujeita à posterior confirmação pelo Legislativo, diferentemente das contas de governo, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006). Entretanto, importante salientar que, embora o dispositivo constitucional em apreço trate da competência de “julgar”, esse tema não é pacífico na doutrina, mas majoritariamente entende-se que o Tribunal de Contas não possui função jurisdicional, mas apenas examina as contas prestadas pelo viés técnico-jurídico, o que não suprime a competência do Poder Judiciário para responsabilização pessoal do agente público (DI PIETRO, 2009).

Suas decisões têm natureza administrativa, de modo que não lhe compete julgar

as pessoas², os agentes públicos alvo da fiscalização, mas apenas declarar a regularidade ou não contas por eles prestadas, ficando evidente a não-jurisdicionalidade de suas decisões, já que apenas pessoas podem ser objeto de julgamento (BASTOS, 1995). Logo, não possuem a atribuição de dizer definitivamente o Direito, de modo que suas decisões não fazem coisa julgada, sobretudo se considerarmos que os fatos objeto de glosa pelo Tribunal de Contas podem ser apurados judicialmente, como na hipótese de configurarem crimes ou gerarem prejuízos ao erário.

Não obstante, a competência do Tribunal de Contas para julgamento das contas de gestão é meio indispensável ao exercício do controle externo, em razão de apreciá-las à luz de critério técnicos, possuindo definitividade como decisão administrativa, de modo que o acórdão possui eficácia de título executivo, podendo inclusive impor sanções em caso de declaração de irregularidades nas contas (FURTADO, 2007).

Em razão disso, é possível firmar a tridimensionalidade do processo de contas, já que este possui três dimensões necessárias ao cumprimento da sua missão institucional: a primeira se refere ao julgamento da gestão do fiscalizado, a qual realiza o princípio republicano de levar ao conhecimento do povo o modo como estão sendo geridos os recursos públicos, que em grande parte são captados mediante tributação; a segunda, pune o gestor desviante, possuindo natureza sancionatória em razão da irregularidade das contas; por fim, a terceira impõe o dever de reparação do dano constatado, causado ao erário, pressupondo nexo de causalidade entre o dano e a conduta do gestor (CAVALCANTI, 1999).

Logo, o grande diferencial entre as contas de gestão em relação às de governo, é que nas primeiras o Tribunal de Contas pode, além de reprová-las, impor sanções e obrigação de reparar o prejuízo ao erário causado pelo gestor, imediatamente no próprio processo de contas. Conforme artigo 71, incisos VIII e IX, da Constituição Federal, poderá aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade ou irregularidade nas contas, obrigação de restituir valor proporcional ao prejuízo causado ao erário, assinar prazo para que adote medidas corretivas, e sanções previstas em lei, como

² Ferreira (2014) ao analisar o tema explica que os processos de contas não discutem a responsabilidade pelos fatos da gestão analisada, apontando que quase a totalidade dos processos atribui os atos do Executivo ao Prefeito, em nível municipal, ou presidente da Câmara de Vereadores, quanto aos atos do Legislativo. A responsabilização na maioria das vezes não é apurada, mas simplesmente atribuída ao chefe do Poder correspondente, o que contribui para que a decisão seja revertida judicialmente, reduzindo os resultados práticos de sua atuação e causando insegurança jurídica.

por exemplo multas pecuniárias (BRASIL, 1988).

Em ambos os casos, sejam contas de governo ou de gestão, estará o agente sujeito ao controle jurisdicional, de modo que a aprovação das contas, seja pelo Tribunal de Contas, seja pelo Legislativo, não elide eventual responsabilidade criminal ou cível, em nome do princípio da independência das instâncias e da inafastabilidade da jurisdição (FURTADO, 2007). A vantagem do julgamento das contas de gestão em detrimento das de governo, é que nas primeiras o órgão técnico já pode impor a obrigação de reparar o dano, ou sancionar, sem que seja necessário todo o decurso do prazo até uma sentença judicial definitiva.

Por fim, mister salientar que, independentemente do órgão julgador das contas públicas, sendo contas de gestão pelo Tribunal de Contas, e de governo pelo Poder Legislativo, o processo deve respeitar as garantias constitucionais de ampla defesa, contraditório, vedação de provas ilícitas, publicidade e fundamentação das decisões. Em não sendo observados, a decisão que aprovou ou reprovou as contas passa a ser passível de revisão pelo Judiciário (FERREIRA, 2014)³.

Diante do exposto, resta delimitado o panorama que envolve o presente estudo. Foram explicitados os fundamentos teóricos e normativos que permitem o exercício da Administração Pública em nível municipal. Poderíamos concluir preliminarmente que o Prefeito Municipal, na qualidade de Chefe do Executivo estaria submetido ao controle pelo Legislativo, ao prestar contas de governo, e ao Tribunal de Contas, ao prestar contas de gestão dos atos de ordenação de despesas.

O cerne do debate travado no julgamento do RE 848.826/DF pelo Supremo Tribunal Federal foram as contas do Prefeito. Isso porque nos demais entes, Estados, União e Distrito Federal, existe uma estrutura organizacional muito maior, de modo que o Chefe do Executivo se ocupa apenas do exercício de sua função política, delegando as atividades administrativas e de ordenação de despesas. Em contraponto, no âmbito municipal, o Chefe do Executivo atrai para si maiores atribuições, tanto de governo, quanto de gestão, e o controle decorrente da prática de tais atos.

Assim, a questão a ser enfrentada é: é possível que o Tribunal de Contas julgue

³ Ferreira (2014) analisa o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, demonstrando que um dos meios de garantir sua maior eficácia é qualificando os seus trabalhos de modo a passarem pelos crivos das instâncias jurisdicionais, respeitando todas as garantias constitucionais asseguradas ao processo judicial, de modo a evitar que suas decisões (e todos os recursos públicos e o tempo investidos na sua produção) sejam posteriormente desconstituídas.

as contas de gestão quando prestadas pelo Prefeito, com fundamento na construção doutrinária trazida no presente estudo acerca do regime jurídico dual de contas públicas? O tema será abordado no capítulo seguinte, bem como o que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal quando instado a se manifestar.

3 CASO PARADIGMA: JULGAMENTO DO RE 848.826/DF PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CÂMARA DE VEREADORES PARA O CONTROLE DAS CONTAS PRESTADAS PELO PREFEITO MUNICIPAL

A grande questão enfrentada no julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/DF foi a definição do órgão competente para a apreciação das contas prestadas pelo Prefeito Municipal quando este agir como ordenador de despesas com a aptidão de gerar a sua inelegibilidade em caso de rejeição, com fundamento no disposto no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 135/2010, a chamada de Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei Complementar 64/1990.

Entretanto, antes de adentrar especificamente no exame das teses dos Ministros do Supremo Tribunal Federal que deram ensejo à decisão paradigma, primeiramente é necessário contextualizar como surgiu essa discussão e como ela chegou ao órgão jurisdicional. Para tanto, na parte inicial desse capítulo será traçado um breve panorama acerca da Lei da Ficha Limpa, responsável pela redação do dispositivo legal questionado, abordando as controvérsias de sua aprovação e do seu conteúdo. Posteriormente, será analisada a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e do Supremo Tribunal Federal (STF) para verificar se já havia tese majoritária acerca do tema de qual seria o órgão competente para julgar as contas dos Prefeitos, e assim determinar se o julgado paradigma foi uma decorrência lógica do que já vinha sendo decidido, ou se rompeu com o entendimento vigente. Por fim, serão esmiuçadas as teses que levaram à pacificação da discussão pela Corte Constitucional.

3.1 A Lei da Ficha Limpa e a possibilidade de gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas pelo órgão competente se tornarem inelegíveis: uma análise do contexto fático que embasa o RE 848.826/DF

O debate travado no RE 848.826/DF tem como plano de fundo, além da fixação de um critério definidor do órgão competente para julgar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, a possibilidade da inelegibilidade decorrente da sua rejeição. Essa discussão se acentuou após o advento da Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), que apesar de originariamente já prever a sanção de inelegibilidade pela rejeição das contas, com sua nova redação estendeu, de forma expressa, a sua incidência aos

mandatários que agissem como ordenadores de despesas.

Essa nova redação culminou na corrente interpretativa que entendia que a rejeição das contas pelo Tribunal de Contas seria apta a gerar a inelegibilidade de Prefeitos, desde o objeto de análise fossem atos de ordenação de despesas, sob fundamento teórico no já mencionado regime dual de contas públicas. Em contraponto, os gestores que se tornaram inelegíveis suscitavam perante o Judiciário que a Câmara de Vereadores teria a competência exclusiva de julgar o Prefeito, na qualidade de Chefe do Executivo, por força do art. 71, I, da Constituição.

Para enfrentar o tema, mostra-se oportuno aclarar a evolução normativa de tal dispositivo legal, de modo a melhor compreender sua redação atual. Na sua redação original, a referida alínea já previa a possibilidade de gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas, no exercício de cargo ou função, por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente se tornassem inelegíveis por 5 anos contados da decisão, salvo se esta estivesse sendo submetida à revisão judicial (BRASIL, 1990).

Entretanto, foi apenas com a Lei Complementar 135/2010 que foi feita menção expressa da possibilidade de aplicação da sanção de inelegibilidade aos mandatários ordenadores de despesas julgados pelo órgão de contas. Podemos entender essa referência como forma de incorporar ao conteúdo da norma a teoria do regime jurídico dual de contas públicas, pacificando o entendimento de que o fato de o ordenador de despesas ser o Chefe do Executivo não afasta a competência de julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas.

O julgamento paradigma serve para demonstrar que se este era o objetivo, não foi alcançado. Como um todo, a Lei da Ficha Limpa sempre foi muito controvertida e criticada pela doutrina eleitoral. Isso porque foi responsável por ampliar o rol hipóteses de inelegibilidade, bem como ampliou os prazos das já existentes, previu crimes que obstam nova candidatura, e resumidamente restringiu o direito fundamental à elegibilidade (ARAÚJO; SALGADO, 2013).

Seus defensores entendem que foi um passo significativo e imprescindível à moralização da política, consequência do descontentamento e descrença social nas instituições democráticas, fenômeno cada vez mais presente diante do crescente número de escândalos de corrupção noticiados pela mídia⁴ (PECCININ; COPI, 2019).

⁴ Sobre o tema da corrupção, pontua Ferreira (2014, p. 86) que esta não necessariamente é maior nos dias atuais, mas se torna mais visível ante a massiva divulgação da mídia. Nas suas palavras “o volume

Assim, a referida lei foi recebida pelo povo como meio de garantir a probidade na gestão pública. Segundo Reis (2010 apud PECCININ; COPI, 2019), um dos idealizadores da Lei da Ficha Limpa, esta tem fundamento no princípio da proteção, de modo que vetando a participação de candidatos presumidamente inaptos, a lei estabelece parâmetros mínimos que de elegibilidade. Nesse sentido, visa afastar da vida pública aqueles supostamente envolvidos em condutas ilícitas, antiéticas ou imorais (ABREU E SILVA, 2015).

A despeito disso, grande parte da doutrina eleitoral questiona a constitucionalidade da referida norma, já que restringe o direito fundamental de candidatar-se ao pleito. Sobre o tema, Araújo e Salgado (2013, p. 123) afirmam que “a Lei da Ficha Limpa é símbolo de um perigoso encontro entre discurso jurídico e moralidade — uma moralidade perniciosa que desafia os fundamentos do Estado Democrático de Direito”, visto que aprovada em decorrência da pressão popular, culminou na restrição os direitos políticos, indo além do próprio texto constitucional. A despeito disso, o Supremo Tribunal Federal, quando instado a se manifestar, declarou a sua constitucionalidade⁵.

A mobilização social foi tamanha que, a despeito de todas as controvérsias, a lei foi rapidamente aprovada pelo Legislativo⁶, e a partir disso, dada nova redação ao referido art. 1º, I, “g”, segundo a qual a decisão que rejeita as contas prestadas apenas teria condão para gerar inelegibilidade quando: I) apontar irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa; II) a decisão do órgão competente for irrecorrível e não tiver sido suspensa ou anulada judicialmente; III) o prazo da inelegibilidade foi ampliado para 8 anos; IV) passou a prever expressamente a possibilidade de aplicação aos ordenadores de despesa julgados pelo Tribunal de Contas, inclusive quando exercentes de mandato eletivo (BRASIL, 2010).

A despeito de ter sido aprovada, sua redação continuou sendo questionada. A questão suscitada no RE 848.826/DF foi justamente qual seria o órgão competente para rejeitar as contas com aptidão de gerar a inelegibilidade quando o fiscalizado

expressivo de casos de corrupção apresentados aos brasileiros, a partir de então, decorreu da queda da censura imposta e da liberdade à informação advinda com a constituição de 1988 – contexto esse que propiciou uma imprensa livre e a possibilidade de reflexão e debate sobre tudo que suscite o interesse público”.

⁵ A constitucionalidade da LC 135/2010 foi questionada perante o STF através da ADC 29 – DF, ADC 30 – DF e ADI 4578 - DF, tendo sido por ele confirmada.

⁶ A Lei da Ficha Limpa – cujo projeto de iniciativa popular contava com a assinatura de mais um milhão e trezentas mil pessoas foi promulgada 248 dias de tramitação, em contraponto à média 964,8 dias para ser aprovado qualquer outro projeto de lei (CAMPOS, 2013).

fosse o Prefeito Municipal. Isso porque, diferentemente das contas prestadas pelo Chefe do Executivo nacional e estadual, regidas exclusivamente pelo art. 71, I, da Constituição Federal, em nível municipal o artigo 31 do texto constitucional traz previsão específica acerca do controle externo de seus atos. Preleciona que cabe ao Poder Legislativo Municipal, qual seja, Câmara de Vereadores, fiscalizar o Município exercendo controle externo, e para tanto contará com o auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio, que só deixará de prevalecer por voto de 2/3 de seus membros. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas desempenha papel auxiliar, na emissão de parecer opinativo, não tendo poder de julgar definitivamente as contas (BRASIL, 2016).

Entretanto, conforme explicitado no capítulo anterior, a doutrina consolidou o entendimento que, em se tratando do regime jurídico de contas públicas, é possível distinguir as contas de governo das contas de gestão, de modo que pode o Prefeito agir, em um mesmo exercício financeiro, como agente político e como ordenador de despesas. Assim, estaria sujeito a um duplo controle: pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, quanto às contas de governo, ou por este de forma autônoma, quanto às contas de gestão.

Não pairam dúvidas quando as contas analisadas são de governo, hipótese em que a doutrina e a jurisprudência são pacíficas acerca da competência do Legislativo para seu julgamento. Entretanto, em se tratando de contas de gestão do Chefe do Executivo, há um conflito de entendimentos entre os artigos 31 e 71, I, da Constituição em face do seu artigo 71, II. Parte da doutrina entende que o órgão competente é determinado de acordo com a natureza das contas prestadas, entendimento explicitado no capítulo anterior, de modo que havendo ordenação de despesas, ainda que por parte do Chefe do Executivo, este estará sujeito ao controle pelo Tribunal de Contas, aplicando-se a ele o referido art. 71, II. A corrente contrária entende que o órgão competente é definido pela natureza do sujeito que presta as contas, de modo que sendo ele o Chefe do Executivo, apenas estaria submetido ao julgamento definitivo pelo Legislativo correspondente, e jamais pelo Tribunal de Contas, ainda que aja como ordenador de despesas, sendo-lhe aplicável apenas os artigos 71, I e 31 da Constituição.

Portanto, em decorrência da nova redação do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar 135/2010, sua interpretação permitiu aplicar a sanção de inelegibilidade decorrente de reprovação de contas de gestão pelo Tribunal de Contas

inclusive aos mandatários que tiverem agido como ordenadores de despesas (o que incluiria a figura do Chefe do Executivo, Prefeito Municipal, quando emanasse tais atos). Como consequência, vários Prefeitos vieram a se tornar inelegíveis sob tal fundamento, ainda que não tenha havido posterior confirmação pelo Legislativo. Em razão disso, estes recorriam ao Judiciário, alegando incompetência do órgão de contas para julgar, definitivamente, as contas do Chefe do Executivo, com fundamento no art. 71, I, da Constituição, sustentando que apenas a Câmara de Vereadores poderia fazê-lo, nos termos do art. 31 do texto constitucional.

A jurisprudência pátria não se posicionou de forma uníssona sobre o tema, de modo que alguns julgadores confirmavam a competência do órgão de contas, quando as contas rejeitadas retratassem atos de gestão, ao passo que outros entendiam que ainda nesses casos a competência era exclusiva do Legislativo. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentaram questões semelhantes e tangenciais, mas o entendimento de qual seria o órgão competente para tornar inelegível o Chefe do Executivo com fundamento na reprovação das contas apenas foi pacificado no julgamento do RE 848.826.

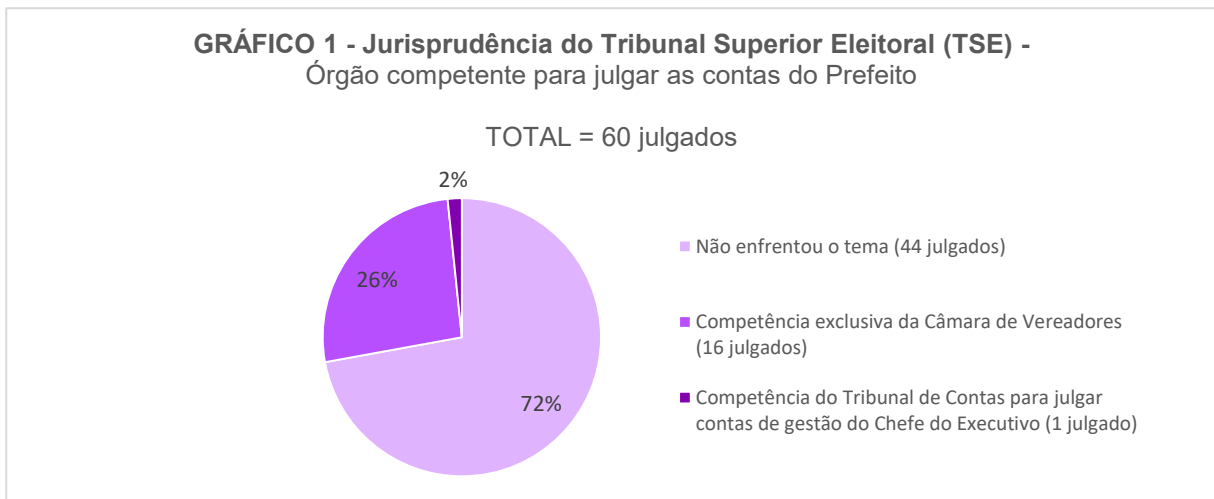
3.2 O órgão competente para o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais na Jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal

Os Tribunais Superiores, em grau recursal, passaram a ser instados a decidir sobre a competência para julgamento das contas prestadas pelos Prefeitos, sendo elas de governo ou de gestão. Em razão disso, para fins do presente estudo, foi analisada a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), visto que os processos relativos ao registro de candidatura tramitam primariamente perante a Justiça Eleitoral, bem como foi analisada a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), vez que a este compete julgar os recursos extraordinários oriundos da Justiça Eleitoral, bem como lhe cabe o controle concentrado de constitucionalidade, tendo se manifestado diversas vezes sobre a relação entre Tribunal de Contas e Legislativo, firmando a competência de cada um deles, bem como apreciou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa.

Para análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral foram feitas duas pesquisas. Primeiramente, foi acessado o sítio eletrônico <<http://www.tse.jus.br/jurispr>

rudencia/decisoes/jurisprudencia>; no campo “Tribunal” foi selecionado “TSE”; no campo “Pesquisa livre” foi delimitado o tema “órgão competente julgar as contas do prefeito”; por fim, no campo “Data” selecionamos “a 10/08/2016”, com o objetivo de obter apenas as decisões anteriores ao julgamento do RE 848.826, para entender qual era a posição consolidada do Tribunal. Da pesquisa foram obtidas 60 decisões, e destas recortamos 16 para análise⁷, cada um com relatores distintos, de modo a evidenciar o entendimento de vários ministros sobre o tema. As demais decisões ou não tratavam do tema, ou eram idênticas a decisões do recorte.

Da análise das decisões recortadas que enfrentaram o tema, constatou-se que o entendimento majoritário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) era de que compete à Câmara de Vereadores o julgamento das contas do Prefeito, conforme dados do Gráfico 1:



FONTE DOS DADOS: BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Pesquisa Simultânea de Jurisprudência dos Tribunais Eleitorais v1.0.5.5. TSE [online]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 8 maio 2020.

De todos os julgados colacionados, apenas no processo nº 0000357-

⁷ Para fins do presente estudo, foi realizado um recorte de decisões proferidas pelos Ministros do TSE, num total de 16, quais sejam: 0000357-45.2014.6.05.0000 (Relator Min. Luiz Fux); 0001067-38.2014.6.06.0000 (Relator Min. Gilmar Mendes); 0000044-74.2012.6.09.0087 (Relator Min. Dias Toffoli); 0000093-75.2012.6.20.0066 (Relator Min. Henrique Neves Da Silva); 0000104-02.2012.6.15.0048 (Relator Min. Nancy Andrighi); 0000134-64.2012.6.17.0021 (Relator Min. Arnaldo Versiani); RESPE nº 31039 (Relator Min. Eros Grau); RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32597 (Relator Min. Joaquim Barbosa); RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 31967 (Relator Min. Joaquim Barbosa); RESPE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 30020 (Relator Min. Joaquim Barbosa); RESPE - Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23921 (Relator Min. Gilmar Mendes); RESPE nº 23345 (Relator Min. Caputo Bastos); 0029938-27.2006.6.00.0000 (Relator Min. Caputo Bastos); 0001651-06.1996.6.00.0000 (Relator Min. Waldemar Zveiter); 0000135-09.2000.6.00.0000 (Relator(a) Min. Antônio De Pádua Ribeiro); 0000651-29.2000.6.00.0000 (Relator Min. Carlos Velloso).

45.2014.6.05.0000 (RO nº 35745 – Salvador/BA), de relatoria do Ministro Luiz Fux, apreciado em 2014, foi defendida a ideia de que o órgão competente para apreciar as contas do Prefeito Municipal é definido de acordo com a natureza das contas, e não pelo sujeito que as presta. Na hipótese, sustentou que quando este atua como ordenador de despesas não desempenha função política, se equiparando aos demais administradores de recursos públicos, razão pela qual o Tribunal de Contas era de fato competente para julgamento de suas contas e, em razão da rejeição, legítima a sanção de inelegibilidade. Salaria que o art. 1º, I, alínea “g”, da LC 135/10 é expresso quando menciona que tal hipótese de inelegibilidade incide inclusive aos mandatários, quando agirem na qualidade de ordenadores de despesa, sem fazer qualquer distinção ou tratamento especial ao Chefe do Executivo, tendo a norma passado pelo crivo do STF nas ADC’s 29 e 30 e declarada a sua constitucionalidade (BRASIL, 2014). Para dar ainda mais respaldo ao seu entendimento, invoca argumento de ordem consequencialista:

4. A exegese literal das disposições constitucionais evidencia que não cuidou o constituinte, desde logo, de excepcionar os chefes do Poder Executivo do âmbito de incidência do inciso II do art. 71, aludindo apenas e tão somente a "administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos". 5. O processo de tomada de decisões por órgãos judiciais não pode prescindir de uma análise consequencialista, máxime porque a decisão mais adequada a determinado caso concreto é aquela que, dentro dos limites semânticos da norma, promove os corretos e necessários incentivos ao aperfeiçoamento das instituições democráticas, e a repercussão dos impactos da decisão na realidade social. 6. O consequencialismo como postura judicial reclama eficiência administrativa, na medida em que o julgamento das contas pontuais (i.e., de gestão) do Executivo municipal pela Corte de Contas tende a gerar os incentivos corretos, promovendo com maior eficiência a realização dos gastos públicos e adequando as condutas dos Prefeitos às diretrizes normativas balizadoras da atuação dos responsáveis pela gestão das despesas públicas (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Ordinário N° 357-45.2014.6.05.0000, Salvador/BA. Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: Jusmari Terezinha de Souza Oliveira. Advogados: Rafael de Medeiros Chaves Mattos e outros. Data do julgamento: 13/11/2014) (BRASIL, 2014, p. 1).

Assim entende que, além de existirem argumentos jurídicos que respaldam tal posicionamento, o mesmo é confirmado através de análise consequencialista, devendo o intérprete da norma buscar maximizar a efetividade das instituições. Decisão em sentido contrário tornaria o julgamento de qualquer das contas do Chefe do Executivo, sejam de governo, sejam de gestão, um ato político, esvaziando a competência e a missão institucional do Tribunal de Contas.

Em sentido contrário, todas as demais decisões do recorte, num total de 15,

firmam o entendimento de que o órgão competente para o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito Municipal é o Poder Legislativo, em razão do sujeito que as presta ser o Chefe do Executivo, independentemente da natureza dos seus atos. Ao analisar o tema, confrontando-o com a redação do art. 1º, I, alínea “g”, da LC 135/10, no julgamento do Recurso Ordinário nº 106738 – Fortaleza/CE (processo nº 0001067-38.2014.6.06.0000), no ano de 2014, entendeu o Ministro Gilmar Mendes:

3. Competência para julgar as contas de prefeito que atua como ordenador de despesas. A interpretação constitucional leva à conclusão de que a Câmara de Vereadores é o órgão competente para julgar as contas do chefe do Executivo municipal, atuando o TCE como órgão auxiliar, mediante emissão de parecer prévio. 4. A parte final da alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64/1990, segundo a qual, "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", não altera a competência da Câmara Municipal, pois a referida lei cria causas de inelegibilidade, não define regras de competência constitucional. Ressalva de entendimento (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário N° 1067-38.2014.6.06.00 – Fortaleza/CE. Relator(a) Min. Gilmar Mendes. Recorrente: Francisco José Cunha de Queiroz. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 13/11/2014) (BRASIL, 2014, p. 1-2).

