

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE - FDR**

**PRISCILA MENDONÇA DE ALBUQUERQUE**

**A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS  
CONTAS DOS CHEFES DO EXECUTIVO**

Uma análise do julgamento conjunto do Recurso Extraordinário nº 848.826 e do Recurso Extraordinário nº 729.744 do Supremo Tribunal Federal - STF.

Recife  
2018

PRISCILA MENDONÇA DE ALBUQUERQUE

**A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO JULGAMENTO DAS  
CONTAS DOS CHEFES DO EXECUTIVO**

Uma análise do julgamento conjunto do Recurso Extraordinário nº 848.826 e do Recurso Extraordinário nº 729.744 do Supremo Tribunal Federal - STF.

Projeto de Monografia apresentado para obter nota no componente curricular Projeto de TCC, requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

Direito Constitucional; Direito Administrativo.

Orientadora: Larissa Medeiros Santos

Recife  
2018

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema a competência do Tribunal de Contas no julgamento das contas do Prefeito que atua enquanto ordenador de despesa, ou seja, das contas de gestão. Busca, ademais, analisar o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da questão, exarado no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744, o contexto pós-decisão e as possíveis consequências, caso ela prevaleça. O objetivo principal é analisar se o entendimento do STF está em consonância com a doutrina e a jurisprudência predominantes e se é compatível com os anseios sociais. A primeira parte do trabalho busca apresentar os aspectos doutrinários gerais sobre o controle externo a cargo do Tribunal de Contas, as competências constitucionalmente estabelecidas do órgão, notadamente a de auxiliar e a de julgar. Em seguida, tem-se um compilado doutrinário sobre a temática das duas competências para entender a distinção entre os regimes de contas de governo e de contas de gestão, especialmente como se dá o julgamento em cada caso. Compreendidos os aspectos históricos, conceituais e doutrinários, segue-se para a análise do julgamento conjunto dos REs nº 848.826 e nº 729.744 do STF. Na última parte, aprecia-se o contexto pós-decisão do STF, com destaque para o posicionamento dos Tribunais de Contas brasileiros e para os impactos que o entendimento da Corte gera no regime de contas públicas pátrio.

**Palavras-chave:** Tribunal de Contas. Contas de governo. Contas de gestão. Prefeito. Ordenador de despesas. Competência. Julgamento. Poder Legislativo.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>1 Controle externo: história, conceito e exercício pelo Tribunal de Contas</b>	<b>6</b>
<b>2 Análise do art. 71, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil: a função auxiliar e a função julgadora do Tribunal de Contas .....</b>	<b>12</b>
<b>3 Análise do julgamento conjunto do Recurso Extraordinário nº 848.826 RG/DF e do Recurso Extraordinário nº 729.744 MG do Supremo Tribunal Federal - STF.....</b>	<b>21</b>
<b>4 O contexto pós-decisão do Supremo Tribunal Federal .....</b>	<b>41</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>50</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744, que definiu o órgão competente para julgar as contas dos Prefeitos.

A pesquisa recairá, especificamente, sobre o reconhecimento doutrinário, jurisprudencial e constitucional acerca da existência da dualidade do regime de contas públicas e a consequente distinção dos órgãos competentes para julgá-las.

Nesse sentido, prevalecia o entendimento de que existiam as contas de governo, a serem julgadas pelo Poder Legislativo (Câmara Municipal), cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, e as contas de gestão, a serem efetivamente julgadas pelo Tribunal de Contas.

Esse regime, estabelecido constitucionalmente nos incisos I e II do art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tem relevo, especialmente, em relação aos Prefeitos dos pequenos Municípios brasileiros. Isso porque em tais entes federativos é comum que o Chefe do Executivo concentre todas as competências que lhe são outorgadas. A ele se aplicava, então, a distinção de regimes e de julgamento.

Ocorre que, no julgamento conjunto, a Suprema Corte concluiu que todas as contas do Prefeito devem ser submetidas ao julgamento da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, ou seja, não reconheceu a dualidade de regime de contas.

Diante da singularidade e da relevância da questão e do arcabouço teórico-jurisprudencial majoritário, o presente trabalho reserva seu primeiro capítulo para estabelecer o referencial teórico sobre o controle externo, notadamente sobre o histórico, o conceito e o exercício pelo Tribunal de Contas. Com isso, busca-se ressaltar o modelo adotado pelo Brasil e como ele está previsto constitucionalmente através das competências do Tribunal de Contas delimitadas no art. 71.

O segundo capítulo faz um apanhado mais pormenorizado das competências do Tribunal de Contas previstas nos incisos I e II do dispositivo constitucional – competência auxiliadora e competência julgadora, respectivamente –, sob uma perspectiva doutrinária.

O ponto chave do capítulo é a demonstração da atuação do Tribunal de Contas em cada um dos tipos de contas, com destaque para a atuação julgadora em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração (contas de gestão).

O terceiro capítulo, por sua vez, debruça-se sobre a análise dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e 729.744 do STF. Analisa aspectos processuais e materiais, tais como a matéria neles versada, os argumentos aventados nos votos de cada um dos Ministros e os recursos interpostos da decisão.

Por fim, o quarto capítulo examina o contexto pós julgamento do STF. Assim, busca avaliar o possível quadro caso o entendimento da Suprema Corte prevaleça, com enfoque principal na questão do Prefeito que atua também enquanto ordenador de despesa, isto é, que se enquadra no regime de dualidade de contas. O capítulo apresenta também o que a doutrina especializada e os Tribunais de Contas pontuaram sobre o julgamento, com destaque para a atuação das instituições de contas.

Diante dos aspectos levantados, o estudo se propõe, substancialmente, a analisar a correspondência entre a decisão emanada pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744 e a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas, de governo e de gestão, dos Prefeitos.

## 1 CONTROLE EXTERNO: HISTÓRIA, CONCEITO E EXERCÍCIO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

O controle externo da Administração Pública não é novidade da Idade Moderna, embora apenas com ela tenha se delineado de forma mais estruturada. Sua existência remonta à Idade Antiga e à Antiguidade Clássica. Com efeito, na Atenas do Século de Ouro (século V a.C.) houve a Eclésia, que se reunia na Ágira, muito semelhante a atual ideia de Corte de Contas. Nesse sentido, Aristóteles, em sua obra “A Política”, mencionou a importância da questão: “como certas magistraturas têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de outro mister.”<sup>1</sup>

Também na Idade Média é possível encontrar indícios de seu surgimento, a exemplo do *Tribunal de Cuentas* espanhol, que tem origem datada no século XV.

Todavia, a necessidade de criação de um órgão encarregado de controlar, de forma independente, a execução das atividades administrativas fez-se necessária frente ao crescente desenvolvimento e aparelhamento estatal. As outras formas de controle já existentes - controle interno, controle hierárquico, controle supervisonal, controle finalístico - já não satisfaziam as demandas sociais.

Nesse diapasão, o pensamento de Montesquieu a respeito da separação dos poderes e a Revolução Francesa de 1789 deram origem ao que se conhece, contemporaneamente, como controle externo. A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, documento culminante do movimento francês, expressamente dispôs sobre o direito da sociedade de exigir a prestação de contas dos agentes públicos, como demonstrado a seguir na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789): “- art. 15: A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”<sup>2</sup>

A primeira Corte de Contas de que se tem notícia, oficialmente, foi criada por Napoleão Bonaparte, por intermédio do Decreto Imperial de 28/09/1807.

---

<sup>1</sup>ARISTÓTELES. **A Política**. São Paulo: Edipro, 1995.

<sup>2</sup>BORGES, Márcio. **Cartas da Humanidade**. Civilização escrita a mão. Cinco mil anos de história em 141 cartas imemoriais. São Paulo: Geração Editorial, 2014.

Tratava-se de órgão que funcionava como autoridade judicial e que auxiliava os Poderes Legislativo e Executivo.

No Brasil, a ideia de controle externo exercido por órgão independente e autônomo surgiu apenas na República. Durante o Período Imperial, o chefe do Poder Executivo governava de maneira soberana e não havia controle dos gastos públicos.

Em 1890, o então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, editou o Decreto nº 966-A, por meio do qual criou o Tribunal de Contas da União, porém referido Decreto não foi cumprido. Apenas com a Constituição de 1891, através do art. 89, foi efetivamente criada a Corte de Contas da União, *in litteris*:

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

Paulatinamente, foram sendo criados também os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais.

Realizada a contextualização histórica, é importante partir para a conceituação do instituto ora tratado. Caracteriza-se como controle externo, sinteticamente, o controle exercido por um poder sobre outro, de forma independente e autônoma.

Doutrinariamente, o controle externo é subdividido em dois grandes grupos: o sistema de Auditoria ou Controladoria Geral e o sistema de Tribunal de Contas. Enquanto no sistema de Auditoria ou Controladoria Geral o controle é essencialmente opinativo ou consultivo, sem poderes jurisdicionais e coercitivos; no sistema de Tribunal de Contas o foco é na coercitividade das sanções, pecuniárias ou não pecuniárias, logo tal sistema reveste-se de jurisdição. No Brasil, é adotado o sistema de Tribunal de Contas, conforme acima exposto.

Frise-se que o Tribunal de Contas exerce duas funções precípuas no exercício do controle externo. A primeira delas é a de auxiliar o controle externo a cargo do Poder Legislativo - ou seja, trata-se de controle externo indireto - e a segunda refere-se àquela exercida efetivamente pela Corte de Contas, sem interferências de quaisquer poderes - isto é, controle externo direto.

A bipartição de funções do Tribunal de Contas no exercício do controle externo tem respaldo constitucional. Nesse sentido, dispõe o art. 71 da Carta Magna:

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

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

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

O dispositivo traz as competências constitucionais do Tribunal de Contas. Em seu inciso I, há expressa menção ao controle externo indireto do Tribunal de Contas, o qual atuará auxiliando o Congresso Nacional, mediante a emissão de parecer prévio a ser encaminhado para o Legislativo. O inciso II, todavia, refere-se ao controle externo direto, o qual é exercido pela Corte de Contas sem qualquer vinculação ou subordinação a qualquer outro poder.

As competências da Corte de Contas estão previstas no mencionado art. 71 da Constituição Federal de 1988, mas também há competências esparsas no texto constitucional, na Lei Orgânica de cada Tribunal de Contas (estadual e municipal), na Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros diplomas legais.

A primeira competência a ser destacada é a de *apreciar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, CF/88)*. Como dito, tal competência diz respeito ao controle externo indiretamente exercido pelo Tribunal de Contas, o qual se dará mediante parecer prévio, que deverá ser emitido em até 60 dias do recebimento da prestação de contas. O Chefe do Poder Executivo apresenta a prestação de contas ao Poder Legislativo (prazo de 60 dias, a contar do início da sessão legislativa), que imediatamente a remeterá para análise pelo Tribunal de Contas competente. Da data do recebimento, correm 60 dias para a emissão do parecer prévio, no qual constará análise das contas. Após, o Tribunal de Contas envia o parecer prévio para o Poder Legislativo, o qual julgará as contas do Chefe do Poder Executivo com o subsídio do parecer. O parecer prévio da Corte

de Contas pode ser pela aprovação das contas com ressalvas, pela aprovação das contas sem ressalvas ou pela rejeição das contas.

A segunda competência é a de *julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos (art. 71, II, CF)*. Trata-se do controle externo diretamente exercido pelo Tribunal de Contas. Não necessariamente será um julgamento contra administrador público, bastando que seja pessoa que lide com dinheiro, bens e valores públicos, a exemplo de um funcionário público ou mesmo pessoa física que receba verba pública.

Há que se mencionar também a competência de *apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares (art.71, III, CF)*.

A quarta competência é a de *realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional (art. 71, IV, CF)*. As inspeções e auditorias podem ser realizadas em entidades e órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta de qualquer dos três Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) e possuem caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial.

A quinta competência é a de *fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais (art. 71, V, CF)*. O exemplo claro de empresa supranacional é a Itaipu binacional, que é composta pelo Brasil e pelo Paraguai. O Tribunal de Contas fiscalizará a parcela (“conta”) nacional da empresa.

*Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios (art. 71, VI, CF)* também é uma das atribuições da Corte de Contas. Não se trata de fiscalizar qualquer recurso repassado pela União aos demais entes federativos, mas de fiscalizar transferência voluntária ocorrida através de instrumentos tais como convênios. A fiscalização é feita no repasse dos recursos e não na sua aplicação.

A sétima competência estabelecida no dispositivo constitucional é a de *prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas (art. 71, VII, CF)*. As informações podem ser requeridas por qualquer Casa do Congresso Nacional e por Comissões. Trata-se de informações de cunho contábil, financeiro, orçamentário, operacional ou patrimonial sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas.

Por intermédio da competência de *aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos (art. 71, VIII, IX e XI, CF)*, o Tribunal de Contas pode aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei. Com base no inciso IX, os Tribunais de Contas dos Estados têm celebrado TAGs - Termos de Ajustamento de Gestão.

Por fim, merece destaque a competência de *sustar, se não atendida, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal (art. 71, X, §§ 1º e 2º, CF)*. Identificada irregularidade no ato ou contrato em execução, o Tribunal de Contas poderá colocar um prazo para que o responsável tome as providências cabíveis para o exato cumprimento da lei, as quais são mencionadas pelo próprio Tribunal de Contas. Caso o responsável assim não proceda, poderá o Tribunal de Contas sustar o ato ou contrato e aplicar as sanções cabíveis, devendo, para tanto, comunicar à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Da análise sistemática das competências acima mencionadas é possível arrolar as funções da Corte de Contas. É mister destacar que não há consenso quanto à nomenclatura das funções, porém há que se saber que em termos materiais as funções convergem.

De acordo com Luiz Henrique Lima<sup>3</sup>, o Tribunal de Contas tem as funções fiscalizadora, opinativa, *julgadora*, *sancionadora*, *corretiva*, consultiva, informativa, ouvidora e normativa.

Maria Sylvia Zanella di Pietro<sup>4</sup> classificou as funções do Tribunal de Contas em fiscalização financeira; de consulta; de informação; *de julgamento*; *sancionatórias*; *corretivas* e de ouvidor.

Já Hely Lopes Meirelles<sup>5</sup> concluiu pelas funções técnico-opinativas; verificadoras; assessoradoras e *jurisdicionais administrativas*.

Através de todas as classificações quanto às funções do Tribunal de Contas, infere-se que em todas elas há a distinção, já previamente demonstrada, entre a função consultiva ou auxiliar e a função julgadora ou sancionadora ou

---

<sup>3</sup>LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

<sup>4</sup>DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

<sup>5</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

corretiva. Nada mais correto, tendo em vista que o próprio texto constitucional emana tal comando de diferenciação e, na prática, esta diferenciação efetivamente ocorre, conforme será a seguir tratado.

## 2 ANÁLISE DO ART. 71, I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: A FUNÇÃO AUXILIAR E A FUNÇÃO JULGADORA DO TRIBUNAL DE CONTAS

A distinção entre as funções auxiliar - na qual há tão somente emissão de parecer prévio para posterior julgamento pelo Legislativo - e julgadora – na qual há efetivo julgamento das contas públicas - do Tribunal de Contas encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 e é reconhecida pela doutrina majoritária, como mencionado no tópico anterior.

Nesse sentido, Fabiana Augusta de Araújo Pereira esclarece que os Tribunais de Contas Estaduais desempenharão suas atribuições através da emissão de parecer prévio (em consonância com o inciso I do art. 71 da CF/88), que será submetido ao Poder Legislativo, e também mediante o proferimento de verdadeiras decisões, no exercício de função julgadora (em consonância com o inciso II do art. 71 da CF/88)<sup>6</sup>.

Valdecir Pascoal também acolhe essa separação de funções. Defende o autor que há a competência para emissão de parecer prévio, prevista no art. 71, I, c/c arts. 31, §§ 1º e 2º, e 75 da CF/88, de caráter eminentemente opinativo, e a competência para julgamento de contas, prevista no art. 71, II, c/c art. 75 da CF/88<sup>7</sup>.