No mesmo sentido, decidiu a Ministra Nancy Andrighi no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 10.402, Solânea/PB (processo nº 0000104-02.2012.6.15.0048), em 2012, quando entendeu que sejam contas de governo, sejam de gestão, a competência de julgamento será da Câmara de Vereadores, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, nos termos do art. 31 da Constituição. Entretanto, quando a prestação de contas tratar de recursos repassados por convênio federal, a competência será do Tribunal de Contas da União⁸, por previsão expressa do art. 71, VI, da Constituição (BRASIL, 2012).

Sobre o valor do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, deve-se considerar que, conforme demonstrado no capítulo anterior, o mesmo é indispensável ao julgamento político pela Câmara de Vereadores, o qual só deixa de prevalecer pelo voto de 2/3 dos seus membros. De igual modo entendeu o Tribunal Superior Eleitoral, de modo que não alcançado o quórum mínimo para derrubar a decisão do parecer, este prevalece, conforme explicitado no julgamento do Agravo Regimental em

⁸ No mesmo sentido, decidiu o Ministro Arnaldo Versiani, em 2012, no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 13464 - Glória do Goitá/PE (processo nº 0000134-64.2012.6.17.0021), segundo o qual “Os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de prefeito quando se trata de fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios (art. 71, VI, da Constituição Federal)” (BRASIL, 2012, p. 1).

Recurso Especial Eleitoral nº 30020, de Dores do Turvo/MG, apreciado em 2008, tendo como relator o Ministro Joaquim Barbosa:

Não atingido o número mínimo de votos exigido no § 2º do art. 31 da Constituição Federal, prevalece o parecer prévio da Corte de Contas pela rejeição das finanças. Tal constatação não implica alteração do órgão competente para julgar as contas de gestão ou anuais de prefeito, mas apenas confirmação da desaprovação pela Câmara Municipal (Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral N° 30.020 - Dores Do Turvo/MG. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Agravante: Otávio Maria de Oliveira. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 16/10/2008). (BRASIL, 2008, p. 1).

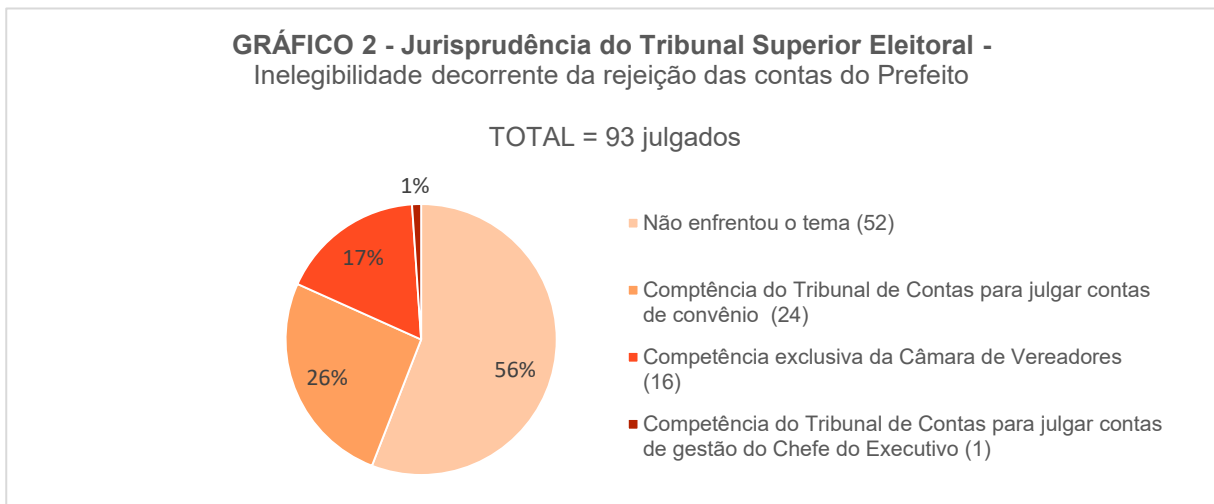
Em seguida, foi realizada uma segunda pesquisa na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, utilizando novo critério de busca, de modo a verificar os julgados que tratavam especificamente sobre o tema da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas, prevista no art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990, tendo sido coletados os julgados da seguinte forma: novamente no sítio eletrônico <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>>, no campo “Tribunal” foi selecionado “TSE”; no campo “Pesquisa livre” foi delimitado o tema “inelegibilidade prefeito contas rejeitadas”; por fim, no campo “Data” selecionamos “de 01/01/2006 a 10/08/2016”, visando delimitar um lapso temporal de 10 anos de jurisprudência que abarca julgados relativos à redação original do referido dispositivo legal, julgados posteriores à Lei da Ficha Limpa, até o julgamento do RE 848.826/DF.

Assim, foram obtidos 93 julgados, dos quais: 52 foram descartados porque não enfrentaram o tema objeto da pesquisa; 24⁹ declararam a inelegibilidade em decorrência da rejeição da prestação de contas acerca da alocação de recursos oriundos de convênios pelo Tribunal de Contas, ainda que quem as preste seja o

⁹ Julgados em que foi firmada a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas relativas aos convênios: Processo nº 0000725-69.2014.6.26.0000 (Relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura); 0000493-45.2012.6.15.0061 (Relator Min. Marco Aurélio); 0000346-14.2012.6.16.0086 (Relatora Min. Nancy Andrichi); 0000482-80.2012.6.01.0004 (Relatora Min. Laurita Vaz); 0000569-70.2012.6.09.0050 (Relatora Min. Laurita Vaz); 0000619-22.2010.6.27.0000 (Relatora Min. Cármen Lúcia); 0000995-74.2010.6.03.0000 (Relator Min. Marcelo Ribeiro); AgRg em AgRg em RESPE nº 33806 (Relator Min. Eros Grau); ARg em RESPE nº 33639 (Relator Min. Ricardo Lewandowski); 0028653-96.2006.6.00.0000 (Relator Min. Joaquim Barbosa); AgRg em RESPE nº 33378 (Relator Min. Marcelo Ribeiro); RESPE nº 34444 (Relator Min. Marcelo Ribeiro); RESPE nº 32568 (Relator Min. Ricardo Lewandowski); AgRg em RESPE nº 29857 (Relator Min. Joaquim Barbosa); Emb. Decl. Em RO nº 1263 (Relator Min. José Delgado); AgRg em RO nº 1265 (Relator Min. Ayres Britto); AgRg em RO nº 1246 (Relator Min. Ayres Britto); Emb. Decl. Em RO nº 1320 (Relator Min. Ayres Britto); RESPE nº 26943 (Min. Ayres Britto); AgRg em RO nº 1109 (Relator Min. José Delgado); AgRg em RESPE nº 26413 (Relator Min. Ayres Britto); AgRg em RO nº 944 (Relator Min. Ayres Britto); RO nº 930 (Relator Min. Ayres Britto).

Chefe do Executivo; em 16¹⁰ foi firmada a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para julgar as contas do Executivo; e apenas 1¹¹ decisão firmou a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Chefe do Executivo, com fundamento em uma mudança de entendimento que será a seguir descrita.

Novamente constatou-se que o entendimento majoritário do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) era no sentido de que compete à Câmara de Vereadores julgar as contas do Prefeito, consoante resultados descritos no Gráfico 2:



FONTES DOS DADOS: BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. Pesquisa Simultânea de Jurisprudência dos Tribunais Eleitorais v1.0.5.5. TSE [online]. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/jurisprudencia>> Acesso em: 8 maio 2020.

Centrando a análise no objeto da pesquisa, os 16 julgados que firmaram a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para julgar as contas do Chefe do Executivo adotaram o critério subjetivo de distinção, já supracitado, segundo a qual o órgão competente é definido pelo sujeito que presta as contas, por força do art. 71, I, da Constituição.

¹⁰ Julgados em que foi firmada a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para julgar as contas do Chefe do Executivo: Processo nº 0000125-16.2012.6.05.0093 (Relator Min. Dias Toffoli); 0000259-42.2012.6.26.0163 (Relatora Min. Laurita Vaz); 0004343-19.2010.6.06.0000 (Relator Min. Hamilton Carvalhido); AgRg em RESPE nº 34025 (Relator Min. Joaquim Barbosa); AgRg em RESPE nº 32827 (Relator Min. Felix Fischer); 0047195-94.2008.6.00.0000 (Relator Min. Aldir Passarinho Junior); 0047248-75.2008.6.00.0000 (Relator Min. Aldir Passarinho Junior); AgRg em RESPE nº 32597 (Relator Min. Joaquim Barbosa); AgRg em RESPE nº 31967 (Relator Min. Joaquim Barbosa); AgRg em RESPE nº 29629 (Relatora Min. Eliana Calmon); 0047175-06.2008.6.00.0000 (Relator Min. Felix Fischer); AgRg em RESPE nº 30020 (Relator Min. Joaquim Barbosa); AgRg em RESPE nº 30118 (Relator Min. Joaquim Barbosa); RESPE nº 29563 (Min. Marcelo Ribeiro); AgRg em RESPE nº 26316 (Relator Min. Ayres Britto); RESPE nº 26659 (Relator Min. José Delgado).

¹¹ Julgado em que foi reconhecida a competência do Tribunal de Contas para julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo: Processo nº 0000405-63.2014.6.10.0000 (Relatora Min. Maria Thereza de Assis Moura).

Apesar de ser esse o entendimento majoritário, em 2014 o Tribunal Superior Eleitoral teve uma viragem jurisprudencial (invocada no único julgado do recorte em que foi defendida a competência do Tribunal de Contas), no julgamento do Recurso Ordinário N° 401-37.2014.6.06.0000 de Fortaleza/CE, de relatoria do Ministro Henrique Neves da Silva. O Tribunal, por maioria, firmou posicionamento a ser adotado a partir do pleito eleitoral de 2014, levando em consideração a já referida alteração da redação do art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990 pela LC 135/2010, que incluiu na hipótese de inelegibilidade os mandatários que agem como ordenadores de despesas e tiveram suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Assim, prestigiando a nova redação e a declaração de constitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal, firmou o seguinte entendimento:

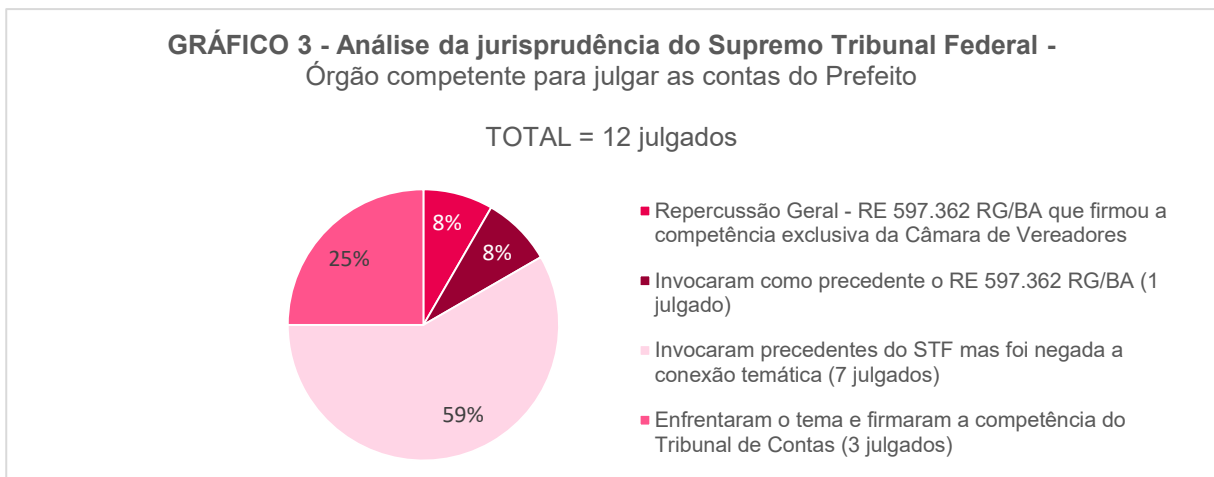
ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. CARACTERIZAÇÃO. 1.As alterações das hipóteses de inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar n° 135, de 2010, foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.578 e das ADCs 29 e 30, em decisões definitivas de mérito que produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, nos termos do art. 102, § 20, da Constituição da República. 2.Nos feitos de registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso 1 do art. 10 da LC n° 64, de 1990, pode ser examinada a partir de decisão irrecurável dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas. 3.Entendimento, adotado por maioria, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do art. 10, 1, da LC n° 64/90, que reconhece a aplicação do "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". 4.Vencida neste ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do prefeito é sempre da Câmara de Vereadores. 5. As falhas apontadas pelo Tribunal de Contas, no caso, não são suficientes para caracterização da inelegibilidade, pois não podem ser enquadradas como ato doloso de improbidade. No caso, não houve sequer condenação à devolução de recursos ao erário ou menção a efetivo prejuízo financeiro da Administração. Recurso provido, neste ponto, por unanimidade. Recurso ordinário provido para deferir o registro da candidatura (Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário N° 401-37.2014.6.06.0000, Fortaleza/CE. Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Recorrente: Augusta Brito de Paula. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 26/08/2014) (BRASIL, 2014, p. 1-2).

Logo, a partir da análise das decisões proferidas entre 1994 e 2014, percebe-se que a jurisprudência majoritária do Tribunal Superior Eleitoral era de que a competência para julgar as contas do Prefeito, sejam de governo ou de gestão, seria da Câmara de Vereadores, cabendo ao Tribunal de contas emitir parecer prévio que será valorado pelo Legislativo. Entretanto, em 2014 houve mudança de entendimento,

fixando a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão, ainda que prestadas pelo Chefe do Executivo.

Assim, a posição dominante do Tribunal Superior Eleitoral sobre o tema varia de acordo com o período analisado, mas nunca houve entendimento uníssono. Ademais, se faz uma ressalva: é pacífico na jurisprudência que quando os recursos forem oriundos de convênio federal e estadual, a competência de julgamento definitivo será do Tribunal de Contas da União ou Estado, respectivamente.

Passando para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que atua como instância recursal, bem como originária de controle concentrado de constitucionalidade, foi feita pesquisa no sítio eletrônico <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>¹²; no campo “Pesquisa livre” delimitamos o tema “tribunal de contas julgar contas prefeito”; no campo “Data” foi delimitado como marco temporal “10/08/2016”, de modo a filtrar decisões até o julgamento paradigma do RE 848.826/DF. Assim foram obtidos 53 julgados, tendo sido efetuado o recorte de 12 decisões¹³ que tratavam diretamente do tema do presente estudo, cujas conclusões estão arroladas no Gráfico 3, as demais foram descartadas pois analisavam questões tangenciais envolvendo o Tribunal de Contas.



FONTE DOS DADOS: BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Pesquisa de Jurisprudência. **STF [online]**. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp> > Acesso em:

¹² O sistema de pesquisa de jurisprudências do Supremo Tribunal Federal foi atualizado após a conclusão da pesquisa, mas ainda é possível acessar a versão anterior no site descrito.

¹³ Os 12 julgados que compõe o recorte de análise do presente estudo, com o objetivo de entender o posicionamento do STF sobre o tema, são: Repercussão Geral - RE 597362 RG/BA (Relator Min. Eros Grau); Decisões Monocráticas - Rcl 24835/DF (Relator Min. Luis Roberto Barroso); Rcl 24374/PE (Relator Min. Dias Toffoli); AI 816703/RS (Relator Min. Luis Roberto Barroso); Rcl 14268/CE (Relator Min. Gilmar Mendes); Rcl 14059/RJ (Relator Min. Dias Toffoli); Rcl 10680/GO (Relator Min. Carlos Ayres Britto); Rcl 10611/GO (Relatora Min. Ellen Gracie); Acórdãos – RMS 18629/RN (Relator Min. Aliomar Baleeiro); Decisões da Presidência – Rcl 14124/DF (Min. Carlos Ayres Britto); Rcl 14144 MC/DF (Min. Carlos Ayres Britto); Rcl 14135 MC/DF (Min. Carlos Ayres Britto).

8 maio 2020.

Primeiramente, no recorte de julgados foi encontrada uma decisão que reconheceu a repercussão geral do tema do RE 597.362 RG/BA, de relatoria do Ministro Eros Grau, julgado em 9 de abril de 2009. Naquela oportunidade, foi analisado se, em matéria de contas anuais prestadas pelo Prefeito Municipal, emitido o parecer prévio opinativo pelo Tribunal de Contas, em havendo inércia da Câmara de Vereadores no seu julgamento definitivo, este parecer produziria ou não efeitos.

O relator, ao declarar a repercussão geral¹⁴, firmou entendimento de que a competência para julgamento das contas do Chefe do Executivo é exclusiva da Câmara Municipal, de modo que a atuação do Tribunal de Contas se dá como órgão opinativo (BRASIL, 2009). Em seu voto, ao apreciar o Recurso Extraordinário, entendeu que a produção de efeitos do parecer prévio antes de sua confirmação pelo Legislativo geraria uma usurpação de competência, sendo impossível a aprovação ou rejeição tácita das contas quando este se mantiver inerte (BRASIL, 2013).

Acrescentou o Ministro Cezar Peluso que não existem elementos temporais definidos no texto constitucional que permitam o julgamento tácito de contas, prevalecendo o parecer prévio. Igualmente, a produção imediata de efeitos deste, até ser apreciado pelo Legislativo, culminaria na sanção de inelegibilidade sem que tenha havido qualquer manifestação deste que é órgão competente para fazê-lo. Por isso, conclui que a rejeição das contas “pela Câmara Municipal, sempre haverá de ser expressa, jamais se presumindo a sua ocorrência, notadamente em razão dos graves efeitos que daí decorrem” (BRASIL, 2013, p. 22).

Ao final, o recurso acabou sendo prejudicado, por perda do objeto, visto que o recorrente não foi eleito no pleito que estava sendo discutido, de modo que não foi

¹⁴ A repercussão geral é um dos pressupostos de admissibilidade do Recurso Extraordinário, o qual exige que o tema objeto seja relevante e transcendente, isto é, que vá além do interesse subjetivo das partes. Consoante art. 102, §3º, da Constituição, deverá ser demonstrada para que o Tribunal examine a admissão do recurso, o qual somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros (BRASIL, 1988). Para Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017) trata-se de mecanismo de filtragem por meio do qual o Tribunal determina qual matéria irá apreciar, e se inexistente, não conhecerá do recurso, sendo obstado seu seguimento sem adentrar ao mérito. Já o reconhecimento da repercussão geral tem o condão de suspender todos os demais processos pendentes que versam sobre o mesmo tema, os quais serão afetados ao que for decidido no julgamento do recurso paradigma, nos termos do disposto nos artigos 1.035 até 1.040 do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). Logo, para fins do presente estudo, tem-se que não foi enfrentado o mérito recursal por perda do objeto, mas apenas admitido para julgamento e sobrestados os semelhantes. Em razão disso, a tese serve para fins de consolidação da jurisprudência, aplicável a futuros juízos de admissibilidade, mas não se mostra apta a fundamentar a pretensão dos Prefeitos recorrentes que buscaram nulificar a sanção de inelegibilidade pela rejeição das suas contas pelo Tribunal de Contas, visto que a decisão não se adentrou no mérito.

firmado posicionamento definitivo sobre a questão.

Do recorte de 12 decisões, 1 delas invocou o paradigma do RE 597.362 RG/BA: foi no julgamento do Agravo de Instrumento nº 816.703/RS, julgado em 2015, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, foi discutida se a eficácia das decisões do Tribunal de Contas ao julgar as contas do Prefeito estaria ou não subordinada ao crivo do Legislativo. Nessa oportunidade, foi dado provimento ao agravo de instrumento para admitir o recurso extraordinário, invocando o entendimento do Ministro Eros Grau, que firmou a competência da Câmara para julgar as contas do Prefeito. Importante salientar que, nessa oportunidade não se discutiu o mérito, apenas admitiu o recurso (BRASIL, 2015).

Em 3 julgados monocráticos a questão foi de fato enfrentada. Em 1968, no julgamento do RMS 18.629/RN, de relatoria do Ministro Aliomar Baleeiro, este entendeu que a atribuição para julgar as contas do Prefeito é da Câmara de Vereadores (BRASIL, 1968). Além disso, em 2 decisões da presidência, prolatadas pelo Ministro Carlos Ayres Britto, no julgamento da Rcl 14.124 MC/DF e Rcl 14.144 MC/DF, ambas julgadas em 2012, este descreveu a diferença entre contas de governo e de gestão, tendo indeferido a medida liminar pois naqueles autos o Tribunal de Contas havia julgado contas de gestão do Chefe do Executivo, negando assim a suspensão dos efeitos da decisão da corte de contas, por entender pela sua competência (BRASIL, 2012).

Ademais, do recorte de 12 decisões analisadas em que o tema suscitado era justamente qual seria o órgão competente para apreciar as contas do Prefeito Municipal, em 7 delas foram invocados precedentes do Supremo Tribunal Federal, que serão adiante esmiuçados, mas foi negado seguimento ao recurso por inexistir conexão entre a matéria já decidida e a que estava sendo questionada.

Os recursos nos quais foram proferidas tais decisões eram movidos por pessoas que haviam exercido mandato como Prefeito, e que tinham tido suas contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, tendo se tornado, em razão disso, inelegíveis. Por isso, pleitearam no Judiciário reversão da decisão, visando poder disputar o pleito eleitoral, e para tanto, suscitavam a incompetência do órgão de contas para julgar definitivamente as contas do Prefeito, ainda que por atos de ordenação de despesas, com fulcro no art. 71, I, da Constituição. Os precedentes invocados para respaldar a pretensão eram, em suma: ADI 1.779-1/PE, ADI 849-8/MT e ADI-MC 3.715-3/TO.

No julgamento da ADI 1.779-1/PE pelo Supremo Tribunal Federal, no ano de

1998, de relatoria do Ministro Ilmar Galvão, foi declarada a inconstitucionalidade de artigo da Constituição do Estado de Pernambuco que atribuía à Mesa da Assembleia Legislativa e da Câmara de Vereadores a competência de julgar as próprias contas, as do Tribunal de Contas do Estado e do Tribunal de Justiça. Entendeu, naquela oportunidade, que tal artigo ampliava a competência outorgada pelo art. 71, I, da Constituição, que apenas atribui ao Legislativo o poder de julgar as contas do Chefe do Executivo, usurpando assim parte do espectro de atuação do órgão de contas (BRASIL, 1998).

Já no julgamento da ADI 849-8/MT, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, no ano de 1999, o Tribunal de igual modo ao julgado anterior declarou inconstitucional a subtração da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas da Mesa da Assembleia Legislativa. Nesse julgado, diferenciou a competência do Tribunal de Contas para a emissão de parecer prévio quando se tratam de contas de governo do Chefe do Executivo, e competência de julgar definitivamente as contas de gestão. Firmou que ao Legislativo cabe o julgamento das contas gerais do Chefe do Executivo, as quais são prestadas por este na qualidade de responsável pela execução orçamentária. Concluiu, ao final, que tal julgamento não libera os responsáveis pela gestão financeira do julgamento definitivo pelo Tribunal de Contas, ou seja, ainda que tenha havido o julgamento político das contas de governo, não resta prejudicado o julgamento técnico das contas de gestão (BRASIL, 1999).

Por fim, no julgamento da ADI-MC 3.715-3/TO, no ano de 2006, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi declarada a inconstitucionalidade de emenda à Constituição Estadual do Estado do Tocantins, que criava recurso das decisões do Tribunal de Contas para a Assembleia Legislativa, com efeito suspensivo. Ficou reconhecida a existência do regime jurídico de contas públicas, tendo sido diferenciada a competência do Tribunal de Contas para emitir parecer prévio em matéria de contas de governo do Chefe do Executivo, e competência autônoma de julgamento das contas de gestão. Estabeleceu que, quando se trata da competência própria de julgamento, suas decisões não ficam condicionadas ao crivo do Legislativo, sendo definitivas e eficazes (BRASIL, 2006).

Logo, a partir do exposto percebe-se que os precedentes invocados pelos recorrentes, de fato, não determinaram se existe ou não competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas. Nestes, o Supremo Tribunal Federal reafirmou as competências autônomas do órgão de contas, e

delimitou a diferença entre contas de governo e contas de gestão e o papel deste em casa uma delas. Entretanto, até o julgamento do RE 848.826/DF, não havia na sua jurisprudência entendimento pacificado de qual órgão seria, de fato, competente para julgar com definitividade o Prefeito que presta contas de gestão, razão pela qual 7 das 12 decisões do recorte supracitado obstaram o seguimento dos recursos que suscitavam que o tema já era uníssono, por não haver conexão entre o objeto e os precedentes analisados.

Por todo o exposto nesse tópico, percebe-se que no Tribunal Superior Eleitoral, o entendimento majoritário era, até 2014, de que o julgamento das contas do Prefeito compete à Câmara de Vereadores, em razão do sujeito que as presta, conforme art. 71, I, da Constituição, ainda que se tratem de contas de gestão. Entretanto, em 2014, houve uma virada jurisprudencial e foi firmada a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, por força da nova redação do art. 1º, I, g, da LC 135/2010.

Já no Supremo Tribunal Federal, apenas verificou-se a análise de questões tangenciais, sendo que grande parte dos recursos eram improvidos por inexistência de conexão entre os temas já julgados e o objeto do presente estudo.

Assim, é possível afirmar que até o julgamento do RE 848.826/DF, o tema não havia sido consolidado de forma uníssona na jurisprudência pátria. No entanto, o Supremo Tribunal Federal, após reiteradas decisões em questões tangenciais, vinha reconhecendo a autonomia e independência do órgão de contas, bem como havia consolidado a distinção entre contas de governo e de gestão, tendo reconhecido expressamente que quanto a estas últimas o Tribunal de Contas possui competência de julgar com definitividade. Com isso, pode-se afirmar que seguindo a linha do que vinha decidindo, a Corte Constitucional tenderia a reconhecer a competência deste de julgar as contas de gestão de todo ordenador de despesas, ainda que este fosse o Chefe do Executivo, adotando um critério objetivo, o que não veio a acontecer, como se passa a expor.

3.3 A consolidação da jurisprudência através do julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/DF pelo Supremo Tribunal Federal

No plano fático, trata-se de Recurso Extraordinário que foi movido por José Rocha Neto, em relação ao acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que manteve

a decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRE-CE), indeferindo o registro de candidatura ao cargo de Deputado Estadual, em decorrência de ter sido considerado inelegível com fundamento no art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990 (alterada pela LC 135/2010). Nos autos, tanto o TRE-CE quanto o TSE entenderam pela possibilidade daquele que exerceu mandato de Prefeito e teve suas contas de gestão rejeitadas pelo Tribunal de Contas tornar-se inelegível, independentemente de julgamento definitivo pelo Legislativo.