Outro não é o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que também entende que, no atual modelo constitucional positivo, há o exercício da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas, em uma eminente função julgadora, e, paralelamente, há também a função auxiliadora do Poder Legislativo, mediante a emissão de parecer prévio<sup>8</sup>.

Cabe também mencionar a questão sob a ótica de Márcio Bessa Nunes, para quem, para o Tribunal de Contas, existem a atribuição de “apreciar” as contas prestadas pelo Chefe do Executivo (insculpida no art. 71, I, CF/88) e a

---

<sup>6</sup>PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Tribunal de Contas estadual e as contas municipais**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-02/tribunal-contas-estadual-controla-contas-municipais/>> Acesso em 07 nov 2017.

<sup>7</sup>PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. São Paulo: Método, 2015.

<sup>8</sup>JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

atribuição de “julgar” as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos em latu senso (insculpida no art. 71, II, CF/88)<sup>9</sup>.

Por fim, Elóia Rosa da Silva e Rosana Aparecida Bellan, ademais, identificam que há dois deveres no que se refere aos gestores públicos. O primeiro é o do Chefe do Executivo, que deve consolidar as contas globais e remetê-las ao Poder Legislativo, que procederá a um julgamento político, após parecer prévio do Tribunal de Contas. O segundo é o de todo administrador que capta receitas e ordena despesas, devendo, então submeter suas contas direta e unicamente ao Tribunal de Contas, que, por seu turno, procederá a um julgamento técnico<sup>10</sup>.

É necessário destacar que, no desempenho das duas funções, a atuação do Tribunal de Contas se dá de forma eminentemente diversa, acarretando, inclusive, dois processos de contas distintos a serem apreciados.

No exercício da função auxiliadora, com a competência prevista no inciso I do art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas, ao receber as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, elabora parecer prévio fundamentado tecnicamente, que será crucial para o julgamento a ser realizado posteriormente pelo Poder Legislativo.

Não poderá haver julgamento pelo Poder Legislativo das contas prestadas pelo chefe do Executivo se não for emitido o parecer prévio. Em outros termos, o parecer prévio é obrigatório para que haja o julgamento das contas. Não significa dizer, contudo, que o Poder Legislativo deverá, necessariamente, acatar o parecer. No âmbito municipal, conforme dicção do art. 31, § 2º, CF, o parecer prévio poderá deixar de prevalecer, desde que dois terços dos membros do Legislativo (Câmara dos Vereadores) decidam nesse sentido.

O parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas pode concluir por três posicionamentos em relação às contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo: 1) aprovação; 2) aprovação com ressalvas; 3) rejeição.

Impende mencionar que as contas prestadas pelo chefe do Executivo ao Legislativo, que as julgará com auxílio do Tribunal de Contas (função auxiliadora

---

<sup>9</sup>NUNES, Márcio Bessa. **Contas de governo e contas de gestão**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set. 2011.

<sup>10</sup>SILVA, Elóia Rosa; BELLAN, Rosana Aparecida. **A dupla função do Tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set. 2011.

do art. 71, I, CF) são denominadas contas de governo. Nesse tipo de contas, o julgamento, como já salientado, será feito pelo Poder Legislativo, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente opinar através da emissão de parecer prévio. Sendo assim, é possível considerar que se trata de um julgamento político, em contraste com o julgamento técnico realizado pela própria Corte de Contas no exercício de sua função julgadora (art. 71, II, CF).

No julgamento político das contas de governo do chefe do Executivo são considerados os aspectos gerais do governo no exercício financeiro correspondente ao ano anterior, tais como exame dos balanços e demonstrativos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, os níveis de gastos máximos e mínimos com despesas com pessoal, com educação e com saúde e a observância das leis orçamentárias (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA). Não são analisados os atos isoladamente, mas de maneira global. São, por isso, também chamadas de contas de resultado.

As contas de governo são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo. No caso da esfera federal, o Presidente da República as apresenta ao Congresso Nacional em até 60 (sessenta) dias da data da abertura da sessão legislativa. O Congresso Nacional, então, deverá encaminhá-las ao Tribunal de Contas da União que disporá também de 60 (sessenta) dias para elaborar o parecer prévio e remetê-lo ao Congresso Nacional, que realizará o julgamento político. Repise-se que sem o parecer prévio não poderá o Legislativo proceder ao julgamento, tendo em vista que não se trata de peça optativa, mas obrigatória.

Questão relevante a ser trazida à baila é a respeito do papel do Tribunal de Contas no exercício da função auxiliadora. Não se trata de órgão auxiliar do Poder Legislativo, como pode ser erroneamente concluído, especialmente porque, como assevera Jorge Ulisses Jacoby:

[...] o controle externo da Administração Pública é função afeta ao Poder Legislativo, que a exerce com o auxílio do Tribunal de Contas. Auxilia exercendo uma função, não assessorando, nem se submetendo a qualquer dos poderes.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>JACOBY, 2012, p. 166.

Deve ser reconhecida, portanto, a autonomia da Corte de Contas, entidade *sui generis*, que auxiliará o Legislativo nessa questão, o que não significa dizer que se trata de órgão auxiliar desse Poder.

Consolidando esse entendimento, Márcio Bessa Nunes leciona que: “os Tribunais de Contas não se subordinam ao Poder Legislativo, conclusão a que se chega mediante a simples conjugação do art. 70 com o art. 71 da Constituição Federal de 1988.”<sup>12</sup>

No que concerne à função julgadora, prevista no art. 71, II, CF, é forçoso mencionar, *a priori*, que se trata de competência privativa do Tribunal de Contas, que exercerá verdadeiro papel jurisdicional. Não é cabível qualquer interferência de outro Poder sobre essa função, exceto em relação ao controle judicial em caso de ilegalidade, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro adotou o sistema inglês de jurisdição ou sistema de unicidade jurisdicional.

Nesse sentido, não é cabível juízo de valor por parte do Judiciário acerca do julgamento realizado pela Corte de Contas, já que a esse poder jurisdicional cabe tão somente avaliar os critérios externos das decisões, isto é, efetuar o controle de legalidade dos atos. Conforme Márcio Bessa Nunes: “os Conselheiros ou Ministros exercem juízos subjetivos, na correspondência entre a conduta do gestor ao quanto previsto na norma pertinente.”<sup>13</sup>

É forçoso, nesse diapasão, colacionar o seguinte entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora o que foi acima exposto:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SINDICÂNCIA. SERVIDOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. PENALIDADE DE REPREENSÃO. INFRAÇÕES PREVISTAS NO ART. 241, VI, DA LEI N. 10.261/68. APURAÇÃO NA FORMA DO ART. 269 DA LEI ESTADUAL N. 10.261/68. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. INSURGÊNCIA QUANTO AO MÉRITO ADMINISTRATIVO. IMPOSSIBILIDADE DE EXAME PELO JUDICIÁRIO. RECURSO DESPROVIDO. 1. Na linha da jurisprudência dessa E. Corte, o controle do Poder Judiciário no tocante aos processos administrativos disciplinares restringe-se ao exame do efetivo respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, sendo vedado adentrar no mérito administrativo. O controle de legalidade exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos administrativos diz respeito ao seu amplo aspecto de obediência aos postulados formais e materiais presentes na Carta Magna. 2. Não se verificou nenhuma mácula capaz de comprometer a higidez do procedimento administrativo de

---

<sup>12</sup>NUNES, Márcio Bessa. Contas de governo e contas de gestão. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, n. 1, ano 2, set. 2011.

<sup>13</sup>Ibdi., p. 80

sindicância, o qual resultou na imposição de repreensão. 3. No que diz respeito à negativa de autoria, sabe-se que não se admite o reexame dos fatos e provas coligidos na via estreita do mandado de segurança. O debate que a parte impetrante quer inaugurar na via mandamental desborda dos limites de cognição impostos, pois demandaria uma incursão aprofundada na situação fática. 4. Recurso a que se nega provimento.<sup>14</sup>

Como bem assevera Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a própria redação empregada na Constituição Federal permite concluir que se trata de função jurisdicional específica, diversa de todas as outras:

Nota-se, no elenco da competência, o rigor científico na terminologia empregada, acentuando a diferenciação, inclusive da finalidade de cada mister cometido. Para algumas tarefas empregou-se o termo *apreciar*, em outras, *fiscalizar*, em outras, *realizar inspeção e auditoria* e apenas em um caso, *julgar*.<sup>15</sup>

Saliente-se, ainda, que, como mencionado por Eloiá Rosa da Silva, o julgamento feito pelo Tribunal de Contas no exercício de sua função julgadora tem natureza política, punitiva e indenizatória<sup>16</sup>.

Está submetida à função julgadora do Tribunal de Contas qualquer pessoa que lide com recursos públicos no geral, seja ela integrante da administração direta ou indireta, seja pessoa física ou pessoa jurídica. Na dicção de Eloiá Rosa da Silva:

As contas que o Tribunal julga têm por objeto os atos: a) dos administradores públicos que atuam em nome do Estado; b) dos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, neles compreendidos toda e qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada, que mantiver em sua guarda dinheiros, bens ou valores públicos; c) de todo e qualquer agente público que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário (tomada de contas especial).<sup>17</sup>

Não haverá prestação de contas ao Legislativo, como ocorre na função auxiliar do inciso I, mas atuação direta e autônoma da Corte de Contas, que,

---

<sup>14</sup>FERNANDES, O. G. **RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA**. In.: Portal da Justiça Federal. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>> Acesso em 22 abril 2018.

<sup>15</sup>JACOBY, 2012, p. 174.

<sup>16</sup>SILVA; Eloiá Rosa. **O papel do Tribunal de Contas e da Câmara no julgamento de contas municipais**. X Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2007, p 79.

<sup>17</sup>Ibdi., p. 78

neste caso, verdadeiramente julgará e sancionará os responsáveis em caso de serem identificadas irregularidades.

Em oposição às contas de governo, aqui há de se falar em contas de gestão, as quais, de acordo com as lições de Valdecir Pascoal, referem-se aos:

[...] atos administrativos, licitações, contratos administrativos, liquidações e pagamentos de despesas, renúncias de receitas, concessões públicas, parcerias público-privadas, etc [...] de toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária<sup>18</sup>

Em outros termos, as contas de gestão referem-se à administração de recursos públicos dos chefes e demais responsáveis, aos atos de arrecadação de receitas e ordenação de despesas, à admissão de pessoal, à concessão de aposentadoria, às licitações, às contratações, aos empenhos, à liquidação, aos pagamentos. São funções essencialmente administrativas, específicas, não gerais, como as contas de governo.

Ao analisá-las, a Corte de Contas pode se posicionar em três sentidos: 1) regularidade; 2) regularidade com ressalvas; 3) irregularidade.

Tão somente os chefes do Poder Executivo não são julgados pelo Tribunal de Contas, uma vez que terão julgamento das contas realizado pelo Poder Legislativo respectivo, com o auxílio do Tribunal de Contas (trata-se do julgamento político das contas de governo, versadas no art. 71, I, CF/88, acima descrito).

Ocorre que, caso o chefe do Poder Executivo atue como ordenador de despesas, ele terá suas contas julgadas, também, pela Corte de Contas, no que se refere às contas de gestão. Em relação às contas de governo, todavia, o julgamento será feito pelo Legislativo.

De acordo com o Decreto-Lei nº 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, considera-se ordenador de despesa: “Art. 80. (...)§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.”

---

<sup>18</sup>PASCOAL, 2015, p. 167-168.

Trata-se de autoridade administrativa que assina (ordena) atos de efeitos concretos, tais como a concessão de um benefício a determinado servidor público ou a contratação de determinado fornecedor.

Por equiparação, aplica-se o mesmo conceito no âmbito estadual e municipal. O ordenador de despesa, portanto, tem suas contas apreciadas e julgadas pelo Tribunal de Contas, no exercício de sua função julgadora.

Para Hélio Saul Mileski, há uma diferenciação entre a figura do ordenador de despesa originário ou principal e a figura do ordenador de despesa secundário ou derivado<sup>19</sup>.

O ordenador de despesa originário ou principal é a pessoa que lei indica para receber a competência para ordenar a despesa. São exemplos os Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, os Ministros e Secretários de Estado, os dirigentes de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas.

O ordenador de despesa secundário ou derivado, por sua vez, é a pessoa que recebe a competência para ordenar a despesa do ordenador de despesa originário ou principal. Não pode ele, todavia, extrapolar a sua esfera de competência, sob pena de ser pessoalmente responsabilizado.

Ao repassar sua competência de ordenar a despesa para o ordenador de despesa secundário ou derivado, o ordenador de despesa originário ou principal realiza delegação de poderes, modalidade de descentralização administrativa, em conformidade com os arts. 11 e 12 do Decreto-Lei nº 200/67, *in verbis*:

Art. 11. A delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

Art. 12. É facultado ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e, em geral, às autoridades da Administração Federal delegar competência para a prática de atos administrativos, conforme se dispuser em regulamento.

Parágrafo único. O ato de delegação indicará com precisão a autoridade delegante, a autoridade delegada e as atribuições objeto de delegação.

---

<sup>19</sup>MILESKI, Helio Saul. **O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal – conceituação e repercussões jurídico-legais.** Disponível em <<http://www.mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/18.pdf/>> Acesso em 09 nov 2017.

Isso se dá em virtude da maior proximidade do ordenador de despesa secundário ou derivado à realidade dos fatos.

Nem sempre, contudo, há a diferenciação entre o ordenador de despesa originário e o ordenador de despesa secundário. Nesses casos, as duas figuras concentram-se numa só pessoa. É o que ocorre, principalmente, nos pequenos municípios brasileiros, nos quais o Prefeito, para Márcio Bessa Nunes: “além de exercer o comando geral da administração (praticando atos de governo), também exercem, inadvertidamente, atos de execução, gerindo a máquina pública nos seus pormenores administrativos.”<sup>20</sup>

Como já explanado, caso o chefe do Poder Executivo não delegue a sua função de ordenar despesas, isto é, atue como ordenador de despesas originário ou principal, ele terá, então, duas contas completamente distintas e que terão fins também distintos.

A primeira delas são as contas de governo, que terão um julgamento político a cargo do Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, o qual terá a incumbência de emitir um parecer prévio opinativo. Trata-se da já mencionada função opinativa (art. 71, I, CF/88).

O segundo tipo de conta do Chefe do Executivo ordenador de despesas originário ou principal são as contas de gestão, que terá um julgamento técnico e independente do Tribunal de Contas, no exercício de sua função julgadora (art. 71, II, CF/88).

Tal distinção é crucial, pois, caso se conclua que todas as contas do chefe do Executivo serão, necessariamente, julgadas pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, as contas nas quais ele atuou como ordenador de despesas não serão fiscalizadas e julgadas, pois esta atribuição é desempenhada pelo Tribunal de Contas, em sua competência originária de julgar, e não pelo Legislativo.

Em outros termos, se estaria diante de um vazio que resultaria na impunidade dos chefes do Executivo ordenadores de despesas diante de suas contas de gestão. Tão somente suas contas de governo seriam objeto de análise pelo Legislativo no julgamento político realizado por este Poder.

---

<sup>20</sup>NUNES, 2011, p. 8.

Para evitar essa lacuna, devem existir dois sistemas de julgamento: 1) julgamento a cargo do Poder Legislativo, que utilizará um critério político de avaliação e analisará as contas prestadas pela autoridade enquanto chefe do Poder Executivo - contas de governo; 2) julgamento a cargo do Tribunal de Contas, que utilizará um critério técnico de avaliação e analisará as contas prestadas pela autoridade enquanto ordenador de despesa - contas de gestão.

É válido destacar o posicionamento de Márcio Bessa Nunes sobre a temática:

Portanto, se o chefe do Poder Executivo praticar atos de gestão, mesmo sua posição política não impede que as Cortes de Contas venham a julgar as contas que decorrem de sua atividade anômala como ordenador de despesa, sem necessidade de chancela posterior do Poder Legislativo.<sup>21</sup>

Eloiá Rosa da Silva e Rosana Aparecida Bellan também se posicionam no mesmo sentido ao afirmar que:

Daí se concluir que, sendo ele [o Prefeito] responsável por dupla função, deve ser submetido ao duplo julgamento: um pelo Parlamento, precedido do parecer prévio do Tribunal de Contas, e outro técnico, somente pelo Tribunal de Contas.<sup>22</sup>

Outrossim, o próprio art. 75 da Carta Magna preceitua que “as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”. Cabível, portanto, a distinção feita ao longo do capítulo entre contas de governo e contas de gestão e entre julgamento político e julgamento técnico, nos termos do art. 71, incisos I e II, respectivamente, do Texto Maior.