O recorrente, em contraponto, sustenta a incompetência do Tribunal de Contas julgar com definitividade as contas prestadas pelo Prefeito Municipal, pois sendo Chefe do Executivo, a competência seria da Câmara de Vereadores, mediante parecer prévio do órgão de contas, com fulcro nos artigos 31 e 71, I, da Constituição. Subsidiariamente, sustenta inexistir a prova de que os apontes constituem ato doloso de improbidade administrativa, requisito para a configuração da inelegibilidade.

O recurso foi admitido pelo Ministro Dias Toffoli, que reconheceu a sua repercussão geral, ponderando que inexistente entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal sobre o tema em específico, vez que no julgamento do RE 597.362 não se discutia a competência, mas sim se existe prazo para a apreciação do parecer prévio pela Câmara de Vereadores e se é possível o seu julgamento tácito, prevalecendo o disposto no parecer, ante a sua omissão (BRASIL, 2013).

No RE 848.826/DF a discussão versa, especificamente, sobre a fixação do critério definidor de qual é o “órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas” (BRASIL, 2016, p.11). Delimitado o contexto fático que envolve o recurso em análise, passemos aos argumentos invocados.

Primeiramente, a Procuradoria-Geral da República em parecer juntado aos autos, sustenta que o Tribunal Superior Eleitoral firmou entendimento recente¹⁵ de que a competência para julgar os Prefeitos que agirem como ordenadores de despesas seria do Tribunal de Contas, em decorrência da nova redação dada ao art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990, alterado pela LC 135/2010, que incluiu a hipótese de inelegibilidade por rejeição das contas pelo referido órgão daqueles mandatários que agirem nessa qualidade. Acrescenta ainda que o próprio Supremo Tribunal Federal

¹⁵ A análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral foi trazida no Tópico 3.2 do presente estudo, tendo sido colacionada ementa do julgado em que é possível verificar a referida mudança de entendimento, no Recurso Ordinário N° 401-37.2014.6.06.0000 de Fortaleza/CE.

declarou a constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, através das ADI's 29 e 30 (BRASIL, 2015).

No parecer, descreve a diferença entre contas de governo e de gestão, sustentando que o critério constitucionalmente adotado para fixar a competência no caso em tela é a natureza dos atos, e não pelo sujeito que presta as contas. Assim, quando o gestor optar por agir como ordenador de despesas, além de estar submetido ao controle pelo Legislativo quanto às contas de governo, estará sujeito também ao controle pelo Tribunal de Contas, que poderá julgar definitivamente as contas de gestão. Por fim, rebate os precedentes em sentido contrário, sustentando que estes são anteriores à LC 135/2010, de modo que não levam em consideração a ressalva constante na parte final do artigo 1º, I, alínea “g”, responsável por incluir no rol de inelegibilidades decorrente da rejeição de contas os mandatários que agem como ordenadores de despesas, de modo que opina pelo reconhecimento da competência do Tribunal de Contas para julgá-los (BRASIL, 2015).

O relator, Ministro Luís Roberto Barroso proferiu voto no qual entendeu pela competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito Municipal quando este age como ordenador de despesas, reconhecendo, do mesmo modo que a Procuradoria-Geral da República, a distinção entre contas de governo e contas de gestão, e que a definição do órgão competente se dá pela natureza das contas prestadas, e não pelo sujeito que as presta (BRASIL, 2016).

Inicia seu voto distinguindo duas formas de atuação do Tribunal de Contas: uma como auxiliar e uma como julgador autônomo. Descreve que na análise das contas de governo, este realiza uma análise global, sem aprofundar cada ato administrativo, desempenhando função auxiliar através da emissão de parecer prévio opinativo, razão pela qual tais contas sujeitam-se a um juízo político pelo Legislativo:

[Contas de Governo] aqui, o auxílio prestado pelo Tribunal de Contas se traduz na instrução do processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, assim como quanto ao cumprimento de tais programas no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Do mesmo modo, deve o Tribunal de Contas verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, muito em especial nas áreas da educação, saúde, emprego, segurança, infraestrutura, meio-ambiente e assistência social. [...] Observe-se, portanto, que embora o Tribunal de Contas não tenha a última palavra sobre as contas de governo, sua participação é fundamental tanto para legitimar o julgamento feito pela Casa Legislativa como para instruí-la (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso.

Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 34).

Já em matéria de contas de gestão, afirma que o Tribunal tem competência autônoma para julgar com definitividade, oportunidade em que sua análise é mais aprofundada, pois confronta cada ato administrativo praticado com as disposições legais e aos princípios administrativos, sendo apreciados, portanto, através de um juízo técnico. Diferentemente da hipótese de atuação supracitada, aqui além de analisar as contas poderá julgá-las e imediatamente impor sanção de multa ao gestor que tiver suas contas reprovadas, determinar prazo para correções ou imputar o débito decorrente de prejuízo ao erário, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Em ambos os casos a atuação do gestor é distinta: nas contas de governo atua como agente político, devendo atender as leis orçamentárias e aos objetivos traçados no plano constitucional e normas infraconstitucionais, razão pela qual são prestadas pelo Chefe do Executivo; nas contas de gestão, atua como mero ordenador de despesas, o que poderá ser feito por qualquer agente público legitimado, devendo se subordinar ao cumprimento das normas legais que balizam essas condutas. Logo, enquanto no primeiro caso demanda-se uma análise política, de modo a verificar se a atuação do Chefe do Executivo correspondeu aos objetivos traçados, no segundo o controle é exercido pelo viés técnico, confrontando o ato com as disposições legais, sem margem para discricionariedade. Essa distinção é trazida de forma clara no voto:

A Administração Pública lato sensu compreende a função política de traçar as diretrizes governamentais e a função estritamente administrativa de executá-las. Essas respectivas funções de governo e de gestão, esta última também chamada de ordenação de despesas, podem ou não ser exercidas simultaneamente pelo Chefe do Poder Executivo. Essa cumulação depende muito da complexidade da estrutura organizacional de cada entidade da federação, mas também pode decorrer da mera disposição do Chefe do Executivo para exercer a função de ordenador de despesas em conjunto com a típica função de governo. De qualquer modo, essa situação geralmente só ocorre em pequenos Municípios do país. É dizer: na Administração Pública Federal, nos Estados e em grandes Municípios, nos quais há complexa distribuição e escalonamento das funções de seus agentes, o Chefe do Executivo dificilmente resolve atuar como ordenador de despesas. Portanto, o problema posto nos autos geralmente atinge apenas pequenos Municípios, nos quais o gestor exerce, a um só tempo, as atribuições de chefe de governo e de chefe de gestão, assinando empenho, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações etc. (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 39-40).

Conclui que o Chefe do Executivo é investido de função política, a quem cabe traçar as diretrizes governamentais, mas que além disso, este pode assumir também a função de ordenador de despesas. Ressalta que isso não ocorre no Governo Federal, Estadual ou em grandes Municípios, visto que nestes a estrutura organizacional e de pessoal é mais densa e complexa, de modo que o ato de ordenação de despesas é delegado. Entretanto, em pequenos Municípios, nos quais a estrutura é menor, o Chefe do Executivo concentra maiores atribuições. Se assim optar, deverá estar sujeito a um duplo controle, pelo Legislativo quanto às contas de governo, e pelo Tribunal de Contas quanto aos atos de ordenação de despesas, sob pena de permitir o julgamento político de atos estritamente técnicas.

Ademais, pondera que ao considerar que o órgão competente é definido pelo sujeito que presta as contas, e sendo este o Chefe do Executivo, o mesmo estaria submetido apenas ao controle político, concluindo que, na prática, este viria a atrair para si todos os atos de ordenação de despesas, pois ciente de que se tivesse maioria na Câmara de Vereadores sairia impune de qualquer ato transgressor, na esfera administrativa. Não obstante, salienta que a Câmara não tem competência para impor a sanção de multa ou fixar o valor do débito a ser ressarcido pelo prejuízo ao erário causado, o que tornaria ainda mais difícil a sua reparação.

Em síntese, se o Chefe do Executivo opta por atrair para si os atos de ordenação de despesas, logicamente atrai também o controle decorrente, sob pena de ser possível concentrar tais atos com o objetivo de gerar impunidade à malseveração da coisa pública decorrente de um controle político calcado na oportunidade e conveniência das condutas:

Como os demais Chefes do Executivo, o Prefeito, ao ser eleito para a tarefa de governar a municipalidade, não foi incumbido pelos eleitores para exercer a tarefa estritamente administrativa de ordenar despesas. A Constituição Federal não afirma que essa função deve ser exercida exclusivamente pelo Chefe do Executivo. O que ela lhe exige é o desempenho das funções próprias de governo. A função de ordenador de despesas é perfeitamente delegável, sendo recomendável que seja exercida por agentes com o mínimo de conhecimentos técnicos e com responsabilidade. No entanto, no momento em que o Prefeito ou qualquer outro Chefe do Executivo resolve assumir também a função de ordenador de despesas, estará ele atraindo para si uma responsabilidade adicional e deve ele estar ciente de que seus atos, como os de qualquer outra pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que lide com dinheiros, bens e valores públicos, estarão sujeitos a julgamento perante o Tribunal de Contas (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto.

Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016)
(BRASIL, 2016, p. 41).

Finaliza, sintetizando que é a natureza das contas que determina o órgão competente para julgá-las, o que fica evidente na análise dos convênios, cujos recursos são julgados pelo Tribunal de Contas do ente federativo que repassou os valores, independentemente de quem os administre seja ou não o Chefe do Executivo. Decide, portanto, em favor da competência do órgão de contas para julgar contas de gestão, podendo a Justiça Eleitoral tornar gestores inelegíveis em caso de rejeição por ato doloso de improbidade administrativa.

Na mesma linha, o ministro Teori Zavascki traz como argumento o parágrafo único do art. 70 da Constituição, que impõe a toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que gerencie recursos públicos o dever de prestar contas. A partir de tal dispositivo, conclui que o mesmo é aplicável a toda pessoa, inclusive titulares de mandato eletivo. Conjuga este com o art. 71, II, da Constituição, reconhecendo que o Tribunal de Contas é, de fato, competente para julgar os administradores de recursos públicos, como forma de reprimir a perda, extravio ou irregularidade que gere prejuízo ao erário, tendo o poder de formar títulos executivos visando sua reparação.

Acrescenta que competência diversa é a do art. 71, I, da Constituição, que em se tratando de contas anuais que evidenciam a gestão financeira e orçamentária dos programas e diretrizes governamentais, estas apenas poderiam se submeter ao controle político, como expressão do sistema de freios e contrapesos, a ser efetivado pelo Legislativo correspondente, com auxílio do Tribunal de Contas. Por isso, reafirma o entendimento do relator, firmando a autonomia entre as competências do Tribunal de Contas elencadas nos incisos I e II do art. 71 da Constituição, sob pena de converter todos os atos do Chefe do Executivo em julgamento político, criando assim um foro privilegiado:

A autonomia entre as competências dos incisos I e II do art. 71 é de fundamental importância para a solução do caso em exame. Isso porque, a prevalecer a conclusão endossada pela divergência – segundo a qual os Tribunais de Contas não teriam autoridade sobre quaisquer contas de Prefeitos – estaríamos a sufragar uma interpretação que transformaria o dispositivo do art. 71, I, da CF numa verdadeira norma de prerrogativa de foro, cuja serventia se limitaria a afastar da jurisdição dos Tribunais de Contas os atos praticados na Chefia dos Poderes Executivos. [...] Diante do conhecido cenário de inapetência das Câmaras Municipais para se manifestar a respeito das contas do Executivo, bastaria que Prefeitos passassem a se ocupar diretamente por um maior número de licitações, contratos e empenhos para que o relevante mecanismo de controle externo

previsto no art. 71, II, da Constituição se visse solenemente esvaziado (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 91-92).

Assim, entende que, sob pena de esvaziamento da competência de julgamento do art. 71, II, da Constituição, incidente também sobre o Chefe do Executivo, ao Tribunal de Contas foram outorgados poderes autônomos de julgamento definitivo, independentemente de confirmação pelo Legislativo, quando se tratarem de contas de gestão. Conclui que a nova redação do art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990 privilegia tal entendimento, incluindo dentre as hipóteses de inelegibilidade a rejeição de contas de mandatário que agiram como ordenadores de despesas pelo Tribunal de Contas.

Colaborando com esse entendimento, o Ministro Luiz Fux aduz que inclusive a literalidade dos dispositivos constitucionais referidos permite chegar a tal conclusão, já que o constituinte não excepciona, no art. 71, II, da Constituição, o Chefe do Executivo, firmando competência do Tribunal de Contas para julgar todo e qualquer administrador de recursos públicos. No mesmo sentido, os art. 49, IX, e 31 da Constituição, que trazem a competência exclusiva do Legislativo para julgar as contas do Chefe do Executivo, referem-se às contas anuais e aos relatórios sobre execução dos planos de governo, de modo que não faz menção às contas de gestão, que podem ser prestadas ou tomadas sem periodicidade fixa.

Advoga no sentido de que, a adoção de tese diversa acarretaria em um esvaziamento das competências do órgão de contas, e tornaria ainda mais vulnerável o controle externo dos atos do Chefe do Executivo. Para fundamentar seu posicionamento, invoca o argumento consequencialista:

Dentro do marco do consequencialismo, a decisão mais adequada a determinado caso concreto é aquela que, dentro dos limites semânticos da norma, promova os corretos e necessários incentivos ao aperfeiçoamento das instituições democráticas, e que se importe com a repercussão dos impactos da decisão judicial no mundo social. E, no caso em comento, a tese negligencia este relevante componente decisório. Com efeito, o entendimento de que competiria exclusivamente às Câmaras Municipais os julgamentos das contas do Executivo municipais, sejam elas anuais ou de gestão, pode vulnerar integralmente a competência das Cortes de Contas, prevista no art. 71, II, da Carta da República. E a justificativa é singela: seria suficiente que os Prefeitos avocassem todas as ordenações de despesas de suas municipalidades, o que a fortiori subtrairia o exercício do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas quando do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos. [...] O argumento consequencialista também suporta a eficiência administrativa. Deveras, o julgamento das contas pontuais (i.e., de gestão) do Executivo municipal pela Corte de Contas tende a gerar os incentivos corretos, máxime

porque promoveria com maior eficiência a realização dos gastos públicos. A rigor, os Prefeitos, temerosos de eventuais sanções de natureza diversas, sentir-se-iam compelidos a seguir as diretrizes normativas balizadoras da atuação dos responsáveis pela gestão das despesas pública (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 110).

Assim, visando manter a efetividade do controle externo, o qual em matéria de contas de gestão compete ao Tribunal de Contas, permite-se o exercício de competências de fiscalização e de julgamento autônomas, por órgão técnico e especializado. O mesmo não se pode falar do julgamento pelo Legislativo, que sempre terá um componente político.

Divergindo do relator e dos ministros supracitados, sustenta o Ministro Ricardo Lewandowski que a competência de julgar as contas do Chefe do Executivo é exclusiva da Câmara de Vereadores, por força do art. 31 da Constituição, independentemente de serem contas de governo ou de gestão. O Tribunal de Contas, por sua vez, as analisa e emite o parecer prévio, mas não é competente para decidir de forma definitiva. Contudo, salienta que se trata de parecer qualificado, tendo natureza *sui generis*, visto que este prevalece, salvo se derrubado pelo voto de 2/3 dos membros.

Fundamenta seu entendimento explicando que a Câmara de Vereadores representa a soberania popular, e como decorrência do Estado Democrático de Direito, ao povo é outorgado o poder de fiscalizar a gestão de seus próprios interesses. Invoca a redação do art. 71, I, da Constituição, que dispõe que compete ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio em relação as contas do Chefe do Executivo, e que nos termos do art. 31 do texto constitucional a fiscalização do Município é exercida pelo Legislativo, que julgará as contas:

Digo isso porque são os vereadores que evidentemente representam o povo, os cidadãos, os munícipes, praticando atos em nome destes, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, o qual prevê que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”. Portanto, são os edis que têm, por força da própria Constituição, o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 60).

Conclui que, em se tratando de contas do Chefe do Executivo, o papel do

Tribunal de Contas é de auxiliar, na dicção da própria Constituição, de modo que o seu papel “restringe-se apenas a produzir o parecer prévio à decisão do órgão legislativo” (BRASIL, 2016, p. 61-62). Assim, sopesa os poderes constitucionalmente outorgados aos Tribunais de Contas, afirmando que a estes deve-se privilegiar o pronunciamento da Câmara de Vereadores, visto que são os legitimados a controlar o Executivo, pois consubstanciam a soberania popular e o sistema de freios e contrapesos. A despeito disso, reconhece que o julgamento pela Câmara de Vereadores tem natureza política, mas sustenta que esta é amenizada pelo parecer do órgão de contas, que traz elementos técnicos ao processo, e exige quórum mais rigoroso para ser derrubado.

Contrapondo o relator, afirma que a diferenciação entre contas de governo e de gestão é inócua, vez que com isso os Prefeitos deixariam de ser ordenadores de despesas, delegando tal tarefa, de modo que igualmente estariam submetidos apenas ao controle político pelo Legislativo. Por isso, entende ser irrelevante tal diferenciação para a delimitação da competência para julgá-las, já que em se tratando do Prefeito, o mesmo sempre será julgado pela Câmara de Vereadores, que é seu juiz natural.

Por fim, apresenta preocupação com o número de rejeições de candidatura calcada na rejeição das contas pelo Tribunal de Contas:

Hoje, o número de candidatos que se tornam inelegíveis por um parecer, um "julgamento", porque tenho dúvidas se podemos chamar o pronunciamento do Tribunal de Contas de julgamento; quer dizer, o número de políticos, notadamente de prefeitos, que se tornam inelegíveis por uma decisão de um órgão de natureza eminentemente administrativa vem crescendo de forma exponencial. Esta é uma preocupação que eu quero expressar. E por isso que eu acho que nós temos que prestigiar, data venia, a democracia, a soberania popular. Se as câmaras não estão funcionando a contento, eu tenho esperança, tenho fé de que, com a evolução histórica e o futuro – que entendo sempre promissor – de nosso País, os costumes políticos certamente evoluirão e nós teremos representantes do povo cada vez mais capacitado (Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Data do julgamento: 10/08/2016) (BRASIL, 2016, p. 77).

Assim, defende que, por ser o Chefe do Executivo, apenas pode ser julgado pelo Legislativo, por força da interpretação literal do art. 71, I e 49, IX, da CF, sem prejuízo de que atos ilícitos ou crimes sejam apurados perante o Judiciário. Compartilharam do mesmo entendimento em seus votos os ministros Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello.

Ao final, como resultado, prevaleceu a tese de que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas do Chefe do Executivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas que só deixará de prevalecer pelo voto de 2/3 dos seus membros, sejam elas de governo ou de gestão. Assim, somente poderá se tornar inelegível após rejeição das contas pela Câmara de Vereadores, de modo que a ressalva ao final do art. 1º, I, alínea “g”, da LC 64/1990 alterado pela LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa), não alcança o Chefe do Executivo. Restaram vencidos os ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente).

A partir da exposição dos fundamentos de cada um dos votos dos Ministros que participaram do julgamento paradigma, percebe-se que foram manifestadas duas teses principais. A primeira delas, exposta pelo relator, acompanha a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a autonomia do órgão de contas e suas competências exclusivas, ressaltando que inexistente subordinação e subalternidade deste em relação ao Legislativo. Desse modo, reconhece, com base na teoria do regime jurídico dual de contas públicas, que o Tribunal de Contas é competente para apreciar as contas de gestão, com definitividade, ainda que sejam prestadas pelo Chefe do Executivo. Ademais, a tese além de possuir respaldo teórico e normativo, demonstra uma preocupação com os efeitos práticos do entendimento contrário, invocando o argumento consequencialista com o escopo de maximizar os poderes de controle externo.

Em sentido contrário, a tese vencedora se vale, substancialmente, de uma interpretação literal dos artigos 31 e 71 do texto constitucional, sem cogitar que tal entendimento suprime parte da competência fiscalizatória do órgão de contas, enfraquecendo o controle externo. Sustenta o argumento de que os parlamentares representam a soberania popular, subordinando o Chefe do Executivo a um julgamento político, deixando de ponderar que a eficiência do controle externo representa uma garantia aos cidadãos, titulares da *res publica*.

Pelo exposto, percebe-se que existem argumentos para respaldar quaisquer dos entendimentos. Contudo, a primeira tese se mostra mais apta à maximização da efetividade do controle externo, visto que permite um espectro mais amplo de atuação do controle técnico das contas públicas, em detrimento do controle político.

No entanto, considerando que a tese vencedora fixa a competência exclusiva da Câmara de Vereadores julgar as contas do Prefeito, se mostra imprescindível que,

além de questioná-la, sejam diagnosticadas as principais debilidades do controle externo nessa nova dinâmica, de modo a buscar soluções para a sua correção, com o escopo de evitar ao máximo o enfraquecimento da fiscalização sobre os atos do Chefe do Executivo.

4 OS IMPACTOS JURÍDICOS DA DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 848.826/DF AO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Delineado o panorama teórico que fundamenta o tema do controle externo da Administração Pública, bem como os elementos de fato e de direito que circundam o julgamento do RE 848.826/DF, passemos agora ao diagnóstico das principais consequências deste no controle das contas prestadas pelo Prefeito Municipal.

Para fazê-lo, imprescindível fixar alguns parâmetros de análise, redigidos em forma de questionamentos que surgiram no decorrer da pesquisa, são eles: I) quais os efeitos jurídicos do julgamento da matéria em sede de recurso extraordinário como meio de controle difuso de constitucionalidade?; II) em decorrência da tese firmada, quais serão os atos apreciados no julgamento de contas e qual órgão irá fazê-lo?; III) como será feita a análise das contas prestadas, se através de um juízo técnico ou político?; IV) como se dará a repressão às condutas desviantes? Confrontando o panorama teórico e fático pós julgamento paradigma, passa-se a discorrer sobre tais questões.

4.1 Os efeitos jurídicos do julgamento do Recurso Extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal

O presente estudo tem como cerne a análise do RE 848.826/DF. Partindo desse pressuposto, deve-se aclarar qual é a natureza de um Recurso Extraordinário e seus efeitos. Trata-se de um dos meios por meio do qual é exercido o controle difuso de constitucionalidade, no qual, consoante de Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017), a questão acerca da violação da Constituição não é o objeto central da demanda, sendo questão prejudicial decidida de forma incidental.

Ainda que se trate de recurso destinado ao ataque de decisão judicial de instâncias inferiores, o acesso ao Supremo Tribunal Federal não é irrestrito, devendo ser demonstrada, entre outros pressupostos de admissibilidade, a repercussão geral, sob pena de não conhecimento. Esta passou a ser prevista de forma expressa no texto constitucional em decorrência da Emenda Constitucional 45/2004, que alterou o parágrafo 3º, do art. 102, segundo o qual deverá ser demonstrada “a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela

manifestação de dois terços de seus membros” (BRASIL, 1988).

Mostra-se, pois, imprescindível demonstrar a relevância da matéria discutida e sua transcendência, isto é, que a matéria de Direito transcende os limites subjetivos do processo, sendo ambos conceitos abertos e passíveis de caracterização pelo trabalho hermenêutico do julgador.

Segundo Tavares (2012) a relevância da matéria objeto do recurso extraordinário serve como espécie de filtro para levar a questão à discussão perante o Supremo Tribunal Federal. O Código de Processo Civil, em seu artigo 1.035, parágrafo 1º, traz o conceito de repercussão geral de forma genérico, sendo considerada “existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo” (BRASIL, 2015). Tavares (2012), por sua vez, traz algumas balizas teóricas que norteiam esse conceito, estabelecendo que a repercussão geral pressupõe que a matéria objeto de discussão atinja um grande número de pessoas ou tenha potencial de fazê-lo, ou seja, vá além do interesse das partes, repercutindo sobre o ordenamento jurídico como um todo, na realidade fática ou política.

Tais elementos foram evidenciados no julgamento paradigma em apreço, justamente porque se busca, em última instância, tutela dos direitos políticos constitucionalmente assegurados a todos os cidadãos, sobretudo o direito à elegibilidade, já que muitos indivíduos tiveram sua candidatura inviabilizada pela declaração de inelegibilidade de órgão incompetente. Deve-se ponderar, que nesse caso, não se suscita a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso I, alínea g da LC 135/15, mas sim a violação dos direitos políticos pela interpretação que lhe foi dada pelos Tribunais, acerca do órgão que tem competência para rejeitar as contas do Chefe do Executivo, tornando-o inelegível.

Sobre os efeitos do reconhecimento da repercussão geral, afirma Barroso (2012) que essa sistemática tem o escopo de evitar a reiteração de julgamento de demandas idênticas e massivas, hipótese em que os processos que versam sobre a mesma questão jurídica são sobrestados na origem até o julgamento do paradigma, quando aplicar-lhes-á a tese final. Nesta senda, dispõe o artigo 1.035, parágrafo 5º, do Código de Processo Civil que, se reconhecida a repercussão geral, haverá a suspensão de todos os processos que versem sobre a mesma matéria, para aguardar a manifestação da Corte Constitucional. A tese fixada será aplicada a todos os processos idênticos, os quais são afetados ao que for decidido no paradigma,

vinculando os demais órgãos do Poder Judiciário em um legítimo efeito cascata, (BRASIL, 2015).

Tem-se esse efeito como uma decorrência lógica do princípio da primazia da Constituição. Se é imprescindível que todos os atos normativos e concretos respeitem a norma constitucional, considerando o papel desempenhado pela Corte Constitucional de intérprete e integradora do seu texto, percebe-se um peso maior de suas decisões em detrimento das demais instâncias. Isso porque, se lhe incumbe definir o sentido e os limites do texto constitucional, e se em sede de controle de constitucionalidade suspende os efeitos de ato ou norma que contrarie a Carta Magna, sendo esta o fundamento de todo o ordenamento jurídico, imprescindível o seu respeito por todos os demais órgãos.