---

<sup>21</sup>NUNES, 2011, p. 84

<sup>22</sup>SILVA; BELLAN, 2011, p. 69.

### 3 ANÁLISE DO JULGAMENTO CONJUNTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848.826 RG/DF E DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 729.744 MG DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - STF

Tramita no Supremo Tribunal Federal - STF o Recurso Extraordinário nº 848.826 e o Recurso Extraordinário nº 729.744, que foram reunidos para julgamento conjunto.

O Recurso Extraordinário nº 848.826 trata sobre a definição de qual órgão é competente para julgar as contas dos Prefeitos Municipais: o Tribunal de Contas ou a Câmara Municipal, especialmente para fins da inelegibilidade preceituada no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 (Lei de Inelegibilidades, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135 de 2010, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo:

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

O Recurso Extraordinário nº 729.744, por sua vez, dedica-se à questão da inércia da Câmara de Vereadores em julgar as contas dos Prefeitos: nesses casos, deveria prevalecer o parecer emanado pelo Tribunal de Contas em face do decurso de tempo *in albis*?

O **Recurso Extraordinário nº 848.826 DF** foi interposto em face de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral em que se discutia se poderia resultar em inelegibilidade o julgamento pela rejeição das contas do Chefe do Executivo (no caso, Prefeito) que atuasse como ordenador de despesas, realizado pelo Tribunal de Contas.

O recorrente alegou a existência de ilegalidade material, no que se refere à ausência de irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa apta a gerar inelegibilidade, e de ilegalidade formal, no que se refere à incompetência do Tribunal de Contas para julgar os Chefes do Executivo, ainda quando estes atuem enquanto ordenadores de despesas, sendo competente, portanto, o Legislativo local (Câmara dos Vereadores). Nesse sentido, apresentou como dispositivos violados o art. 31, § 2º, o art. 71, I, e o art. 75, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

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

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

[...] Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

A questão versada no RE mencionado, como já brevemente citado acima, gira em torno de saber qual o órgão competente para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas: o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas. Trata-se de análise da atuação originária do Tribunal de Contas para julgar, e não a supletiva, referente à apreciação mediante parecer prévio.

Inicialmente, o STF sempre entendia que o julgamento dos Chefes do Executivo, mesmo que atuem como ordenadores de despesas, cabia ao Poder Legislativo, como pode se concluir do precedente do RE nº 132.747, sob a relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgado em 17/06/1992. Nesse contexto, vejamos o seguinte trecho do voto do Relator no referido precedente:

Até aqui transparece a conclusão da Corte sobre a competência privativa da Câmara Municipal para julgar as contas apresentadas pelo Prefeito. Todavia, em passo seguinte, a premissa assentada foi excluída, chegando-se à **conclusão da validade do simples pronunciamento do Tribunal de Contas**<sup>23</sup>

Os Ministros do STF, contudo, vinham decidindo sem uniformidade no entendimento.

O relator do processo, Ministro Luís Roberto Barroso, reconheceu a repercussão geral da matéria, uma vez que em muitos municípios brasileiros existe a figura do Chefe do Executivo ordenador de despesas, devendo-se, portanto, ser definido qual o órgão competente para julgamento de suas contas, o que refletirá em eventuais declarações de inelegibilidade e influência em disputas eleitorais.

O Procurador-Geral Eleitoral opinou pelo reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para o julgamento de contas de Prefeitos, para fins do art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90, e pelo desprovimento do RE nº 848.826 DF.

O Procurador Geral da República posicionou-se no mesmo sentido, opinando, também, pelo reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de Prefeitos.

Em 17/08/2016 foi fixada a tese do julgamento do mérito do tema com repercussão geral pelo Tribunal Pleno, nos seguintes termos:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016.

O Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto, reconheceu a divisão entre contas de governo e contas de gestão, distinguindo a competência para julgamento em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo

---

<sup>23</sup>STF. **Recurso Extraordinário nº 132.747-2 DF.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>> Acesso em: 16 abril 2018.

ocupado pelo administrador. Nesse contexto, o critério constitucional para a fixação da competência residiria na natureza do ato e no conteúdo em si das contas em análise, e não no cargo ocupado pelo ordenador de despesas.

Na leitura do art. 71 da CRFB/88, o ministro concluiu que há contas de duas naturezas, sendo uma com dimensão essencialmente política, sujeita a uma avaliação política - contas de governo - e outra com dimensão essencialmente técnica, sujeita a uma avaliação técnica - contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesas.

As contas de gestão ou dos ordenadores de despesas, ainda na visão de Barroso, não são exclusivas do Chefe do Executivo. Podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente o são. Na União e nos Estados membros, geralmente, o Presidente e os Governadores não são ordenadores de despesas, situação que se repete nos grandes Municípios com seus Prefeitos. No entanto, em relação aos pequenos e médios Municípios, frequentemente os Prefeitos se posicionam como agentes políticos e como ordenadores administrativos de despesas.

Informou Barroso que, se o Prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão devem ser julgadas, definitivamente, pela Corte de Contas competente, sem intervenção da Câmara Municipal.

Segundo ele, os Prefeitos Municipais têm a faculdade de optar em serem ou não ordenadores de despesas. Eles têm que prestar contas de governo, mas não precisam prestar contas de gestão se não forem ordenadores de despesas e delegarem essa função. Mas, se escolherem ser, também, ordenadores de despesas, evidentemente estão sujeitos às regras de qualquer ordenador de despesas. Nesse sentido:

[...] 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 competente, por força do disposto no art. 71, II, da Constituição Federal.

Sendo assim, nesses casos, ocorreria um duplo julgamento: um político, a ser realizado pelo Poder Legislativo, com o parecer prévio do Tribunal de Contas; outro técnico, a ser realizado pelo próprio Tribunal de Contas.

Ademais, mencionou o art. 71 da CRFB/88, que, segundo ele, prescreve que o Tribunal de Contas desempenha papéis diferentes. Por vezes, um papel de fiscalização, limitando-se a apresentar um parecer sobre o julgamento, que se dará na Casa Legislativa. Em outras vezes, um papel de julgador das contas, situação em que o julgamento definitivo é realizado pela Corte de Contas, passível de controle pelo Poder Judiciário.

Nessa segunda hipótese, por força do art. 71, II, combinado com o art. 75, *caput*, ambos da CRFB/88, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar, definitivamente, as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pelo Legislativo correspondente.

Informou o Ministro Barroso que a jurisprudência do TSE variou ao longo do tempo sobre de quem seria a competência. Em 2014, no entanto, no Recurso Ordinário nº 40.137/CE, a Corte Eleitoral fixou a tese de que a competência para o julgamento das contas prestadas por Prefeitos, quando estes agirem como ordenador de despesas, pertence aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da CRFB/88, baseando-se no posicionamento do STF no julgamento da ADI nº 4.578 e das ADC nº 29 e nº 30.

Caso os Prefeitos ordenadores de despesas não estivessem sujeitos ao julgamento técnico pelo Tribunal de Contas, ainda conforme Barroso, eles não seriam responsabilizados, nem qualquer outra pessoa seria, o que acarretaria violação às dimensões indenizatória e restituidora do processo de contas.

Sendo assim, entendeu constitucional o disposto no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90 (Lei de Inelegibilidades), incluído pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa). Outrossim, opinou pela manutenção do entendimento do Tribunal Superior Eleitoral e pelo consequente desprovisionamento do RE que ora se analisa, propondo a seguinte tese em sede de repercussão geral:

Por força dos arts. 71, II, e 75, *caput*, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar em definitivo as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente

O Ministro Ricardo Lewandowski, por seu turno, entendeu que as contas do chefe do Poder Executivo devem ser julgadas pelo Poder Legislativo e que o Tribunal de Contas atua apenas como órgão auxiliar, mediante emissão de parecer prévio, que, entretanto, só deixará de prevalecer por decisão de  $\frac{2}{3}$  dos membros da Câmara Municipal (Legislativo). Para ele, isso ocorre independentemente da natureza das contas prestadas.

Informou o Ministro que, nos termos do Decreto-Lei 2.001, a Câmara tem, inclusive, poder de verificar os crimes de responsabilidade, a exemplo do crime de malversação do dinheiro público.

Destacou que, muito embora a Constituição da República de 1988 tenha dado uma força especial ao parecer do Tribunal de Contas, a ênfase maior foi direcionada ao pronunciamento da Câmara Municipal. O relevante papel das Cortes de Contas restringe-se, portanto, a produzir o parecer prévio à decisão da Câmara, conforme predispõe o art. 31, § 2º, da CRFB/88.

Mencionou, ainda, que o órgão que representa a soberania popular, em particular o contribuinte, e que tem toda a legitimidade para examinar as contas municipais, é a Câmara Municipal. Assim, deve-se privilegiar a soberania do povo, a democracia, a independência e a autonomia do órgão legislativo local.

Ao contrário do Ministro Luís Roberto Barroso, o Ministro Lewandowski privilegiou o cargo da pessoa que está prestando as contas para saber se o Legislativo é ou não competente para julgá-las, e não a natureza das contas - se de governo ou de gestão.

Para o Ministro Lewandowski, a distinção entre as contas políticas e as contas de gestão passou a ser feita pela Lei Complementar 135/2010, sendo que houve um exacerbamento hermenêutico em relação aos seus dispositivos legais para atribuir, impropriamente, força vinculante aos pareceres do Tribunal de Contas no caso das contas de gestão. Dessa maneira, para ele, a distinção é “inócua”, pois muitos Prefeitos delegam a função de ordenadores de despesas.

O Ministro Relator Luís Roberto Barroso, então, procedeu a um esclarecimento.

Expôs que as escolhas políticas - cumprimento da Lei Orçamentária, destinação dos valores para educação e para saúde, etc - devem ser julgadas politicamente pela Câmara Municipal. São contas de governo, prestadas em

números globais, sujeitas a parecer prévio do Tribunal de Contas e julgamento pelo Legislativo local.

Por outro lado, as contas prestadas detalhadamente a respeito dos atos administrativos que o Prefeito pratica - a exemplo da documentação do dinheiro para contratação de uma empresa de limpeza para uma escola municipal - versam sobre questões técnicas. São as chamadas contas de gestão, que devem ter um julgamento técnico, com vistas a aferir a possível existência de improbidade, peculato, desvio de dinheiro, dentre outros ilícitos.

Na antecipação de seu voto, o Ministro Ricardo Lewandowski relatou que o dever de prestar contas ao Tribunal de Contas é das pessoas enumeradas no art. 70, parágrafo único, da CRFB/88. No caso do art. 71, I, da CRFB/88 há a previsão da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo. Já no que se refere ao art. 71, II, da CRFB/88 a ideia não é de apreciar, mas de julgar as contas. Ademais, além de julgar, o Tribunal de Contas aplica, desde logo, a penalidade, com fulcro no art. 70, VIII, da CRFB/88, e, com base no art. 71, § 3º, da CRFB/88, “as decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Defendeu Lewandowski que, para efeito da alínea “g” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, a autoridade competente é o Tribunal de Contas.

Relatou que a peculiaridade da questão gira em torno da hipótese em que o chefe do Poder Executivo assume também a condição de ordenador de despesas, o que acontece nas pequenas cidades. Nessa situação específica, o ato do Tribunal de Contas também teria eficácia de decisão.

Sendo assim, concluiu que: “[...] quando o prefeito assume a condição, que não precisa assumir, de ordenador de despesa e assim pratica atos de gestão, ele fica sujeito ao regime dos demais ordenadores de despesa.”

O Ministro Relator Teori Zavascki, em seu voto, aduziu que a distinção entre as competências do art. 71, incisos I e II, da CRFB/88 é de fundamental relevo, pois, caso não fossem reconhecidas, prevaleceria uma verdadeira norma de prerrogativa de foro extremamente influenciável por fatores acidentais.

Segundo ele, a competência para julgamento das contas depende da natureza das contas prestadas, e não do cargo que a pessoa que está prestando ocupa. Sendo assim, o Tribunal de Contas, em sua concepção, tem plena

autoridade para julgar as contas de gestão, ainda que prestadas pelos chefes do Executivo, como os Prefeitos.

Na antecipação ao voto, o Ministro Luiz Fux, alegou que o entendimento de que compete exclusivamente às Câmaras Municipais julgar as contas dos chefes do Executivo pode vulnerar integralmente a competência dos Tribunais de Contas. Isso porque os chefes do Executivo poderiam avocar todas as despesas como despesas de gestão e não despesas de governo, escapando, assim, a qualquer tipo de controle a ser realizado pela Corte de Contas.

O Ministro Luiz Fux destacou a importância do Tribunal de Contas, instituição que, segundo ele, é a melhor para aferir a lisura das contas de um ordenador de despesas. O julgamento realizado pela Câmara Municipal, por seu turno, é político, logo não tem aptidão para aferir aquilo que o Tribunal de Contas confere com tanta legitimidade constitucional.

Quando de seu voto, o Ministro Luiz Fux destacou a competência do Tribunal de Contas Municipais para julgar contas de gestão de Prefeitos. Apontou que o constituinte de 1988 fixou um regime dual.

Nesse íterim, para ele, existe a fiscalização das contas políticas ou de governo das autoridades máximas de cada Poder, com base no art. 71, I, CRFB/88, atribuição essa que será desempenhada pelo Tribunal de Contas através da elaboração de um parecer prévio opinativo, que analisará os aspectos gerais das contas prestadas. A decisão final, nessa primeira hipótese, fica a cargo do respectivo Poder Legislativo. Há também uma segunda situação: a de fiscalização das contas de gestão dos ordenadores de despesas, com fulcro no art. 71, II, CRFB/88. Aqui, há um verdadeiro julgamento das contas dos gestores e administradores de dinheiro público, mediante o exame das lesões ao erário oriundas de atos de gestão, isoladamente considerados. A decisão definitiva, nessa segunda hipótese, fica a cargo do Tribunal de Contas.

Afirmou o Ministro Fux que, nos municípios menores, os Prefeitos atuam não apenas como chefes de governo, mas, muitas vezes, também como únicos ordenadores de despesas de suas municipalidades.

Assim, o regime jurídico e fiscalizatório de contas deve atender a uma leitura material - voltada para o conteúdo das contas prestadas - e não somente a uma leitura formal/subjetiva - de acordo com o simples fato de ser o responsável pela prestação de contas Chefe do Poder Executivo.

Para Fux, quando o Prefeito atua como ordenador de despesas, ele se equipara aos demais administradores de recursos públicos: exerce não apenas função eminentemente política, mas também faz funcionar a máquina administrativa municipal. Logo, é incabível que a fiscalização de suas contas incida tão somente sobre a Câmara Municipal.

Destarte, na situação em que os Prefeitos Municipais atuam como ordenadores de despesas, o julgamento de suas contas fica a cargo do Tribunal de Contas, com caráter de definitividade (art. 71, II da CRFB/88). Isso porque o constituinte não excepcionou os chefes do Poder Executivo do julgamento previsto no art. 71, II, CRFB/88. Sendo assim, na prestação de contas de gestão, a Corte de Contas não atua como órgão meramente opinativo, mas verdadeiramente como instância jurisdicional.

Uma questão relevante trazida à baila pelo Ministro Luiz Fux em seu voto foi a menção à subserviência das Câmaras Municipais ao Executivo Municipal. Nesse sentido, para ele, não acatar a bipartição de regime de contas vulnera a função principal dos Tribunais de Contas e legitima a perpetuação de fraudes e corrupções pelos Municípios país afora. Em suas palavras: “Além de não recomendável do ponto de vista prescritivo, dado que as Câmaras Municipais podem ser cooptadas pelo Executivo, não se afigura, sob o prisma descritivo, o desenho institucional delineado pelo constituinte.”