Por isso, Tavares (2012) afirma que o recurso extraordinário não serve apenas para corrigir decisões de instâncias inferiores, havendo uma preocupação com o direito em sua dimensão objetiva, e não simplesmente com o interesse subjetivo das partes. A discussão vai além dos limites do processo pois versa, em última instância, sobre a compatibilidade entre determinado ato ou norma com o texto constitucional, o que obviamente é de interesse geral, e não apenas das partes, razão pela qual conclui que a extensão dos efeitos em caráter geral é uma decorrência lógica da necessidade de manutenção da integridade constitucional. Nesse contexto, Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2017, p. 1.330-1331) firmam a obrigatoriedade de respeito aos precedentes da Corte Superior:

Além dessas obviedades, não há como esquecer a falta de racionalidade em obrigar alguém a propor uma ação para se livrar dos efeitos de uma lei que, em inúmeras oportunidades, já foi afirmada inconstitucional pelo Judiciário. Note-se que o sistema que admite decisões contrastantes estimula a litigiosidade e incentiva a propositura de ações, pouco importando se o interesse da parte é a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da lei. Ou seja, a ausência de previsibilidade, como consequência da falta de vinculação aos precedentes, conspira contra a racionalidade da distribuição da justiça e contra a efetividade da jurisdição. Que dizer, então, do sistema brasileiro, em que se misturam o controle incidental, de competência de todo e qualquer juiz, e o controle principal, atribuído ao STF? Nos países que não admitem o *stare decisis*, a saída racional para o controle da constitucionalidade apenas pode estar no controle concentrado, adotando-se o modelo de decisão única com eficácia erga omnes, ou, mais corretamente, com eficácia geral obrigatória ou vinculante. No direito brasileiro, os precedentes constitucionais inevitavelmente têm natureza obrigatória. Frise-se que o sistema de súmulas, como única e indispensável forma para a vinculação dos juízes, é contraditório com o fundamento que justifica o respeito obrigatório aos precedentes constitucionais. O que impõe o respeito aos precedentes é a igualdade e a segurança jurídica.

Tem-se, em um primeiro momento, que as decisões do controle difuso perante o Supremo Tribunal Federal possuem eficácia vinculante e *inter partes*. A tese firmada vincula os órgãos do Poder Judiciário e a Administração Pública em seus três níveis federativos, devendo aplica-la em seus vereditos ou no exercício de suas atribuições, sem margem de discricionariedade. Entretanto, não há vinculação do Poder Legislativo e do Pleno do Supremo Tribunal Federal, podendo o primeiro editar normas contrárias às decisões proferidas em controle de constitucionalidade e o segundo pode rever seu entendimento a qualquer tempo (BULOS, 2015).

Tradicionalmente, o controle difuso gera efeito *inter partes*, que atingiria apenas os sujeitos integrantes do processo. Vem sendo objeto de densa discussão doutrinária a teoria da abstrativização do controle difuso¹⁶, justamente com o escopo de maximizar a coesão da ordem constitucional e a segurança jurídica, evitando-se assim o julgamento reiterado de demandas idênticas pela Corte Superior. Nesse sentido, conforme Tavares (2012), a objetividade do recurso extraordinário vem sendo reforçada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de atribuir eficácia geral de suas decisões em sede de controle difuso, já que a resolução da lide é uma decorrência da manutenção da integridade da norma constitucional.

Assim, certo é que a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 848.826/DF tem efeitos vinculantes em relação ao Judiciário e à Administração Pública. Especificamente quanto ao objeto de estudos, certamente vincula os Tribunais de Contas. Em razão disso, em diversos processos de contas em tramitação após o julgamento paradigma foi sustentada a sua incompetência para decidir definitivamente sobre as contas do Chefe do Executivo. Ainda não existe jurisprudência consolidada sobre o tema, mas o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS) já manifestaram sua interpretação dos alcances da tese da Corte Constitucional.

O Tribunal de Contas da União (TCU) quando instado a contestar preliminar de incompetência para julgar as contas do Chefe do Executivo, sustenta que a tese

¹⁶ Não vamos adentrar especificamente no tema no presente estudo, mas deve-se pontuar que não se trata de uma questão pacífica na doutrina ou na jurisprudência. Tal posicionamento foi defendido pelos ministros Gilmar Mendes e Eros Grau no julgamento da Reclamação nº 4.335/AC, mas não é unânime. Para fins dessa investigação, apenas deve-se considerar a vinculação dos órgãos de contas ao que foi decidido, com o escopo de analisar a sua jurisprudência. O tema é tratado mais especificamente no trabalho “*A extensão da eficácia erga omnes e do efeito vinculante às Decisões de inconstitucionalidade em controle difuso pelo Supremo tribunal federal: hipótese de mutação (in)constitucional*” (LEITE, 2008).

firmada no julgamento paradigma não atinge as contas de convênio, isto é, os recursos repassados pela União ao Município. No Acórdão 3576/2018, julgado pela Primeira Câmara, por exemplo, o órgão descreve a dicotomia de contas de governo e de gestão, explicando na decisão que a tese firmada não incide sobre os atos lesivos ao erário público, praticados pelo Chefe do Executivo, decorrente do mau uso de recursos públicos oriundos de convênio (BRASIL, 2018).

Tal entendimento se mostra compatível ao inteiro teor do julgamento paradigma, sobretudo se considerarmos que a competência atribuída ao Tribunal de Contas pelo texto constitucional no art. 71, inciso VI, que se refere à fiscalização dos recursos repassados pela União através de convênios, é autônoma em relação às dos incisos I e II, que se referem às contas de governo e de gestão, objeto do recurso extraordinário em apreço. Nessa hipótese, já era pacífico na doutrina e jurisprudência que os recursos oriundos de convênio federal serão submetidos ao controle do TCU, independentemente do agente responsável pelas respectivas contas.

A mesma compatibilidade não é demonstrada na interpretação firmada perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS). Foi pacificado o entendimento do órgão no julgamento do Processo nº 004513-0200/17-4, que tratava de contas de gestão do Prefeito do Município de Santo Cristo, do exercício de 2017, de relatoria do Conselheiro Estilac Martins Rodrigues Xavier, julgado pelo Pleno em 2 de julho de 2019, o qual será adotado em caráter transitório, até que se proceda com a readequação do regimento interno do órgão.

O Pleno entendeu que a tese do Supremo Tribunal Federal possui redação clara ao firmar que seus efeitos se aplicam para fins de gerar a inelegibilidade, de modo que compete à Câmara de Vereadores o julgamento do Chefe do Executivo, mas preserva as demais atribuições constitucionalmente conferidas ao órgão de contas. Diante disso, conclui que a despeito de não lhe competir a este o julgamento das contas, permanecem intactos os poderes de fixar o débito a ser ressarcido, impor multa pecuniária e de tecer recomendações ao agente analisado. Nos fundamentos de decidir, acrescenta que no mesmo sentido vem se desenvolvendo a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quando instado a se manifestar sobre a questão, citando precedentes (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Tem-se, pois, uma interpretação tentadora para aqueles que, divergindo da tese firmada, adotam o entendimento esmiuçado nesse trabalho acerca do regime jurídico dual de contas públicas e a competência do órgão de contas para julgamento definitivo

das contas de gestão em decorrência da natureza dos atos, e não do sujeito que as presta. É inclusive razoável a adoção de tal posicionamento, visto que se mostra uma tentativa de preservação de parte dos poderes constitucionais do órgão de contas em matéria de análise dos atos do Chefe do Executivo e a força do controle externo incidente, já que lhe permite a continuidade da aplicação de medidas repressivas.

Entretanto, tal argumento não se coaduna com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal, visto que, a mesma declarou a incompetência do órgão de contas para julgar os atos do Chefe do Executivo, atribuindo tal poder exclusivamente à Câmara de Vereadores. Ora, se inexistente competência para determinar, com definitividade, a rejeição das contas, não há que se falar em poder de aplicação de medidas sancionatórias. Deve-se ponderar que, diferentemente da interpretação do TCU, a do TCERS se refere exclusivamente às competências dos incisos I e II do artigo 71 da Constituição, que foram objeto do julgamento, de modo que, ainda que as medidas sancionatórias tenham igualmente previsão constitucional, estas são um desdobramento lógico da competência de o órgão julgar as contas. Não é possível falar em poder sancionatório sem que o órgão titular tenha poder de julgar os atos, sendo ambos adstritos.

Pelo exposto, ao contrário do entendimento manifestado pelo TCERS, apenas poderia se falar em aplicação de medidas sancionatória se estas fossem impostas no parecer prévio pelo órgão de contas e confirmadas pela Câmara de Vereadores, vez que não há que se falar em competências independentes daquele para fazê-lo. Logo, ainda que tal entendimento tente manter os poderes do Tribunal de contas após o julgamento paradigma, se mostra incompatível a tese vinculante da Corte Constitucional, que em razão dos seus efeitos jurídicos deve ser observada.

A realidade é que o julgamento paradigma teve como principal consequência o enfraquecimento a atuação do Tribunal de Contas no que se refere ao controle externo dos atos do Chefe do Executivo, sendo claro ao afirmar que ao órgão técnico cabe apenas a emissão de parecer opinativo, o qual não produz qualquer efeito jurídico sem passar pelo crivo do Legislativo correspondente. Isso ficará ainda mais evidente ao analisarmos os demais efeitos jurídicos da decisão do Supremo Tribunal Federal no exercício do controle externo, razão pela qual o presente estudo visa, além de diagnosticá-los, buscar soluções para maximizar os resultados do controle externo nesse novo cenário.

4.2 Efeitos do julgamento paradigma: natureza dos atos fiscalizados e critérios para o julgamento das contas públicas

Mais especificamente sobre o objeto do presente estudo, passemos ao segundo e terceiro parâmetros de análise: quais os atos estarão sujeitos à controle, qual órgão terá competência para fazê-lo e quais os critérios de valoração.

No panorama atual, após o julgamento paradigma, tem-se que os atos do Chefe do Executivo, sejam de governo, sejam de gestão, serão apreciados pelo Tribunal de Contas, mediante parecer prévio, julgados definitivamente pelo Legislativo, e passíveis de responsabilização cível e criminal perante o Judiciário.

É possível afirmar que um dos efeitos jurídicos de tal entendimento foi a supressão de parte da competência do órgão de contas, visto que até então, grande parcela de sua demanda consistia no julgamento das contas de gestão dos Chefes do Executivo que agissem na qualidade de ordenadores de despesas. Com o esvaziamento da competência de julgar e reprimir as condutas desviantes pelo Tribunal de Contas, tal papel passa a ser desenvolvido pelo Legislativo, a quem cabe julgar se as contas serão aprovadas ou não, nesse último caso podendo gerar a inelegibilidade do gestor, ao passo que as demais sanções ou determinações de restituição dos prejuízos ao erário caberão exclusivamente ao Judiciário.

Deve-se ponderar que, conforme artigo 31 da Constituição Federal, em seu parágrafo 2º, exige-se o quórum de 2/3 dos membros da Câmara de Vereadores para derrubada do parecer prévio. Significa dizer que, caso o órgão de contas opine pela rejeição das contas prestadas pelo Prefeito, estas apenas poderão ser aprovadas pelo Legislativo se atingir o quórum constitucionalmente definido.

Justamente por isso alguns doutrinadores tratam o parecer do órgão de contas não como meramente opinativo, mas como parecer qualificado. Nesse sentido, ensina Meirelles (2010) que em se tratando de contas municipais estabeleceu-se um sistema misto, no qual o parecer prévio vincula a Câmara de Vereadores até que a votação contra o mesmo atinja o quórum de 2/3 dos membros, a partir de quando passa a ser opinativo e rejeitável, valendo como decisão até que manifestação da Câmara do substitua.

Assim, no julgamento político das contas públicas é possível determinar dois elementos centrais que motivam a derrubada do parecer prévio: apoio político da

maioria dos votantes¹⁷ e a insignificância prática dos apontes. Os parlamentares possuem margem de discricionariedade para valorar o conteúdo do parecer, podendo considerar que os apontes não são suficientes para ensejar a rejeição de contas, desde que justifiquem sua decisão.

Logo, por determinação constitucional, o parecer prévio em contas prestadas pelo Chefe do Executivo, tem natureza qualificada, já que apenas poderá ser revertido se obtido o quórum de 2/3. Entretanto, não significa dizer que o mesmo produz efeitos jurídicos antes de confirmado ou rejeitado pelo Legislativo. Esse foi justamente o tema enfrentado no RE 597.362/BA, de relatoria do Ministro Eros Grau, já supramencionado, hipótese em que foi questionada a possibilidade de julgamento tácito das contas diante da inércia do Legislativo em julgá-las. Sobretudo após o paradigma estudado, não há que se falar em produção de efeitos do parecer prévio até sua apreciação pelo Legislativo, já que apenas a esse último é atribuída a competência para julgar as contas de tal agente.

Uma vez concluída a análise técnica das contas através do parecer prévio, este é remetido ao Legislativo competente para apreciação. Nesse ponto já surge o primeiro problema: o Legislativo não possui prazo para julgamento das contas. Assim, como inexistente competência do órgão de contas para julgamento definitivo, o parecer não produzirá qualquer efeito jurídico até a sua confirmação, o que pode demorar muitos anos, servindo como mecanismo para postergar a aplicação de possível sanção de inexigibilidade, desde que obtido apoio político parlamentar.

Sendo este recebido no Legislativo, será reapreciado por parlamentares membros de uma Comissão Permanente específica, culminando na emissão de um novo parecer opinativo, que não vincula o julgamento final, mas serve de substrato. Sobre o tema, afirma Lins (2012, p. 58):

Do ponto de vista jurídico, os pareceres das Comissões Permanentes são de natureza técnica, meramente informativa, e não obrigam o plenário, sendo o ponto de vista político reservado à consideração e deliberação dos vereadores. Observa-se, ainda, a obrigatoriedade da emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes interessadas no assunto da proposição, ressalvada a dispensa em casos de urgência deliberados em plenário,

¹⁷ Como se trata de um tema extremamente denso, inviável delinear todas as forças políticas que culminam na aprovação ou rejeição das contas públicas. O tema é tratado por Lins (2012), em dissertação de mestrado, tendo realizado uma pesquisa empírica na qual analisou como ocorre o julgamento das contas dos Prefeitos no Estado de Pernambuco, um dos estados com tal órgão de controle externo mais desenvolvido. Foram diagnosticados diversos problemas pelos parlamentares no julgamento das contas, desde a falta de conhecimento técnico até a influência política.

devendo seguir as formalidades para tramitação de projetos previstas no Regimento Interno, sob pena de ilegalidade a ser corrigida por via judicial.

Nesse sentido, para que a análise da Comissão Permanente de fato contribua com o exercício do controle externo da Administração Pública é imprescindível que os parlamentares que a compõe sejam capacitados¹⁸. Isso porque o parecer emitido pelo órgão de contas possui natureza técnica, cuja compreensão pressupõe conhecimentos específicos sobre as normas que balizam o agir dos agentes públicos no exercício de suas funções, vez que realiza o confronto entre os atos efetivamente praticados e o seu dever ser de acordo com o ordenamento jurídico.

Em seu diagnóstico, Lins (2012) entrevistou vários parlamentares incumbidos de julgar as contas municipais, e obteve como resposta de 58,82% dos entrevistados que havia dificuldades em compreender o teor do parecer emitido pelo Tribunal de Contas, e destes 80% foram expressos, relatando especificamente a dificuldade em entender as informações complexas nele constantes. Apesar de se tratar de estudo relativo a outro Estado, se mostra pertinente para determinar que, no panorama atual, como o julgamento compete, ao final, ao Legislativo, seus membros devem estar capacitados para fazê-lo, cumprindo sua missão constitucional de representantes do povo ao apreciar as contas do Chefe do Executivo.

É possível, portanto, diagnosticar mais uma debilidade no processo nesse ponto, de modo que sem a capacitação adequada, ou os parlamentares cumprirão a função de meros reprodutores do parecer prévio, ou então seguirão seus interesses políticos justificados por um parecer redigido por sua assessoria técnica, sendo que em ambas as hipóteses não estarão cumprindo seu papel de fiscalizadores.

Ademais, além do parecer opinativo da Comissão Permanente, outra peça que deve compor o processo de julgamento de contas perante o Legislativo é a defesa do Chefe do Executivo, devendo necessariamente ser observado o direito fundamental à ampla defesa e contraditório, inclusive em sede administrativa. Negligenciar tal preceito abre margem à desconstituição judicial do julgamento, tornando ainda mais morosa a repressão às condutas desviantes em decorrência da nulidade por

¹⁸ O conceito de capacitados, para fins do presente estudo, não significa necessariamente ter formação superior ou profissional, o que inviabilizaria o exercício de direitos políticos, que não estão sujeitos à restrição decorrente do grau de escolaridade. Significa que, os parlamentares que emitem o parecer devem ter a capacidade de entender o teor da manifestação do órgão de contas, ter conhecimento das normas que balizam o exercício da Administração Pública e da realidade do Município. Deve ser feita uma análise integrada combinando esses elementos, confrontando o ato praticado em face do que dispõe o ordenamento jurídico sobre o tema.

cerceamento de defesa.

Formado o processo de contas com as peças supramencionadas, reunir-se-á os parlamentares para julgamento definitivo. Caso obtido o quórum de 2/3, o parecer deixa de ser vinculante, podendo decidir inclusive contra seus fundamentos. Entretanto, apesar de poder realizar um juízo político das contas, mediante adoção de critérios de conveniência e oportunidade, deve-se observar que é indispensável que a decisão do Legislativo seja devidamente fundamentada por motivos de fato e de direito, sob pena de ser desconstituída em sede judicial.

Sobre o tema dos parâmetros valorativos das contas públicas, deve-se ponderar que antes do julgamento do recurso paradigma estes variavam de acordo com a sua natureza. As contas de governo, prestadas pelo Chefe do Executivo na qualidade de agente político, permitiam a apreciação através de critérios de conveniência e oportunidade, visto que a execução orçamentária e implementação de políticas públicas depende de uma série de elementos fáticos que podem fomentar ou inviabiliza-las (FURTADO, 2007). É o caso, por exemplo, do cenário atual de pandemia, no qual surgem demandas extraordinárias que tornam premente a reestruturação da política adotada para o seu enfrentamento. É nesse contexto que o julgamento político das contas abre uma margem de discricionariedade para avaliação do desempenho do governante que vai além da formalidade da norma, para apreciação de todo o contexto fático, que pode vir a legitimar e justificar a conduta do gestor, evitando sua responsabilização indevida.

Entretanto, em matéria de contas de gestão, tem-se análise de todos os atos praticados em determinado exercício financeiro que envolvam ordenação de despesas e oneração do Poder Público, adotando-se como critérios a obediência aos princípios da legalidade, economicidade, eficiência, razoabilidade, entre outros (FURTADO, 2007). Ou seja, não há margem de discricionariedade, visto que as condutas abarcadas demandam a correspondência formal e material com a norma, sob pena de violação do princípio da legalidade positiva que qualifica o agente público.

Nessas hipóteses, o julgamento político viola a própria essência das contas de gestão, visto que não se pode cogitar a sua apreciação à luz de critérios de conveniência ou oportunidade. São exemplos de atos sujeitos a tal controle: dispensa indevida de licitação, burlando a obrigatoriedade constitucional de prévia licitação para todas as contratações públicas; não liquidação das despesas, inviabilizando a verificação do direito do credor receber os valores do ente público; inércia na

fiscalização da aplicação de recursos oriundos de convênios; criação que materialmente devem ser providos em caráter efetivo, mas formalmente são denominados de cargo em comissão para burlar o requisito do concurso público. Veja que não se tratam de irregularidades que permitem um juízo político, são violadoras da norma legal de qualquer forma, de modo que circunstâncias externas não podem justificá-las, sob pena de esvaziamento de suas finalidades precípua: proteção coisa pública e reafirmação do princípio da legalidade positiva.

Justamente em decorrência da natureza distinta e inconfundível de tais contas, ainda que atribuído o julgamento definitivo ao Legislativo quando prestadas pelo Chefe do Executivo, devem ser mantidos os mencionados critérios de análise. Isso porque se tratam de atos com finalidades distintas, como já mencionado: as contas de governo englobam atos na qualidade de agente político, ao passo que as contas de gestão englobam atos que poderiam ser prestados por qualquer agente público investido de poderes, ainda que não seja mandatário (FURTADO, 2007).

Desse modo, ainda que concentrada a competência de julgar com definitividade no Legislativo, o órgão de contas permanece competente para a emissão de parecer prévio, devendo apreciar atos de governos e de gestão, que conservam sua distinção. Nas contas de governo, irá apreciar o desempenho global do Chefe do Executivo na qualidade de agente político, evidenciando os macroefeitos da sua atuação à luz das metas traçadas. Entretanto, em matéria de contas de gestão, analisa cada ato praticado em face do ordenamento, apontando como irregulares todas as condutas que desviam da norma legal, justamente pois estes não admitem margem de discricionariedade.

Tais apontamentos são importantes pois, de acordo com os critérios fixados para a análise das contas, com base na sua natureza, ainda que o Legislativo seja o Poder competente para julgá-las com definitividade, deve haver uma maior preocupação com os fundamentos e razões de justificação. Isso porque, na tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 848.826/DF foi mantida tal dicotomia, de modo que não é possível afirmar que após a decisão paradigma foi suprimido tal regime jurídico dual, tendo sua redação clara:

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 (BRASIL, 2016, p. 1).

Significa dizer que, o órgão competente para rejeitar as contas do Chefe do Executivo, sejam de governo, sejam de gestão, será o Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas. Contudo, apesar de concentrar a competência de julgamento definitivo na Câmara de Vereadores, manteve a distinção entre contas de governo e de gestão, de modo que, se existe tal diferença, devem ser mantidos os critérios de análise que já vinham sendo utilizados.

Assim, ainda que possa derrubar o parecer prévio mediante quórum constitucionalmente fixado, o Legislativo deverá, necessariamente, fundamentar sua decisão de forma específica: pode utilizar os critérios de conveniência e oportunidade quando as contas envolvam atos de governo, mas não quando envolver atos de gestão. Não se pode admitir, em um Estado Democrático de Direito, que mediante controle político se entenda inconveniente ou inoportuno cumprir a letra da lei em atos de gestão, como os já mencionados, sob pena de se estar afrontando diretamente o princípio da legalidade positiva e dando margem a todo tipo de arbítrio no exercício da Administração Pública sem a adequada repressão na seara administrativa.

Assim, em resposta aos parâmetros II e III de análise, tem-se como impactos jurídicos do RE 848.826/DF que os atos praticados pelo Chefe do Executivo, sejam de governo, sejam de gestão, passam a ser objeto de apreciação pelo órgão de contas, e serão julgados definitivamente pela Câmara de Vereadores.

Trata-se de um impacto jurídico pois com a decisão paradigma, todos os atos do Chefe do Executivo estão sujeitos a um julgamento eminentemente político. Nesse sentido, a decisão mostra-se contrária à ideia de maximização do controle externo da Administração Pública, visto que suprime o âmbito de atuação do controle técnico e amplia o do controle político.

Não se pode aceitar o enfraquecimento da atividade fiscalizatória, sob pena de se autorizar que atos de ordenação de despesas, que estão vinculados aos parâmetros normativos objetivos, sejam apreciados por critérios de conveniência e oportunidade, criando um cenário perigoso: formalmente, tais atos estão sendo objeto de julgamento, mas materialmente sendo os critérios incompatíveis com a natureza dos atos apreciados, obter-se-á uma decisão que não necessariamente enfrenta e reprime condutas que violam o ordenamento, dando margem para a impunidade. Esta reflete diretamente nas políticas públicas, visto que o enfraquecimento do controle

reduz o estímulo a boas práticas de gestão, e conseqüentemente dando espaço a condutas de malseveração da coisa pública, as quais reduzem o poder do Estado aplicar recursos na realização dos direitos fundamentais, tornando-se oneroso e ineficiente aos cidadãos.

Ademais, repisa-se que um segundo impacto é constatação de que foi mantida a dicotomia entre contas de governo e de gestão na tese do Supremo Tribunal Federal, de modo que a valoração das contas tanto pelo Tribunal de Contas quanto pela Câmara de Vereadores deverá observar os critérios de acordo com a natureza das contas prestadas.

Se antes da decisão paradigma a fundamentação da decisão que rejeita ou aprova as contas já era indispensável, sob pena de nulidade, seu conteúdo material se tornou ainda mais importante. Nessa nova dinâmica, as decisões devem ser fundamentadas de forma específica, com critérios políticos ao tratar de contas de governo, e técnicos quando contas de gestão, visto que não é possível cogitar um julgamento com base em critérios de conveniência e oportunidade quanto a atos em que inexistem margem de discricionariedade ao agente.

Pelo exposto, analisados os impactos da decisão em relação aos atos sujeitos ao controle, atribuição de cada um dos órgãos envolvidos no processo de contas e critérios de sua valoração e julgamento, mister verificar como a Câmara de Vereadores se comporta, na prática, diante do parecer prévio do Tribunal de Contas, se tende a respeitá-lo ou derrubá-lo, de modo a diagnosticar outras possíveis debilidades a serem enfrentadas nesse estudo.

4.3 A prevalência do julgamento técnico em detrimento ao julgamento político: uma análise prática dos processos de contas de governo que tramitaram perante o TCERS entre 2015 e 2018.

Para entender mais profundamente o tema, é imprescindível analisar como se comportam as Câmaras de Vereadores gaúchas quando instadas a julgar as contas de governo do Chefe do Executivo que receberam parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS). Isso porque, se a partir do julgamento paradigma apenas ao Legislativo compete decidir em definitivo, tal análise serve para verificar se o parecer é considerado para fundamentar a sua decisão e quais debilidades devem ser enfrentadas para fortalecer o exercício do

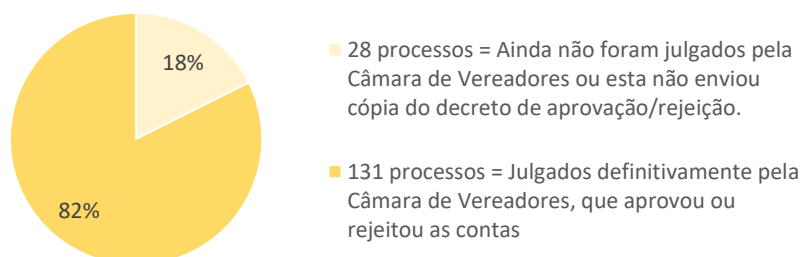
controle externo.