Além disso, para Fux, caso não se adotasse a bipartição do regime, seria suficiente que o chefe do Executivo local avocasse toda as ordenações de despesas de suas municipalidades, o que retiraria o exercício do controle externo do Tribunal de Contas quando do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por verba pública, restando, apenas, o julgamento político do Legislativo respectivo.

O julgamento pelo Tribunal de Contas afirma, nesse contexto, a eficiência administrativa, tendo em vista que tende a gerar os incentivos corretos, promovendo mais eficientemente a realização dos gastos públicos, tudo com base no “temor” dos Prefeitos pelo julgamento e eventuais aplicações de sanções.

Por fim, o Ministro Luiz Fux trouxe o argumento das capacidades institucionais, que consiste na alegação de que o Tribunal de Contas possui maior expertise e *know-how* em relação às contas de gestão, em comparação

com o Legislativo local. Questionou, assim, os requisitos quanto à investidura dos membros da Câmara Municipal e a falta de envergadura constitucional dos membros da Câmara para apreciar e julgar temas complexos e sensíveis. Em contrapartida, os membros do Tribunal de Contas devem preencher algumas condições para assumir o cargo, tais como ter mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade, ter idoneidade moral e reputação ilibada, ter notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e ter mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos nos ramos do Direito, da Economia, da Contabilidade e da Administração. Ainda, o processo de escolha dos membros da Corte de Contas é complexo, envolvendo os Poderes Executivo e Legislativo.

À vista de todo o exposto, o Ministro Luiz Fux acompanhou o voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso.

Já a Ministra Cármen Lúcia interpretou os incisos do art. 71 da Constituição Federal de 1988 de acordo com o que se fixa no *caput*. Portanto, mencionou que o Tribunal de Contas é realmente para auxiliar, sendo que o verbo “julgar” não indica que haveria um julgamento judicial, mas um mero exame administrativo sobre as contas.

Destacou que ao Tribunal de Contas cabe apenas a emissão de parecer prévio, conforme o art. 31, CRFB/88.

Citou que, no mundo, especialmente no Direito Administrativo Europeu, é dada maior importância ao controle realizado pelo Poder Legislativo, e não à sua função legisladora.

Assim, votou no sentido de fixar como tese de repercussão geral ser de competência da Câmara Municipal o julgamento das contas anuais, das contas de gestão ou das contas referentes à função de ordenador de despesas do Prefeito, *in verbis*: “é de competência da Câmara Municipal o julgamento das contas anuais, das contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do prefeito”.

O Ministro Marco Aurélio, por sua vez, expôs que no inciso II do art. 71 da CRFB/88 não se pode incluir o Presidente da República, e por simetria o Governador de Estado e o Prefeito Municipal, na referência a administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração

direta e indireta. Em suas palavras: “não há como distinguir onde o texto legal ou constitucional não o faz”.

Sendo assim, o controle externo do município deve ser exercido pela Câmara de Vereadores, nos moldes do art. 31, §§ 1º e 2º, CRFB/88. Não há distinção em relação a esse controle externo, considerando a natureza do ato praticado pelo Chefe do Executivo.

Outrossim, o Ministro Marco Aurélio informou que o parecer prévio, previsto no art. 31, § 2º, CRFB/88, é prévio em relação a alguma coisa, eis que não há palavras inúteis no Diploma Maior. Essa alguma coisa seria a manifestação, o controle externo, a ser proporcionado por um outro Poder - o Legislativo -, e não por um Tribunal de Contas. O parecer, então, não seria decisão irrecorrível, tampouco o parecer prévio, como rotula a Constituição Federal de 1988.

Por fim, o Ministro Celso de Mello definiu como órgão competente para examinar as contas, de governo ou de gestão, do Presidente da República, do Governador de Estado e do Distrito Federal e do Prefeito Municipal o Poder Legislativo, que tem a atribuição de exercer o controle externo em matéria de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com o auxílio meramente opinativo do Tribunal de Contas. Trata-se, para ele, de prerrogativa intransferível do Legislativo.

A regra de julgamento trazida no art. 71, II, CRFB/88 não legitima a atuação exclusiva do Tribunal de Contas, no caso de apreciação das contas do Chefe do Executivo, pois incide a regra especial do art. 71, I, CRFB/88.

Assim, para o Ministro Celso de Mello, há uma diversidade de tratamento jurídico *rationae personae*, com destaque para a condição político-administrativa do chefe do Poder Executivo. Todas as contas prestadas pelo chefe do Executivo sejam elas de governo ou de gestão, sob essa perspectiva, teriam com órgão competente para apreciá-las apenas e tão somente o Poder Legislativo. Todo o procedimento realizado pelo Tribunal de Contas em relação às operações realizadas pelo chefe do Executivo visa instruir o julgamento oportuno pela Casa Legislativa respectiva.

Concluiu Celso de Mello:

[...] sem **expressa** rejeição de contas públicas, por parte da Câmara Municipal, não há como reconhecer possível a configuração da

situação de inelegibilidade a que se refere o art. 1º, I, "g", da LC nº 64/90, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010.

Dos votos acima mencionados, com relação ao RE nº 848.826, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, votaram pela competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas de gestão do Chefe do Executivo o Ministro Relator Luís Roberto Barroso, o Ministro Teori Zavascki, a Ministra Rosa Weber, o Ministro Luiz Fux e o Ministro Dias Toffoli, ficando vencidos.

A decisão final, portanto, foi a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016.

Em 26/01/2017 foi interposto o recurso de Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 848.826/CE. Os embargantes foram Leonardo Araújo de Souza e o Diretório Estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, na condição de terceiros prejudicados. Por sua vez, figurou como embargado José Rocha Neto. O Relator do recurso foi o Ministro Ricardo Lewandowski.

Os recorrentes mencionaram a ocorrência de omissão no acórdão recorrido, tendo em vista que não houve pronunciamento quanto à modulação dos efeitos da decisão, isto é, se a decisão proferida se aplicaria ou não às eleições de 2014. Isso porque o TSE vinha entendendo que o Tribunal de Contas era competente para julgar as contas de gestão dos Prefeitos e, nestes termos, tal julgamento era válido para fins de elegibilidade da Lei da Ficha Limpa.

Solicitaram a concessão de efeito suspensivo ao acórdão para conhecer o recurso interposto e no mérito dar provimento, tudo com o fito de se reconhecer que a tese fincada não se aplicaria às eleições anteriores a 2016, fazendo valer a segurança jurídica, mormente no que se refere à jurisprudência fixada pelo TSE para as eleições de 2014.

No julgado, o relator alegou que não havia o que prover, citando como fundamento jurídico o art. 996, parágrafo único, do Código de Processo Civil - CPC. Também inferiu que não é qualquer interesse que autoriza a interveniência de terceiros, mas apenas o interesse jurídico na decisão, com prévia relação jurídica com uma das partes. Não era o caso, pois os embargantes (meros interessados indiretos) apresentaram interesses exclusivos, o que ampliaria os limites da causa, fato que não merecia guarida.

Cumprido apresentar um excerto das palavras do Ministro Relator Ricardo Lewandowski:

[...] o mero reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos autos não autoriza, por si só, o ingresso de todo e qualquer interessado reflexamente na solução da tese jurídica pendente de análise pelo Supremo Tribunal Federal.

Destarte, indeferiu o pedido de ingresso e, por consequência, não conheceu dos Embargos de Declaração opostos.

Insatisfeitos, em 09/02/2018, Leonardo Araújo de Souza e o PMDB do Ceará interpuseram Agravo Regimental/Agravo Interno em face da decisão que indeferiu o pedido de ingresso na qualidade de terceiros prejudicados e, por consequência, não conheceu dos Embargos Declaratórios.

Segundo os agravantes, em relação à legitimidade de Leonardo Araújo de Souza: “[...] os efeitos dessa decisão, se não modulados, poderão acarretar na recontagem dos votos e reclassificação/mudança na composição dos candidatos efetivos, com a perda de seu mandato eletivo.”

Em relação à legitimidade do PMDB do Ceará:

Já o partido ora agravante também sofrerá prejuízo na perda do seu direito de um dos integrantes aos quadros deste partido que compõe uma das vagas naquela assembleia legislativa. Já que de fato o mandato pertence ao partido político.