Para tanto, foram coletados dados acerca de processos de contas de governo, que compõe a Lista enviada ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) com fito de gerar a inelegibilidade dos gestores para o pleito eleitoral de 2018. O recorte de processos foi obtido da seguinte forma: acessando o sítio eletrônico <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>>; selecionada a aba “Consultas”; selecionada a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”. Foram aplicados os seguintes filtros: “3. Eleições 2018 – Lista enviada ao TRE”, para delimitar os casos ensejadores de inelegibilidade; no campo “Trânsito em Julgado” foi delimitado “>= 01/01/2015” para realizar um recorte de 3 anos; no campo “Esfera” foi selecionado “Municipal”, excluindo as contas estaduais; no campo “Natureza da Decisão” foi selecionado “Parecer Desfavorável”, mantendo no recorte apenas as contas de governo.

Com isso foram obtidos 159 processos de contas, dos quais 28 não possuíam documento vinculado e 131 o possuíam cadastrado no sistema (Apêndice 1). Depreende-se que, consoante Gráfico 4, que dos 159 processos transitados em julgados no período, 131 já foram devidamente apreciados pela Câmara de Vereadores (82,38%), ao passo que em apenas 28 processos (17,62%) este se manteve inerte no exercício de tal atribuição ou deixou de remeter cópias dos decretos de rejeição ou aprovação ao órgão de contas. Conclui-se preliminarmente que, apesar da possibilidade de os parlamentares se manterem inertes no exercício de sua competência para evitar a responsabilização do Chefe do Executivo, na prática, isso não vem ocorrendo, sendo que estes estão julgando as contas em cumprimento à sua missão constitucional.

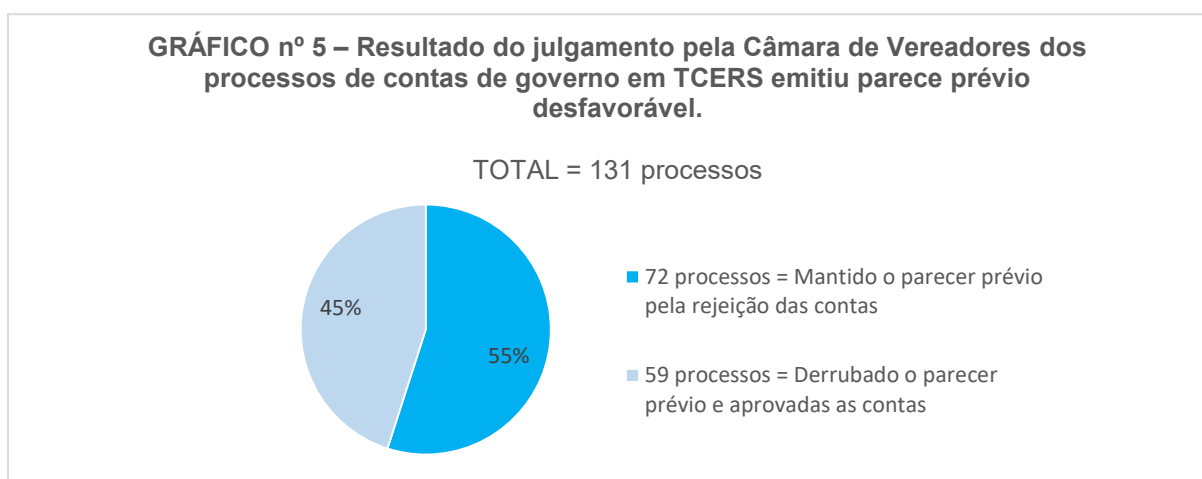
GRÁFICO nº 4 – Status dos processos de contas de governo que resultaram em emissão de parecer prévio desfavorável pelo TCERS

TOTAL = 159 processos



FONTES DOS DADOS: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. **TCERS** [online]. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em: 8 maio 2020.

Recortando como objeto de análise os 131 processos em que se obteve o julgamento definitivo pela Câmara de Vereadores, consoante Gráfico 5, constatou-se que: em 59 deles (45%) o parecer prévio do Tribunal de Contas foi derrubado pelo quórum de 2/3 dos Vereadores, culminando na aprovação das contas, ao passo que em 72 processos (55%) foi mantido o posicionamento do órgão de contas pela rejeição.



FONTES DOS DADOS: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. **TCERS** [online]. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em: 8 maio 2020.

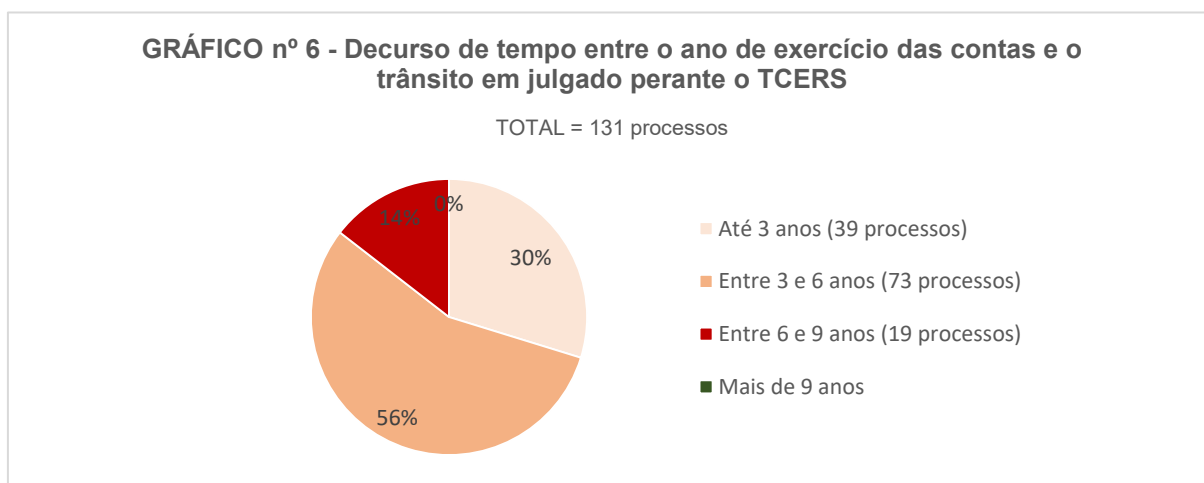
Logo, contrariando o pressuposto de que o parecer prévio do Tribunal de Contas que rejeita as contas do Chefe do Executivo tende a ser derrubado pelo juízo político, no recorte do presente estudo, em 55% (72 processos)¹⁹ dos processos analisados o parecer foi mantido, seja por manifestação expressa dos parlamentares, seja por falta de quórum para a sua reversão.

No entanto, cabe salientar que em pesquisa no sistema do TCERS não é possível obter a fundamentação dos julgamentos pela Câmara de Vereadores, mas

¹⁹ Importante ressaltar que, a despeito de na maioria dos casos analisados ter sido mantido o entendimento técnico, em 45% (59 processos) este foi derrubado, o que também é um número bem significativo, sobretudo se considerarmos a natureza especializada do Tribunal de Contas. Trata-se de órgão que atua precipuamente analisando prestações de contas, de modo que os apontes fixados possuem respaldo técnico e normativo, não sendo possível afirmar o mesmo do julgamento político, visto que não foi possível obter a fundamentação das decisões.

apenas cópia do decreto legislativo que as aprova ou as rejeita, em alguns casos acompanhado do quórum da votação. Assim, não é possível verificar quais as razões de decidir, se técnicas ou políticas, dos parlamentares. Apenas tem-se acesso ao julgamento completo se solicitado individual e especificamente para a Câmara de Vereadores de cada um dos Municípios analisados, o que dificulta em muito o controle social e se mostrou inviável ao presente estudo.

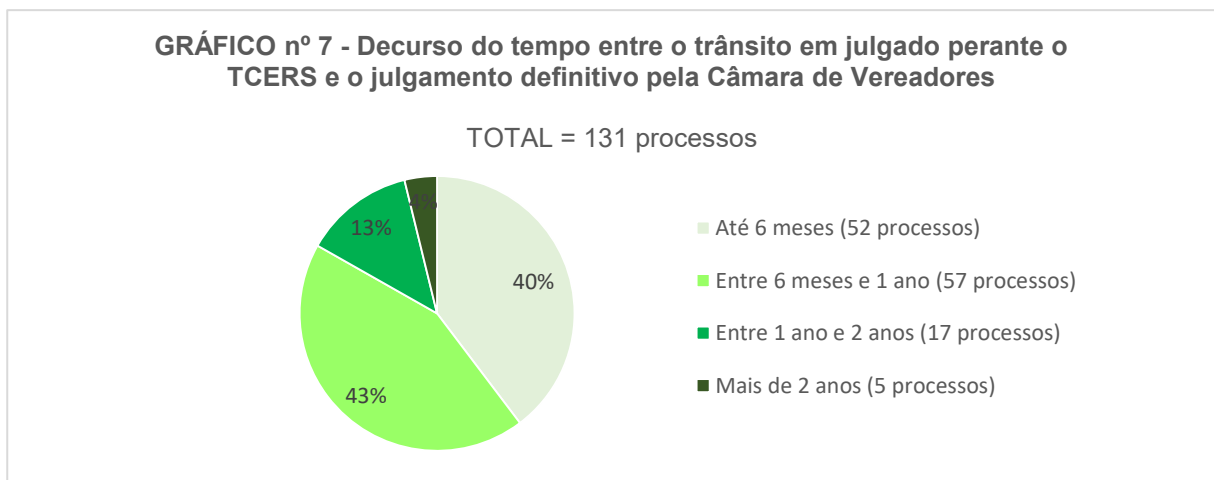
Ademais, outra conclusão importante pode ser obtida através da análise dos dados dos processos coletados no que se refere ao tempo de tramitação perante o órgão de contas (Apêndice 2). Analisando o tempo decorrido entre o ano de exercício das contas prestadas e o ano em que foi efetivado o trânsito em julgado perante o TCERS²⁰ para ser encaminhado para a Câmara, consoante Gráfico 6, tem-se que: em 56% dos casos (73 processos) o processo perante o TCERS durou entre 3 a 6 anos; em 30% dos casos (39 processos) levou menos de 3 anos; e em 14% dos casos (19 processos) se estendeu por mais de 6 anos. Assim, percebe-se que a fase de tramitação perante o TCERS é mais longa, pois tem seu início no momento em que as contas são prestadas, quando serão analisadas minuciosamente, resultando na elaboração do parecer prévio que posteriormente é submetido à votação em determinada Câmara.



FONTE DOS DADOS: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. **TCERS** [online] Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em: 8 maio 2020.

²⁰ Para obter tais resultados foram considerados apenas os seguintes dados: ano do exercício financeiro à que as contas se referem X ano em que foi efetivado o trânsito em julgado. Para obter números inteiros foram desconsideradas as frações de meses e dias, sobretudo porque a informação considerada é o ano do exercício financeiro e não o dia em que efetivamente foram prestadas as contas, sendo dados disponíveis na qualificação do processo no sistema do TCERS.

Ao contrário, o trâmite perante a Câmara de Vereadores se mostrou muito mais célere, tendo sido obtidos os seguintes resultados conforme Gráfico 7 (Apêndice 2): em 40% dos casos (52 processos) o julgamento foi efetivado em até 6 meses contados do trânsito em julgado perante o TCERS²¹; em 43% dos casos (57 processos) foi concluído entre 6 meses e 1 ano; em 13% dos casos (17 processos) entre 1 e 2 anos; por fim, em apenas 4% dos casos (5 processos) levou mais de 2 anos para a conclusão. Portanto, ao contrário do pressuposto, as Câmaras de Vereadores gaúchas não vêm se abstendo de sua missão constitucional de exercer o controle externo em prazo razoável, visto que na grande maioria das vezes, em 83% dos casos analisados (109 0processos) o julgamento das contas foi concluído em até 1 ano do trânsito em julgado perante o TCERS. Portanto, de acordo com os dados levantados, não é correto dizer que o julgamento político vem sendo utilizado como meio de evitar a responsabilização do gestor, ainda que possa vir a ser manejado com tal finalidade se obtido apoio político.



FONTE DOS DADOS: RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. **TCERS [online]** Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em: 8 maio 2020.

A própria finalidade e competência outorgada a cada um desses órgãos que compõe o processo justificam o seu tempo de duração desproporcional. Percebe-se que em se tratando de processos de contas de governo, tem-se um ato composto, no

²¹ Para obter tais resultados foram considerados apenas os seguintes dados: data do trânsito em julgado perante o TCERS e data do decreto legislativo que rejeita ou aprova as contas. Visando o resultado em números inteiros, foram desconsiderados os dias, contabilizados apenas os meses e anos, vez que se tratam dos dados disponíveis na qualificação do processo no sistema do TCERS.

qual há uma fase de tramitação perante o TCERS, na qual o gestor presta contas relativas a determinado exercício financeiro, que serão apreciadas pela equipe técnica, responsável por elaborar um relatório de auditoria apontando irregularidades, em relação às quais será o gestor intimado para contestar e esclarecer os fatos. Feito isso, o Ministério Público de Contas emite seu parecer, e posteriormente o feito é submetido à votação perante alguma das Câmaras que compõe o órgão de contas, resultando no parecer prévio que será encaminhado ao Legislativo para confirmação ou não. Essa é a fase mais morosa do procedimento por 3 fatores principais: o excesso de demanda do órgão; por ser o momento em que são analisadas minuciosamente as contas, compostas por uma série de dados fiscais e documentos probantes, de natureza complexa; por ser oportunizado o exercício do direito de ampla defesa pelo gestor, que pode apresentar novos elementos e documentos aos autos.

Já a segunda fase de tramitação, perante a Câmara de Vereadores se mostrou muito mais célere, sendo concluída na grande maioria dos casos em até 1 ano do trânsito em julgado perante o TCERS. Se trata de fase mais breve, justamente pois envolve o julgamento de um único gestor, em detrimento das centenas de contas apreciadas pelo órgão técnico. Nessa fase, exige apenas a apreciação do parecer prévio pela Comissão Permanente, que emitirá seu entendimento sobre a rejeição ou aprovação das contas. Deve-se igualmente oportunizar ao gestor o exercício do seu direito de defesa, mas já adverte Lins (2012) que este normalmente não é exercido²², contudo, obstar tal oportunidade pode dar ensejo à nulidades. Feito isso, o processo será submetido ao Plenário para rejeição ou aprovação do parecer, e conseqüentemente, das contas.

4.4 A repressão das condutas desviantes após o julgamento paradigma

É nesse contexto que surge o quarto parâmetro de análise do presente estudo: uma vez efetivado o julgamento de contas perante a Câmara de Vereadores, como serão reprimidas as condutas desviantes.

A priori, pode-se afirmar que se trata de um dos aspectos mais impactados.

²² Lins (2012, p. 99) conclui que: “É importante ressaltar que no processo de julgamento realizado pelas Câmaras Municipais raramente os prefeitos que suas contas estão sendo julgadas são notificados para apresentar defesa. Ainda que tomem conhecimento da tramitação do processo de prestações de contas, não costumam apresentar defesa escrita, conforme observamos nos relatos dos entrevistados e nas poucas defesas constantes da documentação apresentada perante a Câmara Municipal”.

Antes do julgamento paradigma, ao apreciar as contas dos Prefeitos ordenadores de despesas, o Tribunal de Contas detinha competência definitiva de aprová-las ou não, podendo imediatamente fixar o valor do débito a ser ressarcido em decorrência de prejuízos ao erário, com eficácia de título executivo, assinalar prazo para correção das glosas ou impor multa pecuniária.

Entretanto, após o julgamento paradigma, o órgão de contas deixou de ter competência definitiva sobre quaisquer atos, sejam de governo, sejam de gestão, quando o agente for o Chefe do Executivo, razão pela qual apenas lhe cabe apreciar as contas, mas não as julgá-las. Por isso, pode-se constatar que, se não é competente para julgar com definitividade, igualmente não é competente para aplicar as referidas medidas sancionatórias, entendimento contrário ao que vem sendo adotado pela jurisprudência Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), já enfrentado anteriormente.

O problema reside no fato de que, a despeito de ter sido confirmada a competência da Câmara de Vereadores para julgamento das contas do Chefe do Executivo, esta não possui poderes de impor as mesmas medidas repressivas asseguradas constitucionalmente ao órgão de contas.

Por isso, no cenário atual, o processo de julgamento de contas não possui a previsão de sanções na esfera administrativa, como antes poderiam ser impostas no julgamento de contas de gestão pelo Tribunal de Contas. Claro, quando algum aponte do parecer prévio consubstanciar infrações político-administrativas passíveis de julgamento pelo Legislativo, nos termos do artigo 4º do Decreto-Lei 201/67, este será competente para o processamento da cassação do mandato do Prefeito. Entretanto, em uma primeira análise, as demais irregularidades somente serão passíveis de responsabilização em sede judicial, como é o caso da restituição dos prejuízos causados ao erário, tornando o processo de responsabilização por condutas desviantes bem mais moroso.

Deve-se ponderar que, em se tratando de contas públicas, a despeito de muitos dos apontes do órgão de contas poderem ser enquadrados formalmente como crimes de responsabilidade ou atos de improbidade, mostra-se extremamente difícil a responsabilização judicial por eles, em decorrência dos requisitos que exigem. Isso ocorre, por exemplo, com atos de improbidade que exigem dolo específico²³. Logo, se

²³ A exigência do dolo do gestor em cometer os atos de improbidade de enriquecimento ilícito (art. 9º, Lei 8.429/92) ou violação dos princípios terna dificultosa a adequada responsabilização (art. 11, Lei

não é possível aplicar sanções na esfera administrativa, tampouco enquadrar determinadas condutas para responsabilização em sede judicial, estas ficarão sem a adequada tutela, o que não ocorreria em caso tivesse sido confirmada sua competência de julgar definitivamente as contas de gestão.

Ao analisar as principais irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas em suas manifestações, percebe-se que parte delas caracteriza violações às normas procedimentais da Administração Pública, as quais, pela falta de prejuízos ao erário, podem vir a cair em um limbo: são aptas a ensejar a rejeição das contas, contudo, não há qualquer outra forma de responsabilização.

Conforme diagnóstico de Rech e Leal (2019), as principais irregularidades apontadas nos processos perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), em matéria de contas de gestão de gestores municipais, com trânsito em julgado entre 2017 e 2018 foram: violações aos princípios da Administração Pública, o que configura ato de improbidade administrativa e exige prova de dolo, previsto no artigo 11 da Lei 8.429/92; a assunção ou execução de despesas sem fundamento legal, que igualmente configura ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 10, IX, da Lei 8.429/92, bem como crime de responsabilidade de prefeitos e vereadores, consoante art. 1º, V, do Decreto-Lei 201/67; prejuízos ao erário em decorrência de agir negligente na arrecadação de tributos ou rendas, ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10, X, da Lei 8.429/92; conduta do gestor que gera ou corrobora com o enriquecimento ilícito de terceiros em detrimento do prejuízo ao erário, prevista como ato de improbidade administrativa pelo artigo 10, X, da Lei 8.429/92 e exige prova do dolo; compra de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública para com terceiros de forma direta, através de procedimento de dispensa ou inexigibilidade fora das hipóteses legais ou ainda em inobservâncias às formalidades relativas a eles, consoante dispõe o artigo 89 da Lei 8.666/93, configurando crime de licitações; pagamento de despesas sem a sua prévia liquidação, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64; liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes, configura ato de improbidade administrativa que gera prejuízo ao erário, consoante artigo 10, XI, da Lei 8.429/92, entre outras.

Percebe-se que em um único processo de contas são diagnosticadas diversas

8.429/92). Ao contrário, os atos de prejuízo ao erário dispensam a demonstração de dolo (art. 10, Lei 8.429/92), facilitando a repressão à tais condutas, ainda que por culpa.

irregularidades, muitas delas graves e que consubstanciam atos de improbidade ou crimes de responsabilidade, como as já elencadas, mas muitas decorrem de afronta às normas legais que balizam o exercício da Administração Pública. Conforme já mencionado no Tópico 3.2, grande parte das glosas referem-se à ilegalidades que não causam prejuízo ao erário, mas que devem ser reprimidas sob pena do esvaziamento do princípio da legalidade positiva que orienta o agir público, vez que nessas hipóteses não há margem de discricionariedade que permita ao agente julgar conveniente ou inoportuno o cumprimento da norma, como é o caso da obrigatoriedade de liquidação das despesas ou obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório. Tais normas tem uma razão de ser, que é a tutela do interesse público, razão pela qual, ainda que inexistente o prejuízo, devem ser reprimidas, sobretudo como forma de indução a boas práticas de gestão.

Pelo exposto, a questão a ser enfrentada é o tratamento a ser dado quando forem diagnosticadas irregularidades formais à lei, nas quais não há necessariamente um prejuízo ao erário passível de configurar ato de improbidade, e tampouco ocorre a prática de crime. Conclui-se que, quanto às as violações à normas que balizam o agir administrativo, a responsabilização ficaria restrita aos processos administrativos.

Todas essas condutas ainda poderão ser apontadas pelo Tribunal de Contas através do parecer prévio, de modo que nesse aspecto seu papel de fiscalizador não foi enfraquecido. Inclusive, na análise dos processos de contas do recorte supramencionado, percebe-se que tanto no parecer do Ministério Público de Contas quanto no Relatório e Voto decisório permanecem constando, após o julgamento paradigma, recomendações para evitar a reincidência e corrigir irregularidades, que serão analisadas em futuras auditorias. Entretanto, o ponto de divergência são as medidas sancionatórias.

No cenário atual, todas essas medidas repressivas aplicáveis pelo órgão de contas, previstas constitucionalmente, apenas poderão ser impostas em face de ordenadores de despesas que não sejam o Chefe do Executivo. Se, em analisando as contas por ele prestadas, constar alguma conduta desviante como as supracitadas, deve descrever tal panorama no parecer prévio, cuja valoração ficará a cargo do Legislativo correspondente, além de dar ciência ao Ministério Público.

Inclusive, a tese firmada no julgamento paradigma cria um sistema de contas desprovido de isonomia. Isso porque, em matéria de atos de gestão, todo ordenador de despesas responsável por gerir recursos públicos está submetido ao julgamento

pelo Tribunal de Contas, e conseqüentemente às penalidades que pode atribuir. Entretanto, se o agente for o Chefe do Executivo, apenas o Legislativo pode julgá-lo, ainda que tenha praticado os mesmos atos de gestão dos demais.

Nesta senda, apesar de a jurisprudência do TCERS firmar entendimento de que o julgamento paradigma apenas obsta sua competência de julgar definitivamente as contas, mantendo intacta sua competência sancionatória, discordamos de tal posição. Se inexistem poderes de decidir definitivamente sobre a rejeição de contas, não remanesce poderes para aplicar as medidas repressivas decorrentes da constatação de irregularidades, visto que o poder de punir pressupõe o poder de julgar.

Percebe-se, assim, que o Tribunal de Contas oferece elementos para o julgamento definitivo, bem como exerce um controle orientado, tendo sido suprimido seu poder sancionatório nessas hipóteses. Com o escopo de evitar o enfraquecimento da responsabilização decorrente do exercício do controle externo após a decisão paradigma, mostra-se viável que este, em seu parecer prévio, imponha tais medidas sancionatórias, as quais apenas produzirão efeitos jurídicos caso a Câmara de Vereadores confirme a rejeição das contas, bem como as punições decorrentes²⁴. Todavia, não há como se conceber tais poderes de forma isolada, como pretende a jurisprudência supracitada.

Outra agravante refere-se aos prejuízos ao erário. Para que se obtenha a responsabilização do Prefeito por condutas que lhe deem ensejo, ou o órgão de contas aplica as medidas sancionatórias que devem ser confirmadas pelo Legislativo, ou então, se inadmitida tal tese, apenas seria possível a propositura de ação judicial específica, como no caso de Ação Civil Pública ou Ação Popular, bem como processos criminais.

Não se está aqui dizendo que a competência repressiva do Tribunal de Contas substitui os demais mecanismos de controle externo ou de responsabilização em sede judicial. Pelo contrário, se está aqui defendendo a maximização dos efeitos de todos os mecanismos de controle, devendo cada um deles atuar dentro do seu limite de competência com a maior eficiência e integração possíveis. Inegável que, ao suprimir

²⁴ Importante salientar que essa seria uma solução para enfrentar os impactos da decisão paradigma no exercício do controle externo, visto que permitiria a aplicação das medidas sancionatórias de competência do Tribunal de Contas, a despeito de inexistir competência de julgamento, desde que confirmado pela Câmara de Vereadores o teor do parecer prévio. Contudo, tal ideia ainda não encontra amparo normativo ou jurisprudencial, mas se mostra benéfica ao cerne desse estudo, visto que manteria a possibilidade de responsabilização administrativa por condutas desviantes.

a competência de julgamento do Tribunal de Contas em relação aos Prefeitos Municipais, um dos meios de repressão das condutas desviantes na Administração Pública foi em muito enfraquecido. Se já se mostrava dificultosa a coibição ou reparação dos prejuízos ao erário com a fixação do débito e possibilidade de responsabilização judicial, quiçá reduzindo um dos meios de reprimi-los.

Pelo exposto, em matéria de contas do Prefeito Municipal, a função do Tribunal de Contas foi reduzida de julgador à emissor de parecer técnico, a quem compete analisar as contas, diagnosticar irregularidades e confrontá-las à norma legal. Constatada alguma conduta, sobretudo quando causadora de prejuízo ao erário, deve fazer constar no parecer para que a Câmara de Vereadores tenha ciência, podendo tornar o gestor inelegível caso rejeite as contas em decorrência de ato de improbidade, senão, apenas é possível a responsabilização judicial, devendo ser feita remessa ao Ministério Público para noticiar o fato, conforme competência regimental prevista no artigo 5º, XIV, do Regimento Interno do TCERS, que vinha sendo pouco utilizada²⁵ (RECH; LEAL, 2019).

No cenário posto, se mostra imprescindível a integração dos meios de controle externo. Pois se antes a fiscalização da Administração Pública era realizada, com poder de repressão às condutas desviantes pelo Tribunal de Contas, Legislativo e Judiciário, agora cabe apenas a estes dois últimos. Inconteste que, se o objetivo atual é reprimir as condutas desviantes em contraponto aos cada vez mais recorrentes escândalos de corrupção e malseveração da coisa pública, o caminho é o fortalecimento de todos os meios de controle, e não de um em detrimento de outro.

²⁵ No estudo de Rech e Leal (2019), foi diagnosticado que apenas em 10% dos processos de contas transitados em julgado entre 2017 e 2018, em que o TCERS analisava contas de gestão, foi feita remessa expressa ao Ministério Público com o fito de noticiar irregularidades passíveis de responsabilização através do controle judicial. Sem adentrar na análise do RE 848.826/DF, já vinha sendo defendida a imprescindibilidade da integração dos meios de controle externo para uma adequada repressão às condutas desviantes, e nesse contexto pós julgamento paradigma, isso se mostra ainda mais essencial.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, pode-se afirmar que o controle é pressuposto necessário para a realização do Princípio Republicano e de um Estado Democrático de Direito. O povo, na qualidade de legítimo titular da *res publica*, deve contar com mecanismos legais de fiscalização dos atos dos agentes responsáveis por gerir a coisa pública, vez que a outorga de poderes lhes permite opinar não somente sobre quem deve governar, mas também a forma como o faz.

A adoção da feição de Estado Social, mostrou-se responsável por atribuir um ônus bem maior ao Poder Público quanto à realização de direitos fundamentais, a qual pode ser exigida por seus legítimos titulares, demonstrando a dupla dimensão dos direitos prestacionais. Entretanto, deve-se ponderar que os recursos estatais são finitos, ao passo que as demandas a serem satisfeitas não o são, o que evidencia a imprescindibilidade de obtermos a maximização dos resultados decorrentes das despesas públicas, por meio de uma adequada alocação dos recursos.

Assim, torna-se premente a adoção de ações descentralizadas e estratégicas, para atingir com qualidade o maior número possível de cidadãos, ante a dimensão financeira de tais direitos prestacionais. A atuação estatal descentralizada se tornou possível por meio do Pacto Federativo, responsável por transferir parte do poder do governo central aos entes locais, Estado e Municípios, que passaram a ter autonomia de gestão dos seus próprios recursos em prol das necessidades locais. Já quanto à atuação estratégica, a Separação de Poderes permitiu a especialização dos órgãos através da outorga de funções típicas a cada um deles (administrativa, legislativa e julgadora).

Em decorrência de tais bases teóricas incorporadas à estruturação do Estado, temos que no Brasil o exercício da Administração Pública (função administrativa) é descentralizado, mas vinculado à repartição de competências constitucionalmente prevista. Nesse contexto, os Municípios passaram a desempenhar o papel de principais realizadores do bem-estar social, visto que é o com tal ente que os cidadãos possuem contato imediato, podendo apresentar suas necessidades e reivindicações, bem como cobrar uma adequada atuação.

Pelo exposto, o âmbito de autonomia dos entes municipais para a gestão dos interesses locais e alocação de recursos mostra-se como meio de atuação descentralizada do Estado no cumprimento de sua missão constitucional. Entretanto,

mostra-se indispensável o controle da gestão da coisa pública, de modo a evitar condutas desviantes de malseveração das verbas públicas.

Nesse contexto, o próprio conceito de Administração Pública é indissociável da ideia de controle, visto que consubstancia o dever de gerir interesses alheios, razão pela qual sempre estará o agente vinculado aos ditames da lei, em decorrência do princípio da legalidade positiva. Justamente por exigir uma orientação de conduta, um dever-ser, é indispensável que existam mecanismos de verificação do ato e do seu correspondente regramento. Desse modo, tem-se que o controle desempenha uma dupla função: por um lado orienta a conduta dos agentes públicos, por outro, minimiza a ocorrência de condutas desviantes, o que maximiza os resultados, e em última instância, atende ao interesse público.

Para tanto, o controle deve estar presente em todas as esferas, nos três níveis federativos e nos três Poderes. Especificamente quanto ao objeto de estudo, o controle da Administração Pública, em nível municipal, permite a fiscalização dos atos do Chefe do Executivo, Prefeito, o qual tem o dever de prestar contas da sua gestão, podendo praticar atos na qualidade de agente político ou como ordenador de despesas.

Esse controle, é exercido por dois grandes sistemas: pelo sistema de controle interno, que permite a auto avaliação pelo próprio Poder acerca de seus atos; e pelo controle externo, que se dá por órgãos exógenos. Quanto a estes últimos, antes do julgamento paradigma, o Prefeito Municipal estava sujeito à fiscalização por parte do Tribunal de Contas, em matéria de contas de gestão, isto é, atos de ordenação de despesas, pelo Legislativo, quanto aos atos na qualidade de agente político, e também pelo Judiciário.

Em matéria de controle externo, tem-se que o Legislativo e o Tribunal de Contas são órgãos independentes, cada um com seu âmbito de atuação e com suas respectivas competências constitucionalmente outorgadas, podendo em algumas hipóteses atuar em cooperação. Ao primeiro é atribuído o poder de julgamento das contas do Chefe do Executivo, quanto aos atos de governo, ao passo que ao segundo incumbe sua análise que resulta na emissão do parecer prévio opinativo, bem como possui competência autônoma para julgar as contas de gestão, inclusive de mandatários. Entretanto, ainda que atuem em conjunto em matéria de contas de governo, é incorreto afirmar que o Tribunal de Contas é mero órgão auxiliar, sobretudo se considerarmos suas competências autônomas previstas no texto constitucional.

São órgãos distintos e que possuem maneiras diversas de atuar. O Legislativo, no julgamento de contas de governo efetua julgamento político, apreciando a conveniência e oportunidade das condutas do Chefe do Executivo, resultados de políticas públicas e execução orçamentária. O Tribunal de Contas, por sua vez, realiza análise exclusivamente técnica, confrontando os atos administrativos de ordenação de despesa com o ordenamento jurídico, possuindo inclusive poder sancionatório e de impor o dever de restituição ao erário com eficácia de título executivo.

Da análise da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, percebe-se que este entendeu por muitos anos que, caso o fiscalizado seja o Prefeito Municipal, por ser Chefe do Executivo o órgão competente para julgá-lo seria a Câmara de Vereadores, com base em um critério subjetivo. Contudo, verificou-se uma mudança de entendimento a partir de 2014, privilegiando as alterações decorrentes da Lei da Ficha Limpa, oportunidade em que reconheceu a competência do Tribunal de Contas julgar definitivamente as contas de gestão, adotando um critério objetivo a partir da natureza das contas, e não do agente fiscalizado. No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal vinha reconhecendo a autonomia do órgão de contas e a distinção entre contas de governo e de gestão, atribuindo quanto estas últimas o julgamento ao órgão de contas.

Portanto, percebe-se que a decisão do RE 848.829/DF rompeu com a tendência decisória da Corte Superior, visto que suprimiu a competência do órgão de contas de julgar o Chefe do Executivo quanto aos autos de ordenação de despesas, tendo a atribuído exclusivamente ao Legislativo, com base em um critério estritamente subjetivo, por força do artigo 71, I da Constituição.

Não obstante, deve-se considerar que por se tratar de decisão de mérito em sede de Recurso Extraordinário, que tem a repercussão geral como pressuposto, tem como efeito a vinculação da Administração Pública e do Judiciário ao que restou decidido, possuindo eficácia *erga omnes* em decorrência da adoção da tese da abstrativização do controle difuso. Logo, a tese é de observância compulsória, inclusive nos processos de conta em trâmite.

Tal entendimento, além de contrário à doutrina especializada, foi responsável por enfraquecer o controle incidente sobre as contas do Chefe do Executivo. Diante disso, para responder ao problema de pesquisa, tem-se que os principais impactos jurídicos da decisão no exercício do controle externo da Administração Pública municipal podem ser delimitados a partir de alguns parâmetros: órgão competente

para apreciar os atos do Chefe do Executivo; formas de responsabilização por condutas desviantes; novo papel do Tribunal de Contas na fiscalização dos atos do Chefe do Executivo; debate sobre a manutenção da competência sancionatória autônoma do Tribunal de Contas; critérios valorativos para fundamentar a aprovação ou rejeição de contas; debilidades no novo sistema que devem ser corrigidas.

Quanto ao órgão competente para apreciar os atos do Chefe do Executivo, no caso, Prefeito Municipal, deve-se considerar que este é eleito para o exercício de um mandato, quando lhe são outorgadas atribuições referente ao exercício de uma função política. Não obstante, este poderá concentrar em si também as atribuições administrativas de ordenação de despesas, as quais também podem vir a ser delegadas para outros agentes públicos, inclusive que não sejam mandatários. Antes do julgamento, quando agisse como ordenador de despesas, estaria sujeito a um controle técnico pelo Tribunal de Contas, sem prejuízo do controle político pelo Legislativo quanto aos atos de governo. Logo, estava sujeito à um duplo controle, de acordo com a natureza dos atos praticados, podendo ambos os órgãos julgar com definitividade.

Entretanto, após o julgamento paradigma, independentemente de ter praticado atos de governo ou de gestão, o Prefeito somente poderá ser julgado pela Câmara de Vereadores. Em decorrência disso, conclui-se que houve a supressão formal de parte dos poderes até então desempenhados pelo Tribunal de Contas, vez que a este não é mais possível o julgamento das contas de gestão do Chefe do Executivo, por força da fixação de um critério subjetivo para delimitação de competência.

Quanto às formas de responsabilização do Chefe do Executivo caso verificadas condutas desviantes, antes do julgamento paradigma esta era feita, primeiramente, pelo Tribunal de Contas, que em verificando irregularidades nas contas, caso sua natureza fosse de atos de gestão, poderia fixar o débito, com eficácia de título executivo, com o escopo de ressarcir o prejuízo ao erário, fixar multa e assinar prazo para corrigir as irregularidades. Caso se tratassem de contas de governo, descreveria as inconsistências e emitiria parecer prévio, a ser valorado pela Câmara de Vereadores, a qual, caso entendesse pela rejeição, poderia se tornar inelegível. Por fim, pelo Judiciário, caso sua conduta pudesse ser enquadrada como crimes, atos de improbidade, lesivas ao erário aptas a ensejar Ação Civil Pública ou Ação Popular, entre outras. Agora, restou enfraquecido o primeiro meio de enfrentamento das condutas desviantes, qual seja, pelo julgamento e a punição pelo órgão de contas.

Quanto ao novo papel do Tribunal de Contas na fiscalização dos atos do Chefe do Executivo, portanto, teve suprimida sua competência de julgar contas de gestão, a qual foi outorgada formalmente ao Legislativo. Em razão disso, nesse novo cenário, na qualidade de órgão de controle externo, caberá ao Tribunal de Contas receber a prestação de contas do Chefe do Executivo, analisá-las, confrontando os atos praticados em face do ordenamento e dos documentos comprobatórios apresentados. Ao final, produzirá um parecer no qual opina pela aprovação ou rejeição das contas, que somente produzirá efeitos após julgamento definitivo pelo Legislativo. Logo, deixa de ser um julgador autônomo, e seu entendimento passa a ser subordinado ao crivo parlamentar sempre que o agente analisado for o Chefe do Executivo, ressalvadas as contas de convênios.

É possível afirmar que a tese firmada suprime parte dos poderes constitucionalmente outorgados pela Constituição à tal órgão, em evidente contramão à corrente que prega a imprescindibilidade da maximização dos sistemas de controle como meio de combate às condutas desviantes e corruptivas. Não se pode afirmar que reduziu a fiscalização sobre os atos do Chefe do Executivo, visto que o Tribunal de Contas permanece tendo poderes de analisa-los e de comunicar irregularidades a outras autoridades, como o Ministério Público, mas que em decorrência da redução do seu poder julgador e sancionatório, logicamente reduz a repressão das referidas condutas.

Ademais, nesse novo cenário, não há que se falar em competência sancionatória autônoma do órgão de contas, ao contrário do que estabelece a jurisprudência do TCERS, visto que se inexistem poderes para este julgar com definitividade as contas do Chefe do Executivo, igualmente não pode sancioná-lo, visto que o poder de punir pressupõe poder para julgar.

Um caminho que pode ser explorado, mas que ainda não foi abordado pela doutrina e pela jurisprudência, é a possibilidade de o órgão de contas, em seu parecer prévio, além de descrever as irregularidades, arrolar as medidas sancionatórias possíveis, como multa e fixação do débito, poder este que lhe é constitucionalmente outorgado. Entretanto, na medida que se trata de parecer prévio qualificado, que pode ser derrubado desde que 2/3 dos parlamentares votem contra o seu teor, caso estes optem por confirmá-lo, isto é, concordem com a rejeição de contas, poderiam confirmar também as punições impostas pelo órgão de contas. Isso decorre da própria natureza de tal forma de julgamento, que configura um ato jurídico complexo, visto

que, se o parecer prévio apenas prevalece se confirmado pelo Legislativo, o mesmo pode-se dizer das penas aplicadas pelo órgão técnico, sobretudo se considerarmos que, se não obtido o quórum, o parecer passa a produzir plenos efeitos jurídicos.

Por meio de tal entendimento, estaríamos fazendo uma ponderação entre as duas possibilidades postas: inaplicabilidade das medidas sancionatórias do órgão de contas ao Chefe do Executivo por falta de competência para julgá-lo definitivamente, ou a concepção de autonomia das competências sancionatórias, defendida pelo TCERS. Trata-se de posição intermediária, na qual é mantida a aplicabilidade das medidas repressivas, imprescindíveis à coibição de condutas desviantes, mas também é respeitado o teor da tese firmada em sede de repercussão geral pela Corte Constitucional, que mantém a última palavra com a Câmara de Vereadores.

Nesse sentido, deve-se ponderar que, tanto os atos de governo, quanto atos de gestão, permanecem objeto de fiscalização pelos vários meios de controle externo. Ao Tribunal de Contas caberá apreciar minuciosamente as contas prestadas pelo Prefeito, e ao final emitir o parecer prévio que servirá de substrato para julgamento pela Câmara de Vereadores. Já nessa primeira fase, o órgão técnico deve descrever todas as irregularidades diagnosticadas, de modo a deixar evidente aos parlamentares a necessidade ou não de rejeição das contas, os quais tem competência exclusiva de valorar o teor do parecer e julgar as contas do Chefe do Executivo. Ao final, se ainda depois de julgado definitivamente na esfera administrativa permanecerem impunes determinadas condutas, ainda será possível pleitear a responsabilização judicial. Assim, é possível afirmar que houve uma mudança na dinâmica de como será efetivado o controle externo dos atos do Chefe do Executivo, mas este não deixou de ser realizado, tampouco existem atos que deixarão de ser objeto de fiscalização pelo órgão técnico.

Quanto aos critérios de valoração das contas públicas na nova dinâmica de controle externo dos atos do Chefe do Executivo, é possível afirmar que os mesmos devem ser mantidos após o julgamento paradigma. Isso porque, como supramencionado, a doutrina e a jurisprudência, incluindo o Supremo Tribunal Federal, eram uníssonos ao firmar a distinção entre contas de governo e contas de gestão. As primeiras, eram analisadas de forma mais geral, se atenção às minúcias de cada ato praticado, de modo que sua apreciação evidenciava os macroefeitos das atividades do gestor na qualidade de titular do poder político, como cumprimento de leis orçamentárias e implementação de políticas públicas, sendo passível de

juízo por critérios de conveniência e oportunidade pelo Legislativo, que poderia considerar os argumentos de justificação ao invés de rejeitar as contas por simples violação da norma. Ao contrário, nas contas de gestão, tem-se atos de ordenação de despesa analisados estritamente em face do ordenamento jurídico, não suscetíveis ao juízo político justamente porque não outorgam margem de discricionariedade para o agente optar por cumprir ou não a lei.

Tais critérios de valoração devem sim ser mantidos após o juízo paradigma, visto que na tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal foi claramente mencionado o regime dual de contas públicas, constando em sua redação que tanto as contas de governo, quanto de gestão, serão submetidas ao juízo pelo Legislativo. Logo, permanece vigente tal distinção, e conseqüentemente os critérios de sua apreciação. Por isso, o Tribunal de Contas, ao apreciá-las deve redigir seu parecer de acordo com a natureza dos atos praticados, se de governo evidenciando os macroefeitos, mas se de gestão deve analisar cada um dos atos praticados em face do ordenamento. Os parlamentares, por sua vez, apenas poderão rejeitar o teor do parecer se contarem com votos do quórum fixado constitucionalmente, de 2/3 do total de membros, e se justificarem sua decisão igualmente com base em tais critérios, que variam pela natureza dos atos praticados. Assim, caso a decisão legislativa não obedeça aos adequados padrões de fundamentação, estará passível de desconstituição pela via judicial.

Em se tratando de contas de governo, por óbvio, não temos maiores modificações, pois já era o sistema que vinha sendo adota por força do artigo 71, I, da Constituição. Entretanto, em matéria de contas de gestão, tais critérios devem ser respeitados, pois não há que se falar em ponderação a partir de juízo de conveniência e oportunidade que permita a qualquer agente público se escusar de cumprir normas que balizam o agir administrativo, como é o caso de normas procedimentais de liquidação de despesas ou licitações. Tais normas existem não exclusivamente para evitar prejuízos ao erário, mas justamente para garantir a observância dos princípios administrativos que tutelam, em última instância, o interesse público, e que são responsáveis por tornar possível a fiscalização dos atos por parâmetros objetivos e legalmente expressos.

Por fim, ressalta-se que o presente estudo não se resignou a simplesmente criticar a decisão do Supremo Tribunal Federal, apesar de discordar completamente com o seu teor. Para além disso, respondeu o problema de pesquisa e definidos os

principais impactos jurídicos da decisão paradigma ao controle externo, objetivou-se apresentar o novo cenário e a forma como passa a ser exercida a fiscalização das contas do Chefe do Executivo. Com isso, é possível diagnosticar algumas debilidades desse novo panorama e que devem ser corrigidas para evitar o enfraquecimento da competência fiscalizatória.

Se antes esta era exercida por três órgãos distintos e autônomos, cada um com seu respectivo âmbito de atuação e poder de julgamento - Tribunal de Contas, Poder Legislativo e Judiciário – após a decisão paradigma se mostra premente a integração dos mecanismos de controle externo. Deve haver uma atuação coordenada entre os três, com compartilhamento de informações claras e precisas, bem como de provas de condutas desviantes, de modo a garantir a adequada responsabilização dos gestores.

É possível falar que agora existem três etapas de fiscalização das contas. Inicia-se com a sua prestação e análise pelo Tribunal de Contas. Já nessa primeira etapa tem-se uma debilidade que deve ser sanada: como o órgão não poderá julgar o gestor, deve emitir o parecer prévio de forma mais clara e didática possível, já que as informações nele constantes serão valoradas e servirão de substrato para a decisão do Legislativo. Ademais, o parecer deve descrever todas as irregularidades diagnosticadas, individualizando a conduta do agente responsável e provas que baseiam seu entendimento, pois ainda que não sirvam para fundamentar uma rejeição de contas pelos parlamentares, poderá dar ensejo à responsabilização judicial. Por fim, imprescindível que o órgão de contas, ao diagnosticar condutas criminosas, atos de improbidade ou que lesem o erário, informe imediatamente o Ministério Público para que colete maiores provas e promova a ação que couber, visando a repressão e reparação.

A segunda etapa de fiscalização das contas se desenvolve perante o Legislativo, e especificamente para fins do presente estudo, na Câmara de Vereadores. Aqui se diagnostica mais uma debilidade, que pode ser sanada: a falta de capacitação dos parlamentares para valorar as informações do parecer prévio. Para que estes possam cumprir efetivamente sua missão constitucional, não podem despenhar o papel de meros reprodutores do parecer técnico, tampouco de agentes que sucumbem aos interesses meramente políticos. Devem ter conhecimento do panorama jurídico que envolve a Administração Pública, bem como do cenário fático do Município, confrontando as informações do parecer que elencam a conduta do gestor em face

do ordenamento jurídico. Isso pode ser obtido através de cursos de qualificação adequados, sobretudo quando elaborados com base em estudos sobre as principais irregularidades apontadas pelos órgãos de contas, que se repetem nos diversos municípios.

Nessa fase, outras duas debilidades que devem ser sanadas é a observância do direito de defesa do gestor e da fundamentação das decisões. O gestor deve ser, pelo menos, intimado para se defender no processo de contas, sob pena de nulidade por cerceamento de defesa. Ademais, independentemente do entendimento parlamentar, sua decisão final deve necessariamente ser fundamentada de acordo com os critérios de valoração supramencionados, com base na conveniência e oportunidade quando contas de governo, e com base em critérios técnico-normativos quando contas de gestão. Aqui, se mostra novamente imprescindível a adequada capacitação dos Vereadores para fazê-lo, sob pena de nulidade por fundamentação incongruente ou insuficiente.

Ainda no Legislativo, outro ponto que deve ser discutido são as sanções. A primeira delas, sem maiores controvérsias, é de inelegibilidade pela rejeição de contas, que deverá ser declarada pelo Tribunal Regional Eleitoral. A segunda, a possibilidade de confirmação das medidas sancionatórias de competência do órgão de contas, tema ainda novo, mas que deve passar por debates mostrando-se compatível com a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal e apta a manter a repressão administrativa de condutas desviantes.

Por fim, a terceira fase do processo de contas ocorrerá no Judiciário, a qual pode vir a acontecer ou não. Para isso, é imprescindível a atuação integrada dos órgãos responsáveis pelas duas primeiras fases, com este último, de modo que nele cheguem as informações e provas necessárias para a responsabilização dos gestores.

Assim, diante de todo o exposto, percebe-se que houve uma transfiguração do controle externo incidente sobre os atos do Chefe do Executivo, visto que tivemos uma mudança nos órgãos responsáveis por fazê-lo, na forma como será exercido e o papel de cada um deles no processo de fiscalização. Entretanto, apesar de enfraquecido o papel do Tribunal de Contas, que perdeu sua competência autônoma de julgamento, não há que se falar em inexistência de controle, visto que este permanece tendo poderes de apreciação das contas prestadas, podendo-se falar que o que existe é uma nova dinâmica.

Portanto, ao analisar o novo panorama do exercício do controle, devem ser

corrigidas as referidas debilidades, de modo que não se atenuie a responsabilização do Chefe do Executivo por condutas desviantes. Para isso é necessário, mais do que nunca, uma atuação integrada de todos os mecanismos de controle externo através do compartilhamento de informações em prol da repressão das condutas que violem o ordenamento jurídico e causem prejuízo ao erário, resgatando sempre o papel de cada um deles na tutela do interesse público, garantindo ao povo a necessária fiscalização dos seus interesses com o escopo de produzir uma Administração Pública eficiente e com o maior custo-benefício possível.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **A participação da sociedade na gestão pública**. Ijuí: UNIJUÍ, 2002.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 9. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2012.

ARAÚJO, Eduardo Borges; SALGADO, Eneida Desiree. Do Legislativo ao Judiciário – A Lei Complementar nº 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), a busca pela moralização da vida pública e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, n. 54, p. 121-148, out/dez. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

_____. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

BITENCOURT, Caroline Müller. **O controle jurisdicional de políticas públicas a partir das contribuições da teoria discursiva e democrática com base na dogmática e na realidade brasileira**. 2012. 311 p. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2019.

_____. Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em 20 out. 2019.

_____. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm> Acesso em 6 maio 2020.

_____. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de maio de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm> Acesso em 11 abr. 2020.

_____. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 20 out. 2019.

_____. Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. 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 [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm> Acesso em 11 abr. 2020.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Parecer nº 233.236/2015 da Procuradoria-Geral da República ao Recurso Extraordinário 848.826/DF**. Procurador: Rodrigo Janot Monteiro de Barros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 3 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.mpc.es.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/Manifesta%C3%A7%C3%A3o-PGR-no-RE-848826-STF.pdf>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.779-1/PE**. Relator: Ilmar Galvão. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. Brasília, DF, 23 abr. 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347263>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849-8/MT**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. Brasília, DF, 23 abr. 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266565>> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. _____. **Agravo de Instrumento nº 816703/RS**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Agravante: Antônio Clésio Figueiredo Medeiros. Agravado. Estado Do Rio Grande Do Sul. Brasília, DF, 27 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000008298&base=baseMonocraticas>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.715-3/TO**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Brasília, DF, 24 maio 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387270>> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. _____. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190**. Relator: Celso de Mello. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Requerida: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro Brasília, DF, 10 mar. 2010. Disponível em: <<http://redir>

.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. _____. **Recurso extraordinário nº 597.362-0/BA**. Relator: Ministro Eros Grau. Recorrente: Coligação Jaguaripe Não Pode Parar. Recorrente: Arnaldo Francisco Jesus Lobo. Brasília, DF, 21 fev. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5658913>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Recurso Extraordinário 848.826/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 10 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312518750&tipoApp=.pdf>> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. _____. **Repercussão Geral em Recurso extraordinário nº 597.362-0/BA**. Relator: Ministro Eros Grau. Recorrente: Coligação Jaguaripe Não Pode Parar. Recorrente: Arnaldo Francisco Jesus Lobo. Brasília, DF, 9 abr. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595603>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Rcl 14124 MC/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Recorrente: Jose Robenilson Ferreira. Recorrido: Tribunal De Contas Do Estado do Rio Grande do Norte. Presidente: Ministro Carlos Ayres Britto. Brasília, DF, 5 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28TRIBUNAL+DE+CONTAS+JULGAR+CONTAS+PREFEITO%29%28%40JULG+%3C%3D+20160810%29%29+E+S%2EPRES%2E&base=basePresidencia&url=http://tinyurl.com/wlyqjqy>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Rcl 14144 MC/DF**. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Recorrente: Glauber Barbosa Castro. Recorrido: Estado Do Ceará. Brasília, DF, 5 de jul. 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000011876&base=basePresidencia>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **RMS 18629/RN**. Relator: Ministro Aliomar Baleeiro. Recorrente: José Peixoto Mariano. Recorrida. Câmara Municipal De Nova Cruz. Brasília, DF, 24 set. 1968. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudenciaDetalhe.asp?s1=000109470&base=baseAcordao>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3576/2018**. Relator: Vital do Rêgo. Órgão Julgador: Primeira Câmara. Recorrente: Sebastião Xavier dos Reis. Entidade: Município de Machadinho D'oeste – RO. Brasília, DF, 17 abr. 2018. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/re%2520848.826/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%2520C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/3/%2520?uuid=58056d80-8f39-11ea-ac57-f71372b321da>> Acesso em: 5 maio 2020.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental No Recurso Especial**

Eleitoral N° 104-02.2012.6.15.0048 – Solânea/PB. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Sebastião Alberto Candido da Cruz. Brasília, DF, 8 nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=47005&noCache=-132219427>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental No Recurso Especial Eleitoral N° 134-64.2012.6.17.0021 – Glória de Goiatá/PE.** Relator: Ministro Arnaldo Versiani. Agravante: Coligação Frente Popular de Glória do Goitá. Agravado: Zenilto Miranda Vieira. Brasília, DF, 6 de nov. 2012. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=46825&noCache=-1624466341>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral N° 30.020 - Dores Do Turvo/MG.** Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Agravante: Otávio Maria de Oliveira. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 16 out. 2008. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=33373&noCache=-2076540033>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário N° 357-45.2014.6.05.0000 - Salvador/ BA.** Relator: Ministro Luiz Fux. Agravante: Edson Bueno Coutinho. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 6 nov. 2014. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=51059&noCache=2109714758>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Recurso Especial Eleitoral nº 29535.** Relator: Ministro Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira. Brasília, DF, 22 set. 2008. Brasília, DF, 22 set. 2008. Disponível em: <<https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/915497/recurso-especial-eleitoral-respe-29535-pb/inteiro-teor-100593767>> Acesso em: 20 out. 2019.

_____. _____. **Recurso Ordinário N° 1067-38.2014.6.06.0000 Fortaleza/CE.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Recorrente: Francisco José Cunha de Queiroz. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 16 ser. 2014. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/sjur-consulta/pages/inteiro-teor-download/decisao.faces?idDecisao=50722&noCache=-1766227412>> Acesso em: 11 abr. 2020.

_____. _____. **Recurso Ordinário N° 401-37.2014.6.06.0000, Fortaleza/CE.** Relator: Ministro Henrique Neves da Silva. Recorrente: Augusta Brito de Paula. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Brasília, DF, 26 ago. 2014. Disponível em: <<http://inter03.tse.jus.br/InteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=40137&processoClasse=RO&decisaoData=20140826>> Acesso em: 11 abr. 2020.

BREUS, Thiago Lima. O público e o privado e a Constituição brasileira, *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro**: organização do Estado e dos Poderes. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. v. 2. p.165-

188.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In*: FIQUEIREDO, Carlos Maurício, NÓBREGA, Marcos (Coord.). **Administração pública**: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p. 97-109

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, O Novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

CAMPOS, Alex Machado. Ficha Limpa e a resposta congressual: comportamento legislativo e processo decisório. **Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, Brasília, n. 12, v. 6, p. 70-93, set./dez. 2013. ISSN 2175.0688. Disponível em: <<http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/154>>. Acesso em: 10 set. 2019.

CANOTILHO, J. J. G. MOREIRA, V. **Os poderes do Presidente da República**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARA, Juan Carlos Gavara de. **La dimensión objetiva de los derechos sociales**. Barcelona: Librería Bosch, 2010.

CASTRO, José Ricardo Parreira de Castro. **Ativismo de contas – controle das políticas públicas pelos Tribunais de Contas**. 2015. 164 p. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, vol. 30, nº 81, p. 17-27, jul./set. 1999.

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

ABREU E SILVA, Guilherme de. **A experiência da lei da ficha limpa nas eleições de 2012: Uma análise do perfil dos impugnados e dos reflexos da aplicação da lei**. 2015. 88 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE FRANCESA. **Declaração dos direitos do homem e do cidadão**. Paris, França: Assembleia Nacional Constituinte Francesa, 1789.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**, São Paulo, nº 65, p. 75-81, jan./jun. 1991.

FERREIRA, Leonardo Jorge Victos Nascente. **Controle externo e auditoria no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: uma análise do trabalho realizado no âmbito municipal**. 2014. 185 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2014.

FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 35, nº 109, p. 61-89, maio/ago. 2007.

GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 95-130, maio/ago. 2017.

_____. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Normas de Auditoria Governamental**. Instituto Rui Barbosa: Tocantins, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

KOSSMANN, Edson Luis; LIMBERGER, Têmis. O princípio constitucional da eficiência ante o Estado (in) suficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 273, p. 287-311, set/dez. 2016.

LEAL, Rogério Gesta. Controle da administração pública no Brasil: Anotações críticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 125-143, abr./jun. 2005.

LEAL, Rogério Gesta. **Razões de importância do controle interno da administração pública**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 31., 2017. Cuiabá. No prelo.

LEITE, Glauco Salomão. A extensão da eficácia erga omnes e do efeito vinculante às decisões de inconstitucionalidade em controle difuso pelo Supremo Tribunal Federal: hipótese de mutação (in)constitucional. **Observatório da Jurisdição Constitucional**, Brasília, a. 2, ago. 2008, ISSN 1982-4564. Disponível em <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/121/93>> Acesso

em 6 maio 2020.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

LINS, Cristiana de Meira. **Divergências entre o parecer prévio do tribunal de contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de Prefeitos em Pernambuco**. 2012. 134 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2012.

LUFT, Rosangela Marina. Os municípios na Constituição de 1988: (nem) todos autônomos nos termos desta Constituição. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. v. 2. p. 45-59.

MARRAFON, Marco Aurélio. Federalismo brasileiro: Reflexões em torno da dinâmica entre autonomia e centralização. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro: organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. v. 2. p. 95-121.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.5.1.97>> Acesso em: 7 jun. 2020.

PECCININ, Luiz Eduardo; COPI, Lygia Maria. A Lei da Ficha Limpa entre o discurso da moralidade e os interesses dos congressistas: Uma análise da aprovação da Lei Complementar n. 135/2010 a partir da teoria da escolha racional. **Revista Justiça Eleitoral em Debate**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 9, p. 60-69, jul./dez. 2019.

PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas: contornos constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marines Restelatto. A licitação no formato eletrônico e o compromisso com a eficiência (Projeto de Lei no 7.709, de 2007).

Revista Interesse Público, Belo Horizonte, a. 9, n. 44, p. 189, jul./ago. 2007.

RECH, Caroline Andressa; LEAL, Rogério Gesta. Delimitação da postura do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul frente às irregularidades apontadas: análise acerca da coercibilidade das suas decisões e a capacidade de indução de boas práticas de gestão. *In*: BITENCORT, Caroline Müller; LEAL, Rogério Gesta (organizadores). **Temas polêmicos da jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Suporte Operacional, Serviço de Impressão e Mídia Digital, 2019. v.5. p. 165-188.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Processo de contas de gestão nº 004513-0200/17-4**. Relator: Estilac Martins Rodrigues Xavier. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Entidade: Executivo Municipal de Santo Cristo/RS. Exercício financeiro: 2017. Porto Alegre, 2 jul. 2019. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/mavenflip/pub/tce/publico/?numero=45130200174>> Acesso em: 6 maio 2020.

_____, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis**. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em: 8 maio 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9. ed. rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCLIAR, Wremyr. Controle externo brasileiro: Poder Legislativo e Tribunal de Contas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a.46, n.181, p. 249-275, jan/mar. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

APÊNDICE 1

Análise dos processos de contas de governo que transitaram em julgado perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS) entre 2015 e 2018

OBJETIVO: Verificar em quantos processos de contas de governo, em que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS) emitiu parecer prévio desfavorável, houve efetivamente julgamento por parte da Câmara de Vereadores ou se esta se manteve inerte no cumprimento de tal encargo. Há a possibilidade também da Câmara ter julgado as contas mas não encaminhado cópia do decreto legislativo para registro do Tribunal de Contas, hipótese em que considera-se como não julgada para fins do presente estudo.

METODOLOGIA DE COLETA DE PROCESSOS: acessando o sítio eletrônico <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>>; selecionada a aba “Consultas”; selecionada a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”. Foram aplicados os seguintes filtros: “3. Eleições 2018 – Lista enviada ao TRE”, para delimitar os casos ensejadores de inelegibilidade; no campo “Trânsito em Julgado” foi delimitado “>= 01/01/2015” para realizar um recorte de 3 anos; no campo “Esfera” foi selecionado “Municipal”, excluindo as contas estaduais; no campo “Natureza da Decisão” foi selecionado “Parecer Desfavorável”, mantendo no recorte apenas as contas de governo.

RECORTE DE PROCESSOS: Foram obtidos 159 processos.

CLASSIFICAÇÃO DOS DADOS: Os dados constantes na tabela a seguir foram extraídos do sistema do TCERS, que registra os processos. Para fins de classificação dos dados obtidos, foram fixados os seguintes critérios: número do processo; município de origem das contas prestadas; ano do exercício financeiro à que as contas se referem; data do trânsito em julgado do processo perante o TCERS; data do julgamento pela Câmara de Vereadores, qual seja, da edição do decreto legislativo de aprovação ou rejeição; decisão final da Câmara, se pela aprovação ou rejeição das contas. Estes dados foram objeto de análise quantitativa para extração dos resultados.

TABELA DE ANÁLISE DE DADOS:**1. Processos em que não houve julgamento pela Câmara de Vereadores:**

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
1	002641-0200/15-1	Planalto	2015	21/08/2017	-	-
2	001183-0200/09-1	São Leopoldo	2009	09/08/2018	-	-
3	000655-0200/10-9	São Nicolau	2010	11/03/2015	-	-
4	006495-0200/08-1	Farroupilha	2008	26/04/2018	-	-
5	004741-0200/10-3	Jacuizinho	2009	15/05/2018	-	-
6	004911-0200/12-0	Pontão	2012	23/11/2015	-	-
7	005008-0200/12-1	São Marcos	2012	01/07/2016	-	-
8	001015-0200/10-0	Jaquirana	2010	06/04/2015	-	-
9	004813-0200/12-8	Jaquirana	2012	17/11/2016	-	-
10	000985-0200/11-7	Jaquirana	2011	18/06/2015	-	-
11	004843-0200/09-3	Bom Princípio	2009	05/10/2015	-	-
12	001194-0200/09-6	Alvorada	2009	26/04/2018	-	-
13	000929-0200/11-7	Alvorada	2011	17/10/2016	-	-
14	000944-0200/11-7	Mariana Pimentel	2011	14/09/2015	-	-
15	000967-0200/10-0	Jaguarão	2010	29/04/2016	-	-
16	004601-0200/12-4	Fontoura Xavier	2012	21/09/2017	-	-
17	000966-0200/11-6	Bom Jesus	2011	16/06/2017	-	-
18	004586-0200/12-4	Estância Velha	2012	30/01/2017	-	-
19	002024-0200/14-9	Cruz Alta	2014	09/08/2018	-	-
20	004072-0200/12-0	Amaral Ferrador	2012	09/07/2018	-	-
21	004233-0200/12-2	Bagé	2012	04/06/2018	-	-
22	002491-0200/16-2	Sertão	2016	30/07/2018	-	-
23	004820-0200/12-1	Lagoão	2012	09/02/2015	-	-
24	000652-0200/10-0	São Borja	2010	21/03/2016	-	-
25	010496-0200/15-0	Vista Gaúcha	2008	24/08/2017	-	-

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
26	000823-0200/11-2	Restinga Seca	2011	23/09/2015	-	-
27	006871-0200/08-0	Serafina Correa	2008	30/01/2015	-	-
28	001258-0200/10-1	Cruz Alta	2010	05/12/2016		

2. Processos em que houve julgamento pela Câmara de Vereadores:

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
1	007561-0200/07-2	Passo Fundo	2007	18/06/2015	29/03/2016	Aprova
2	000720-0200/11-6	Passo Fundo	2011	20/07/2016	20/12/2016	Aprova
3	002758-0200/15-0	Sagrada Família	2015	26/10/2017	30/05/2018	Rejeita
4	001957-0200/14-9	Cerro Grande	2014	02/03/2017	29/06/2017	Rejeita
5	002121-0200/10-6	Sertão	2010	16/03/2016	12/06/2016	Aprova
6	004827-0200/12-0	Maçambará	2012	21/05/2015	09/10/2015	Aprova
7	002928-0200/14-3	São Pedro das Missões	2014	18/05/2017	17/10/2017	Aprova
8	001198-0200/09-7	Viamão	2009	29/07/2015	23/02/2016	Aprova
9	000957-0200/11-7	Viamão	2011	07/03/2018	10/06/2019	Aprova
10	005763-0200/12-6	Viamão	2012	24/07/2017	10/06/2019	Aprova
11	002105-0200/10-3	Machadinho	2010	06/04/2015	17/10/2016	Aprovou
12	000714-0200/11-5	Machadinho	2011	03/03/2015	23/11/2015	Aprova
13	004506-0200/12-0	Capão da Canoa	2012	07/10/2016	29/10/2019	Rejeita
14	000954-0200/11-9	Tramandaí	2011	27/03/2017	12/12/2017	Aprova
15	001084-0200/10-0	Tramandaí	2010	21/09/2017	19/06/2018	Aprova
16	000709-0200/11-7	Gramado dos Loureiros	2011	07/07/2016	23/05/2017	Rejeita
17	002224-0200/15-3	Gramado dos Loureiros	2015	26/03/2018	26/02/2019	Aprova
18	004909-0200/12-0	Planalto	2012	27/05/2015	24/06/2015	Aprova
19	001143-0200/10-8	Fortaleza dos Valos	2010	08/06/2015	10/05/2016	Aprova
20	001195-0200/10-2	Bom Progresso	2010	04/03/2015	01/11/2016	Rejeita
21	005126-0200/08-0	São Leopoldo	2008	13/05/2016	03/11/2016	Aprova
22	000995-0200/10-0	Cambará do Sul	2010	10/07/2015	26/04/2016	Rejeita

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
23	000968-0200/11-1	Cambará do Sul	2011	25/04/2016	24/05/2017	Aprova
24	004513-0200/12-3	Carazinho	2012	27/03/2017	10/10/2017	Rejeita
25	000518-0200/11-0	Carazinho	2011	30/07/2018	28/05/2019	Rejeita
26	001128-0200/10-8	Carazinho	2010	13/09/2017	17/06/2018	Rejeita
27	001460-0200/09-4	São Nicolau	2009	11/03/2015	14/01/2016	Rejeita
28	005012-0200/12-7	São Nicolau	2012	01/02/2017	10/07/2017	Rejeita
29	000626-0200/11-4	São Nicolau	2011	17/06/2015	15/03/2016	Rejeita
30	004537-0200/12-8	Constantina	2012	18/02/2015	17/06/2015	Aprova
31	002553-0200/14-2	Parobé	2014	07/05/2018	12/12/2018	Rejeita
32	004845-0200/09-9	Canela	2009	18/05/2017	03/07/2018	Aprova
33	000970-0200/11-1	Canela	2011	05/02/2018	04/12/2018	Aprova
34	004735-0200/12-9	Imbé	2012	18/02/2015	08/06/2015	Rejeita
35	001068-0200/10-7	Imbé	2010	02/05/2016	18/04/2018	Aprova
36	001003-0200/11-0	São Francisco de Paula	2011	15/06/2016	03/06/2019	Rejeita
37	001038-0200/10-1	São Francisco de Paula	2010	13/06/2017	03/06/2019	Aprova
38	005696-0200/12-1	Taquara	2012	09/06/2016	18/10/2016	Rejeita
39	000713-0200/11-2	Jacutinga	2011	16/07/2015	26/04/2016	Aprova
40	000922-0200/11-8	Santa Vitória do Palmar	2011	26/11/2015	20/12/2018	Rejeita
41	007149-0200/08-6	Santa Vitória das Missões	2008	21/03/2016	02/08/2016	Rejeita
42	005774-0200/12-0	Santa Vitória das Missões	2012	15/12/2016	06/06/2017	Rejeita
43	001684-0200/14-1	Alegrete	2014	11/11/2016	10/05/2017	Rejeita
44	006498-0200/08-0	Santo Antônio das Missões	2008	05/02/2015	10/11/2015	Rejeita
45	000621-0200/11-0	Santo Antônio das Missões	2011	07/08/2017	15/05/2018	Rejeita
46	004489-0200/12-4	Camaquã	2012	19/04/2017	25/10/2017	Aprova
47	000604-0200/11-5	Inhacorá	2011	16/03/2015	15/06/2016	Rejeitadas
48	000633-0200/10-0	Inhacorá	2010	18/05/2015	15/08/2018	Rejeitadas
49	004875-0200/12-4	Novo Barreiro	2012	27/06/2016	05/09/2016	Rejeitadas
50	004078-0200/12-7	Araricá	2012	23/02/2015	10/11/2015	Aprova
51	001181-0200/10-0	Soledade	2010	06/04/2015	15/08/2016	Aprova

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
52	004891-0200/12-7	Parobé	2012	10/03/2016	07/06/2016	Rejeita
53	001157-0200/09-7	Parobé	2009	21/08/2017	14/11/2018	Rejeita
54	002021-0200/16-7	Novo Xingu	2016	07/06/2018	22/11/2018	Rejeita
55	004530-0200/12-9	Chuí	2012	18/02/2015	27/05/2015	Rejeita
56	000572-0200/11-4	Tapera	2011	08/07/2016	19/12/2016	Rejeita
57	006670-0200/08-0	Muçum	2008	18/06/2015	22/02/2016	Rejeita
58	004732-0200/12-0	Igrejinha	2012	28/03/2016	20/10/2016	Rejeita
59	004071-0200/12-8	Alvorada	2012	28/03/2016	18/07/2016	Aprova
60	004924-0200/12-0	Quaraí	2012	18/09/2015	02/03/2016	Rejeita
61	004835-0200/12-7	Mariana Pimentel	2012	16/03/2015	06/10/2015	Rejeita
62	000878-0200/11-5	Rio Pardo	2011	08/06/2016	22/11/2016	Aprova
63	000901-0200/11-1	Arroio Grande	2011	07/10/2015	11/10/2016	Rejeita
64	000785-0200/11-0	São Vicente do Sul	2011	14/05/2015	15/03/2016	Rejeita
65	004906-0200/12-2	Pinheiro Machado	2012	03/03/2015	03/11/2015	Aprova
66	004811-0200/12-2	Jaguarão	2012	15/06/2016	17/10/2017	Rejeita
67	002603-0200/14-1	Pinheiro Machado	2014	03/04/2017	10/10/2017	Aprova
68	000531-0200/11-4	Fontoura Xavier	2011	20/05/2015	06/09/2016	Rejeita
69	004939-0200/12-6	Ronda Alta	2012	21/09/2015	15/03/2016	Aprova
70	005752-0200/12-1	Uruguaiana	2012	21/03/2016	15/07/2016	Rejeita
71	004084-0200/12-8	Arroio dos Ratos	2012	28/03/2016	26/07/2016	Aprova
72	000993-0200/10-5	Bom Jesus	2010	05/10/2015	06/12/2016	Aprova
73	004252-0200/12-3	Bom Jesus	2012	01/07/2016	13/12/2016	Aprova
74	000749-0200/11-4	Estância Velha	2011	09/03/2015	08/12/2015	Aprova
75	004526-0200/12-3	Chapada	2012	05/11/2015	24/06/2016	Rejeita
76	000613-0200/11-4	Porto Lucena	2011	14/10/2015	11/10/2016	Rejeita
77	002644-0200/14-1	Porto Lucena	2014	27/11/2017	05/08/2019	Rejeita
78	004915-0200/12-1	Porto Lucena	2012	08/06/2016	06/12/2016	Rejeita
79	001134-0200/10-9	Colorado	2010	07/10/2015	29/03/2016	Aprova
80	002730-0200/14-7	Rosário do Sul	2014	26/04/2018	10/09/2018	Rejeita

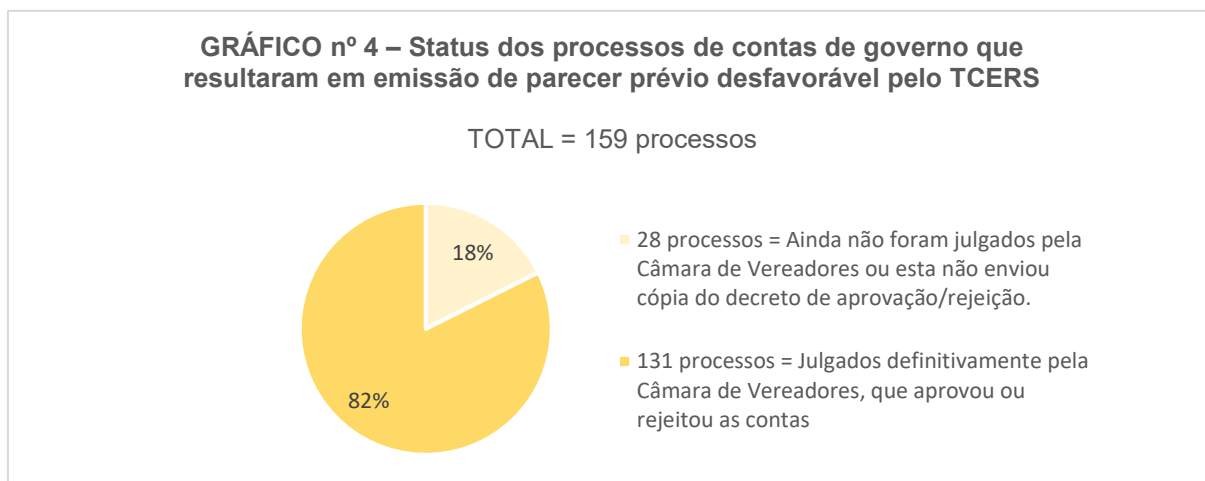
	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
81	003137-0200/14-4	Uruguaiana	2014	08/06/2018	19/10/2018	Rejeita
82	000919-0200/11-5	Pinheiro Machado	2011	20/11/2017	04/09/2018	Rejeita
83	005739-0200/08-9	Sapucaia do Sul	2008	26/05/2017	26/04/2018	Rejeita
84	002996-0200/14-0	Sertão	2014	06/03/2017	08/08/2017	Aprova
85	002854-0200/07-7	Canoas	2006	21/01/2015	24/06/2015	Rejeita
86	005127-0200/08-2	Canoas	2008	14/12/2015	25/05/2016	Rejeita
87	004887-0200/12-1	Pantano Grande	2012	05/11/2015	30/06/2016	Aprova
88	005007-0200/12-9	São Luiz Gonzaga	2012	24/07/2017	26/10/2017	Rejeita
89	001953-0200/14-8	Cerro Branco	2014	29/05/2017	29/08/2017	Rejeita
90	000981-0200/15-9	Cerro Branco	2015	08/09/2017	12/06/2018	Rejeita
91	004853-0200/12-5	Mostardas	2012	17/04/2017	08/08/2017	Rejeita
92	005768-0200/12-0	Vila Lângaro	2012	06/02/2015	04/08/2015	Aprova
93	000780-0200/11-7	Rosário do Sul	2011	04/03/2016	11/08/2016	Aprova
94	004942-0200/12-9	Rosário do Sul	2012	15/12/2016	11/07/2017	Aprova
95	004237-0200/12-3	Barão do Triunfo	2012	13/02/2015	04/11/2015	Rejeita
96	000950-0200/09-6	Lajeado do Bugre	2009	04/05/2015	19/01/2016	Aprova
97	000658-0200/11-5	Lajeado do Bugre	2011	09/10/2017	29/05/2018	Aprova
98	002351-0200/14-0	Lajeado do Bugre	2014	09/06/2017	13/09/2017	Aprova
99	000487-0200/13-8	Três Forquilhas	2013	08/09/2016	20/12/2016	Aprova
100	000600-0200/14-9	Palmares do Sul	2014	08/09/2017	27/07/2018	Rejeita
101	005015-0200/12-5	São Pedro das Missões	2012	13/02/2015	16/06/2015	Rejeita
102	004889-0200/12-7	Paraíso do Sul	2012	19/10/2015	17/06/2016	Rejeita
103	000889-0200/11-0	Triunfo	2011	21/05/2015	03/05/2016	Rejeita
104	002001-0200/09-0	Triunfo	2009	16/07/2015	28/06/2016	Rejeita
105	002099-0200/10-2	Getúlio Vargas	2010	03/03/2015	11/12/2015	Aprova
106	002266-0200/14-8	Imbé	2014	03/04/2017	12/04/2018	Aprova
107	002291-0200/15-8	Imbé	2015	30/04/2018	13/08/2018	Aprova
108	002005-0200/15-6	Chuí	2015	30/04/2018	10/09/2018	Aprova

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	DECISÃO CÂMARA
109	000987-0200/09-0	Cidreira	2009	20/02/2015	15/10/2015	Aprova
110	004532-0200/12-4	Cidreira	2012	10/03/2016	07/06/2016	Aprova
111	000647-0200/11-0	Coronel Bicaco	2011	30/11/2017	13/08/2018	Aprova
112	000807-0200/13-6	Brochier	2013	20/03/2015	06/07/2015	Rejeita
113	003643-0200/07-3	Dezesseis de Novembro	2006	09/03/2015	07/11/2015	Rejeita
114	000801-0200/11-3	Dona Francisca	2011	09/03/2015	27/06/2016	Aprova
115	004565-0200/12-8	Dona Francisca	2012	07/05/2015	29/12/2015	Aprova
116	005695-0200/12-9	Tapes	2012	16/03/2015	26/09/2016	Rejeita
117	001283-0200/10-3	Restinga Seca	2010	28/08/2015	12/07/2016	Rejeita
118	004930-0200/12-1	Restinga Seca	2012	16/12/2016	10/09/2019	Aprova
119	004931-0200/12-4	Rio dos Índios	2012	13/02/2015	10/06/2015	Rejeita
120	005743-0200/12-2	Tunas	2012	18/02/2015	07/12/2015	Aprova
121	001447-0200/09-0	São Luiz Gonzaga	2009	20/08/2015	06/05/2016	Rejeita
122	000653-0200/10-3	São Luiz Gonzaga	2010	09/10/2017	12/06/2018	Rejeita
123	004908-0200/12-8	Pratini	2012	03/03/2015	2015	Rejeita
124	000920-0200/11-2	Piratini	2011	30/03/2015	22/12/2015	Rejeita
125	001998-0200/09-2	Santana do Livramento	2009	10/08/2015	01/06/2016	Aprova
126	000881-0200/11-8	Santana do Livramento	2011	09/10/2017	03/08/2018	Aprova
127	000592-0200/10-0	Santana do Livramento	2010	05/04/2017	23/10/2017	Rejeita
128	004960-0200/12-7	Santana do Livramento	2012	07/04/2017	15/08/2017	Rejeita
123	004509-0200/12-8	Capela de Santana	2012	21/09/2015	19/04/2016	Aprova
130	000902-0200/11-4	Caçapava do Sul	2011	26/11/2015	07/06/2016	Rejeita
131	004482-0200/12-5	Caçapava do Sul	2012	27/05/2016	11/10/2016	Rejeita

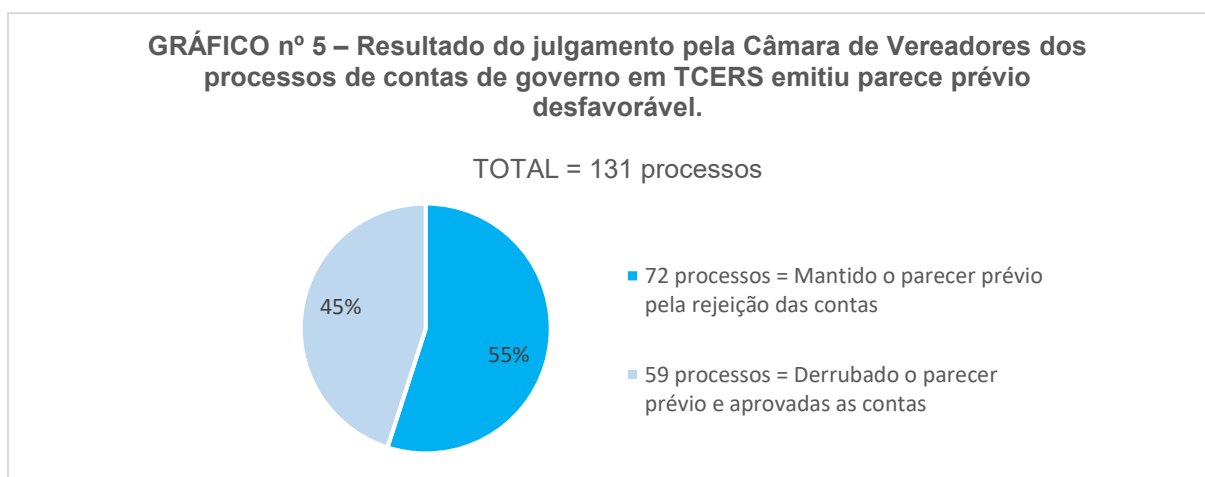
LEGENDA:

	Processos em que não foi verificado julgamento pela Câmara de Vereadores
	Processos em que a Câmara de Vereadores manteve o parecer prévio e rejeitou as contas.
	Processos em que a Câmara de Vereadores derrubou o parecer prévio e aprovou as contas.

RESULTADOS DA ANÁLISE Nº 1: Dos 159 processos recortados, em 131 há documento vinculado, logo, houve julgamento pela Câmara de Vereadores e foi enviada cópia do decreto legislativo para registro perante o Tribunal de Contas. Nos outros 28 processos não há documento vinculado, logo, presume-se que ou não foram apreciados pela Câmara de Vereadores, ou não foi enviada cópia do decreto.



RESULTADOS DA ANÁLISE Nº 2: Dos 131 processos em que houve julgamento definitivo pela Câmara de Vereadores, em 72 deles o parecer prévio do TCERS foi mantido, tendo sido as contas rejeitas. Em 59 processos o parecer foi derrubado pelos votos de 2/3 dos parlamentares.



REFERÊNCIAS DOS DADOS:

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em 8 maio 2020).

APÊNDICE 2

Diagnóstico do tempo de tramitação dos processos de contas de governo perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS) e perante a Câmara de Vereadores

OBJETIVO: Verificar o tempo médio de duração do processo de contas perante o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCERS), que é contado do ano de exercício das contas prestadas até a data do trânsito em julgado, resultando na emissão do parecer prévio. Além disso, busca-se determinar o tempo de tramitação perante a Câmara de Vereadores, contado do trânsito em julgado perante o TCERS até a data do decreto legislativo de aprovação ou rejeição das contas.

METODOLOGIA DE COLETA DE PROCESSOS: acessando o sítio eletrônico <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/inicial>>; selecionada a aba “Consultas”; selecionada a opção “Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis”. Foram aplicados os seguintes filtros: “3. Eleições 2018 – Lista enviada ao TRE”, para delimitar os casos ensejadores de inelegibilidade; no campo “Trânsito em Julgado” foi delimitado “>= 01/01/2015” para realizar um recorte de 3 anos; no campo “Esfera” foi selecionado “Municipal”, excluindo as contas estaduais; no campo “Natureza da Decisão” foi selecionado “Parecer Desfavorável”, mantendo no recorte apenas as contas de governo; no campo “Documento vinculado” foi selecionado “Documento vinculado”, mantendo no recorte apenas os processos em que as contas foram julgadas definitivamente pela Câmara de Vereadores.

RECORTE DE PROCESSOS: Foram obtidos 131 processos.

CLASSIFICAÇÃO DOS DADOS: Os dados constantes na tabela a seguir foram extraídos do sistema do TCERS, que registra os processos. Para fins de classificação dos dados obtidos, foram fixados os seguintes critérios: número do processo; município de origem das contas prestadas; ano do exercício financeiro à que as contas se referem; data do trânsito em julgado do processo perante o TCERS; data do julgamento pela Câmara de Vereadores, qual seja, da edição do decreto legislativo de aprovação ou rejeição; em verde, o tempo final de tramitação do processo perante a

Câmara de Vereadores; em vermelho, o tempo final de tramitação perante o TCERS. Estes dados foram objeto de análise quantitativa para extração dos resultados.

LEGENDA:

TEMPO DECORRIDO ENTRE O TRÂNSITO EM JULGADO PERANTE O TCERS E O JULGAMENTO PELA CÂMARA		TEMPO DECORRIDO ENTRE O ANO DE EXERCÍCIO DAS CONTAS PRESTADAS E JULGAMENTO DEFINITIVO PELA CÂMARA	
52	Até 6 meses	39	Até 3 anos
57	De 6 meses – 1 ano	73	De 3-6 anos
17	De 1 ano – 2 anos	19	De 6-9 anos
5	Mais de 2 anos	-	Mais de 9 anos

TABELA DE ANÁLISE DE DADOS:

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
1	007561-0200/07-2	Passo Fundo	2007	18/06/2015	29/03/2016	8 meses	8 anos
2	000720-0200/11-6	Passo Fundo	2011	20/07/2016	20/12/2016	5 meses	5 anos
3	002758-0200/15-0	Sagrada Família	2015	26/10/2017	30/05/2018	7 meses	2 anos
4	001957-0200/14-9	Cerro Grande	2014	02/03/2017	29/06/2017	3 meses	3 anos
5	002121-0200/10-6	Sertão	2010	16/03/2016	12/06/2016	3 meses	6 anos
6	004827-0200/12-0	Maçambará	2012	21/05/2015	09/10/2015	5 meses	3 anos
7	002928-0200/14-3	São Pedro das Missões	2014	18/05/2017	17/10/2017	5 meses	3 anos
8	001198-0200/09-7	Viamão	2009	29/07/2015	23/02/2016	7 meses	6 anos
9	000957-0200/11-7	Viamão	2011	07/03/2018	10/06/2019	1 A. 3 meses	7 anos
10	005763-0200/12-6	Viamão	2012	24/07/2017	10/06/2019	1 A. 11 meses	5 anos
11	002105-0200/10-3	Machadinho	2010	06/04/2015	17/10/2016	1A. 6 meses	5 anos
12	000714-0200/11-5	Machadinho	2011	03/03/2015	23/11/2015	8 meses	4 anos
13	004506-0200/12-0	Capão da Canoa	2012	07/10/2016	29/10/2019	3 anos	4 anos
14	000954-0200/11-9	Tramandaí	2011	27/03/2017	12/12/2017	9 meses	6 anos
15	001084-0200/10-0	Tramandaí	2010	21/09/2017	19/06/2018	9 meses	7 anos
16	000709-0200/11-7	Gramado dos Loureiros	2011	07/07/2016	23/05/2017	10 meses	5 anos
17	002224-0200/15-3	Gramado dos Loureiros	2015	26/03/2018	26/02/2019	1 ano	3 anos

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
18	004909-0200/12-0	Planalto	2012	27/05/2015	24/06/2015	1 mês	3 anos
19	001143-0200/10-8	Fortaleza dos Valos	2010	08/06/2015	10/05/2016	11 meses	5 anos
20	001195-0200/10-2	Bom Progresso	2010	04/03/2015	01/11/2016	1A. 8 meses	5 anos
21	005126-0200/08-0	São Leopoldo	2008	13/05/2016	03/11/2016	6 meses	8 anos
22	000995-0200/10-0	Cambará do Sul	2010	10/07/2015	26/04/2016	9 meses	5 anos
23	000968-0200/11-1	Cambará do Sul	2011	25/04/2016	24/05/2017	1A. 1 mês	5 anos
24	004513-0200/12-3	Carazinho	2012	27/03/2017	10/10/2017	7 meses	5 anos
25	000518-0200/11-0	Carazinho	2011	30/07/2018	28/05/2019	10 meses	7 anos
26	001128-0200/10-8	Carazinho	2010	13/09/2017	17/06/2018	9 meses	7 anos
27	001460-0200/09-4	São Nicolau	2009	11/03/2015	14/01/2016	10 meses	6 anos
28	005012-0200/12-7	São Nicolau	2012	01/02/2017	10/07/2017	5 meses	5 anos
29	000626-0200/11-4	São Nicolau	2011	17/06/2015	15/03/2016	9 meses	4 anos
30	004537-0200/12-8	Constantina	2012	18/02/2015	17/06/2015	4 meses	3 anos
31	002553-0200/14-2	Parobé	2014	07/05/2018	12/12/2018	7 meses	4 anos
32	004845-0200/09-9	Canela	2009	18/05/2017	03/07/2018	1A. 2 meses	8 anos
33	000970-0200/11-1	Canela	2011	05/02/2018	04/12/2018	10 meses	7 anos
34	004735-0200/12-9	Imbé	2012	18/02/2015	08/06/2015	4 meses	3 anos
35	001068-0200/10-7	Imbé	2010	02/05/2016	18/04/2018	1A. 11 meses	6 anos
36	001003-0200/11-0	São Francisco de Paula	2011	15/06/2016	03/06/2019	3 anos	5 anos
37	001038-0200/10-1	São Francisco de Paula	2010	13/06/2017	03/06/2019	2 anos	7 anos
38	005696-0200/12-1	Taquara	2012	09/06/2016	18/10/2016	4 meses	4 anos
39	000713-0200/11-2	Jacutinga	2011	16/07/2015	26/04/2016	9 meses	4 anos
40	000922-0200/11-8	Santa Vitória do Palmar	2011	26/11/2015	20/12/2018	3A. 1 mês	4 anos
41	007149-0200/08-6	Santa Vitória das Missões	2008	21/03/2016	02/08/2016	5 meses	8 anos
42	005774-0200/12-0	Santa Vitória das Missões	2012	15/12/2016	06/06/2017	6 meses	4 anos
43	001684-0200/14-1	Alegrete	2014	11/11/2016	10/05/2017	6 meses	2 anos
44	006498-0200/08-0	Santo	2008	05/02/2015	10/11/2015	9 meses	7 anos

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
		Antônio das Missões					
45	000621-0200/11-0	Santo Antônio das Missões	2011	07/08/2017	15/05/2018	9 meses	6 anos
46	004489-0200/12-4	Camaquã	2012	19/04/2017	25/10/2017	6 meses	5 anos
47	000604-0200/11-5	Inhacorá	2011	16/03/2015	15/06/2016	1A. 3 meses	4 anos
48	000633-0200/10-0	Inhacorá	2010	18/05/2015	15/08/2018	3A. 3 meses	5 anos
49	004875-0200/12-4	Novo Barreiro	2012	27/06/2016	05/09/2016	3 meses	4 anos
50	004078-0200/12-7	Araricá	2012	23/02/2015	10/11/2015	9 meses	3 anos
51	001181-0200/10-0	Soledade	2010	06/04/2015	15/08/2016	1A. 4 meses	5 anos
52	004891-0200/12-7	Parobé	2012	10/03/2016	07/06/2016	3 meses	4 anos
53	001157-0200/09-7	Parobé	2009	21/08/2017	14/11/2018	1A. 3 meses	8 anos
54	002021-0200/16-7	Novo Xingu	2016	07/06/2018	22/11/2018	5 meses	2 anos
55	004530-0200/12-9	Chuí	2012	18/02/2015	27/05/2015	3 meses	3 anos
56	000572-0200/11-4	Tapera	2011	08/07/2016	19/12/2016	5 meses	5 anos
57	006670-0200/08-0	Muçum	2008	18/06/2015	22/02/2016	8 meses	7 anos
58	004732-0200/12-0	Igrejinha	2012	28/03/2016	20/10/2016	7 meses	4 anos
59	004071-0200/12-8	Alvorada	2012	28/03/2016	18/07/2016	4 meses	4 anos
60	004924-0200/12-0	Quaraí	2012	18/09/2015	02/03/2016	6 meses	3 anos
61	004835-0200/12-7	Mariana Pimentel	2012	16/03/2015	06/10/2015	7 meses	3 anos
62	000878-0200/11-5	Rio Pardo	2011	08/06/2016	22/11/2016	5 meses	5 anos
63	000901-0200/11-1	Arroio Grande	2011	07/10/2015	11/10/2016	1 ano	4 anos
64	000785-0200/11-0	São Vicente do Sul	2011	14/05/2015	15/03/2016	10 meses	4 anos
65	004906-0200/12-2	Pinheiro Machado	2012	03/03/2015	03/11/2015	8 meses	3 anos
66	004811-0200/12-2	Jaguarão	2012	15/06/2016	17/10/2017	1A. 4 meses	4 anos
67	002603-0200/14-1	Pinheiro Machado	2014	03/04/2017	10/10/2017	6 meses	3 anos
68	000531-0200/11-4	Fontoura Xavier	2011	20/05/2015	06/09/2016	1A. 4 meses	4 anos
69	004939-0200/12-6	Ronda Alta	2012	21/09/2015	15/03/2016	6 meses	3 anos
70	005752-0200/12-1	Uruguaiana	2012	21/03/2016	15/07/2016	4 meses	4 anos

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
71	004084-0200/12-8	Arroio dos Ratos	2012	28/03/2016	26/07/2016	4 meses	4 anos
72	000993-0200/10-5	Bom Jesus	2010	05/10/2015	06/12/2016	1A. 2 meses	5 anos
73	004252-0200/12-3	Bom Jesus	2012	01/07/2016	13/12/2016	5 meses	4 anos
74	000749-0200/11-4	Estância Velha	2011	09/03/2015	08/12/2015	9 meses	4 anos
75	004526-0200/12-3	Chapada	2012	05/11/2015	24/06/2016	7 meses	3 anos
76	000613-0200/11-4	Porto Lucena	2011	14/10/2015	11/10/2016	1 ano	4 anos
77	002644-0200/14-1	Porto Lucena	2014	27/11/2017	05/08/2019	1A. 9 meses	3 anos
78	004915-0200/12-1	Porto Lucena	2012	08/06/2016	06/12/2016	6 meses	4 anos
79	001134-0200/10-9	Colorado	2010	07/10/2015	29/03/2016	5 meses	5 anos
80	002730-0200/14-7	Rosário do Sul	2014	26/04/2018	10/09/2018	5 meses	4 anos
81	003137-0200/14-4	Uruguaiana	2014	08/06/2018	19/10/2018	4 meses	4 anos
82	000919-0200/11-5	Pinheiro Machado	2011	20/11/2017	04/09/2018	10 meses	6 anos
83	005739-0200/08-9	Sapucaia do Sul	2008	26/05/2017	26/04/2018	11 meses	9 anos
84	002996-0200/14-0	Sertão	2014	06/03/2017	08/08/2017	5 meses	3 anos
85	002854-0200/07-7	Canoas	2006	21/01/2015	24/06/2015	5 meses	9 anos
86	005127-0200/08-2	Canoas	2008	14/12/2015	25/05/2016	5 meses	7 anos
87	004887-0200/12-1	Pantano Grande	2012	05/11/2015	30/06/2016	7 meses	3 anos
88	005007-0200/12-9	São Luiz Gonzaga	2012	24/07/2017	26/10/2017	3 meses	5 anos
89	001953-0200/14-8	Cerro Branco	2014	29/05/2017	29/08/2017	3 meses	3 anos
90	000981-0200/15-9	Cerro Branco	2015	08/09/2017	12/06/2018	9 meses	2 anos
91	004853-0200/12-5	Mostardas	2012	17/04/2017	08/08/2017	4 meses	5 anos
92	005768-0200/12-0	Vila Lângaro	2012	06/02/2015	04/08/2015	6 meses	3 anos
93	000780-0200/11-7	Rosário do Sul	2011	04/03/2016	11/08/2016	5 meses	5 anos
94	004942-0200/12-9	Rosário do Sul	2012	15/12/2016	11/07/2017	7 meses	4 anos
95	004237-0200/12-3	Barão do Triunfo	2012	13/02/2015	04/11/2015	9 meses	3 anos
96	000950-0200/09-6	Lajeado do Bugre	2009	04/05/2015	19/01/2016	8 meses	6 anos
97	000658-0200/11-5	Lajeado do	2011	09/10/2017	29/05/2018	7 meses	6 anos

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
		Bugre					
98	002351-0200/14-0	Lajeado do Bugre	2014	09/06/2017	13/09/2017	3 meses	3 anos
99	000487-0200/13-8	Três Forquilhas	2013	08/09/2016	20/12/2016	3 meses	3 anos
100	000600-0200/14-9	Palmares do Sul	2014	08/09/2017	27/07/2018	10 meses	3 anos
101	005015-0200/12-5	São Pedro das Missões	2012	13/02/2015	16/06/2015	4 meses	3 anos
102	004889-0200/12-7	Paraíso do Sul	2012	19/10/2015	17/06/2016	8 meses	3 anos
103	000889-0200/11-0	Triunfo	2011	21/05/2015	03/05/2016	1 ano	4 anos
104	002001-0200/09-0	Triunfo	2009	16/07/2015	28/06/2016	11 meses	6 anos
105	002099-0200/10-2	Getúlio Vargas	2010	03/03/2015	11/12/2015	9 meses	5 anos
106	002266-0200/14-8	Imbé	2014	03/04/2017	12/04/2018	1 ano	3 anos
107	002291-0200/15-8	Imbé	2015	30/04/2018	13/08/2018	4 meses	3 anos
108	002005-0200/15-6	Chuí	2015	30/04/2018	10/09/2018	5 meses	3 anos
109	000987-0200/09-0	Cidreira	2009	20/02/2015	15/10/2015	8 meses	6 anos
110	004532-0200/12-4	Cidreira	2012	10/03/2016	07/06/2016	3 meses	4 anos
111	000647-0200/11-0	Coronel Bicaco	2011	30/11/2017	13/08/2018	9 meses	6 anos
112	000807-0200/13-6	Brochier	2013	20/03/2015	06/07/2015	4 meses	2 anos
113	003643-0200/07-3	Dezesseis de Novembro	2006	09/03/2015	07/11/2015	8 meses	8 anos
114	000801-0200/11-3	Dona Francisca	2011	09/03/2015	27/06/2016	1A. 3 meses	4 anos
115	004565-0200/12-8	Dona Francisca	2012	07/05/2015	29/12/2015	7 meses	3 anos
116	005695-0200/12-9	Tapes	2012	16/03/2015	26/09/2016	1A. 6 meses	3 anos
117	001283-0200/10-3	Restinga Seca	2010	28/08/2015	12/07/2016	11 meses	5 anos
118	004930-0200/12-1	Restinga Seca	2012	16/12/2016	10/09/2019	2A. 9 meses	4 anos
119	004931-0200/12-4	Rio dos Índios	2012	13/02/2015	10/06/2015	4 meses	3 anos
120	005743-0200/12-2	Tunas	2012	18/02/2015	07/12/2015	10 meses	3 anos
121	001447-0200/09-0	São Luiz Gonzaga	2009	20/08/2015	06/05/2016	9 meses	6 anos
122	000653-0200/10-3	São Luiz Gonzaga	2010	09/10/2017	12/06/2018	8 meses	7 anos

	Nº PROCESSO	MUNICÍPIO	ANO CONTAS	TRANSITO EM JULG.	DATA JULG. CÂMARA	JULG. CÂMARA	JULG. TCERS
123	004908-0200/12-8	Pratini	2012	03/03/2015	21/07/2015	4 meses	3 anos
124	000920-0200/11-2	Piratini	2011	30/03/2015	22/12/2015	9 meses	4 anos
125	001998-0200/09-2	Santana do Livramento	2009	10/08/2015	01/06/2016	10 meses	6 anos
126	000881-0200/11-8	Santana do Livramento	2011	09/10/2017	03/08/2018	10 meses	6 anos
127	000592-0200/10-0	Santana do Livramento	2010	05/04/2017	23/10/2017	6 meses	7 anos
128	004960-0200/12-7	Santana do Livramento	2012	07/04/2017	15/08/2017	4 meses	5 anos
123	004509-0200/12-8	Capela de Santana	2012	21/09/2015	19/04/2016	7 meses	3 anos
130	000902-0200/11-4	Caçapava do Sul	2011	26/11/2015	07/06/2016	7 meses	4 anos
131	004482-0200/12-5	Caçapava do Sul	2012	27/05/2016	11/10/2016	5 meses	4 anos

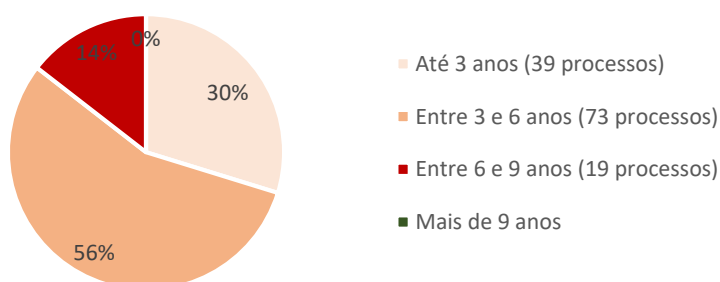
RESULTADOS DA ANÁLISE Nº 1: Do total de 131 processos, em 39 o tempo de tramitação perante o TCERS, isto é, diferença entre o ano de exercício financeiro das contas prestadas e o ano do trânsito em julgado perante o TCERS, transcorreram até 3 anos; em 73 processos transcorreram entre 3 e 6 anos; em 19 processos transcorreram entre 6 e 9 anos.

DIFERENÇA EXERCÍCIO DAS CONTAS PRESTADAS E JULGAMENTO DEFINITIVO PELA CÂMARA

39 processos	Até 3 anos
73 processos	De 3-6 anos
19 processos	De 6-9 anos
-	Mais de 9 anos

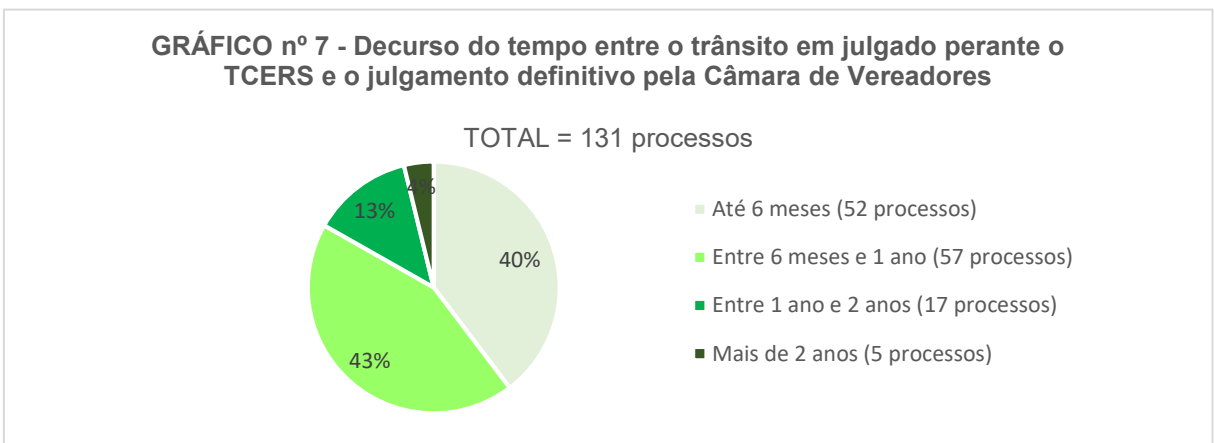
GRÁFICO nº 6 - Decurso de tempo entre o ano de exercício das contas e o trânsito em julgado perante o TCERS

TOTAL = 131 processos



RESULTADOS DA ANÁLISE Nº 2: Do total de 131 processos, em 52 processos o tempo de tramitação perante a Câmara de Vereadores, isto é, diferença entre o mês e ano do trânsito em julgado perante o TCERS até o mês e ano da edição do decreto legislativo, durou até 6 meses; em 57 processos durou entre 6 meses e 1 ano; em 17 processos durou de 1 a 2 anos; em 5 processos durou mais de 2 anos.

DIFERENÇA TRÂNSITO EM JULGADO TCERS E JULGAMENTO PELA CÂMARA	
52 processos	Até 6 meses
57 processos	De 6 meses – 1 ano
17 processos	De 1 ano – 2 anos
5 processos	Mais de 2 anos



REFERÊNCIAS DOS DADOS:

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Sistema de Consulta de Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis. Disponível em <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_julgadas_irregulares> Acesso em 8 maio 2020).