Nesses termos, argumentaram os agravantes que o prejuízo não seria reflexo, mas direto, pugnando, portanto, pelo reconhecimento de sua legitimidade enquanto terceiros prejudicados.

O Agravo Regimental/Agravo Interno aguarda julgamento.

Passa-se, agora, à análise do **Recurso Extraordinário nº 729.744/MG**.

O mencionado RE teve como recorrente o Ministério Público Eleitoral - MPE e como recorrido o Sr. Jordão Viana Teixeira. Figurou como relator o Ministro Gilmar Mendes.

No voto, o Ministro Gilmar Mendes enunciou que o foco da questão dizia respeito à natureza jurídica do parecer prévio emanado pelo Tribunal de Contas na análise das contas anuais do chefe do Executivo (Prefeito) e à produção de efeitos no caso de silêncio do Legislativo municipal quanto à sua aprovação ou rejeição.

O Ministro Gilmar Mendes relatou que o STF tem reconhecido a distinção entre as competências institucionais do Tribunal de Contas nos moldes do art. 71, incisos I e II, CRFB/88. Assim, no entendimento da Suprema Corte, haveria a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelo chefe do Executivo (art. 71, I, CRFB/88) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis (art. 71, II, CRFB/88).

Proseguiu relatando que à Corte de Contas, em relação às contas prestadas pelo chefe do Executivo, cabe apenas apreciá-las, mediante parecer prévio, ficando o julgamento sob a responsabilidade do Congresso Nacional, o qual não está vinculado ao parecer proferido (art. 49, IX, CRFB/88).

O julgamento das contas do administrador público, segundo Gilmar Mendes, é atribuição do Legislativo, uma vez que a decisão tem uma natureza técnica ou contábil e também política, pois analisará se foram atendidos os anseios e necessidades da população.

No caso do art. 71, II, CRFB/88, são analisados os atos de forma técnica pelo Tribunal de Contas. Trata-se, na verdade, de desempenho de função jurídica lastreada no exercício de típica atribuição deliberativa. No âmbito municipal, segue-se o modelo federal, porém com a expressa menção de que o parecer do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de  $\frac{2}{3}$  dos membros da Câmara Municipal.

O Ministro Gilmar Mendes destacou a distinção entre contas de governo e contas de gestão. Nesse sentido, para ele, “a competência para julgamento das contas do prefeito se define pela sua natureza, ou seja, em razão do tipo de conta apreciada”.

Entendeu que a competência para julgamento das contas anuais dos Prefeitos é do Legislativo (art. 71, I, CRFB/88). O parecer do Tribunal de Contas, nesse caso, é exclusivamente opinativo, não tendo o condão, portanto, de produzir consequências, como a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90.

Também concluiu que o parecer não tem natureza jurídica de decisão, até manifestação expressa da Câmara Municipal, *in litteris*: “[...] não se pode conferir natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas que opina pela desaprovação das contas de prefeito até manifestação expressa da Câmara Municipal.”

Destarte, o parecer prévio, para Mendes, é um pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, tem natureza precária de parecer, passível de aprovação ou rejeição, e não de decisão definitiva.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, não se admite, no ordenamento jurídico brasileiro, julgamento ficto de contas por decurso de prazo. Diante disso, seu voto foi pela seguinte tese com repercussão geral:

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

O Ministro Teori Zavascki, na antecipação ao voto, distinguiu as duas contas: de governo e de gestão, art. 71, I e II, CRFB/88, respectivamente.

Segundo ele, a autoridade competente para efeito da alínea “g” do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90 é o Tribunal de Contas, no que se refere aos ordenadores de despesas, devendo-se, nesse caso, abstrair a figura do Prefeito.

Quando o Prefeito também atua como ordenador de despesa, assumindo essa condição (que não precisa assumir) e praticando atos de gestão, fica sujeito ao regime dos demais ordenadores de despesas.

O Ministro Luiz Fux, por seu turno, também na antecipação ao voto, aduziu que o Tribunal de Contas tem, na sua competência para julgar as contas de gestão, a aptidão para impor sanções. Se, quando do julgamento, as contas forem desaprovadas pela Corte de Contas, incide o art. 1º, I, “g”, Lei Complementar nº 64/90, pelo que fica o ordenador de despesa inelegível.

Inferiu, ainda, que, se considerarmos que só é válido o julgamento feito pelo Legislativo, os chefes do Executivo concentrariam todas as despesas como despesas de gestão, e não de governo, e isso escaparia a qualquer tipo de controle técnico a cargo do Tribunal de Contas.

Ao votar, o mencionado Ministro asseverou que o foco da questão residia em saber se a inércia do Poder Legislativo municipal em apreciar o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas enseja ou não a desaprovação das contas do Prefeito.

Entendeu que a tese constitucionalmente mais adequada é a que confere primazia ao parecer da Corte de Contas, nas hipóteses de *inertia deliberandi* da Câmara Municipal.

Nesse íterim, levantou o argumento de que há presunção constitucional de legitimidade, de legalidade e de autenticidade do parecer elaborado pelo Tribunal de Contas acerca das contas de governo, uma vez que tal parecer só deixará de prevalecer por decisão de  $\frac{2}{3}$  dos membros da Câmara Municipal. Outro argumento lançado foi o de que, em assuntos relacionados ao julgamento das contas, o componente técnico deve preponderar sobre ao político.

O Ministro Fux mencionou que se a matéria não foi levada a julgamento na Câmara dos Vereadores existe uma razão não republicana para tal, a saber: a não obtenção do quórum qualificado de  $\frac{2}{3}$  para derrubada do parecer. Por tal motivo, manifestou-se por considerar como rejeitadas, definitivamente, as contas anuais de governo do Prefeito, sempre que o Tribunal de Contas se manifestar nesse sentido e não houver deliberação da Câmara Municipal acerca do resultado do parecer.

O Ministro Dias Toffoli, ao votar, compartilhou do mesmo entendimento exposto pelo Ministro Luiz Fux. Expôs que o parecer prévio do Tribunal de Contas prevalece íntegro para todos os efeitos, inclusive para os fins da inelegibilidade da Lei Complementar nº 64/90, enquanto não for derrubado por deliberação da Câmara Municipal, sob pena de se constituir um nada jurídico, caso se conclua de maneira diversa.

O Ministro Toffoli destacou que há situações de contas de governo de Prefeito rejeitadas e que estão há dez, quinze, vinte anos sem terem sido votadas na Câmara Municipal.

Por tais razões, posicionou-se no sentido de que o parecer deve prevalecer até que seja rejeitado, isto é, a não deliberação faz prevalecer o parecer.

A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, na antecipação ao voto, interpretou os incisos do art. 71 da CRFB/88 de acordo com o *caput*. Logo, para ela, mesmo a expressão “julgar” não tem conotação de julgamento judicial, mas de mero exame administrativo sobre as contas, eis que Tribunal de Contas não julga.

Destacou que, atualmente, se dá mais importância à função controladora do Legislativo, e não à função legisladora, tendo em vista que é preciso que seja garantido o integral cumprimento das leis. O Tribunal de Contas opina, apenas emite parecer prévio, nos moldes do art. 31 da CRFB/88.

Assim, a Ministra propôs a tese, com repercussão geral, de que:

[...] a omissão da Câmara Municipal em apreciar o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais, de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do Prefeito, não corresponde à aprovação tácita do parecer.

O Ministro Marco Aurélio argumentou que, no que se refere ao art. 71, II, CRFB/88, não é possível incluir o chefe do Executivo na referência a administradores, estando ele excluído da referência a administradores e a alusão a demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta.

Ademais, destacou que o Tribunal de Contas não atua no campo jurisdicional.

Também afirmou que a Constituição Federal de 1988 claramente informa que o controle externo do Município é exercido pela Câmara de Vereadores (art. 31, §§ 1º e 2º). Não se distingue o controle externo com base na natureza do ato praticado pelo Prefeito e “não há como distinguir onde o texto legal ou constitucional não o faz”.

Nesse diapasão, o parecer é prévio em relação à manifestação, ao controle externo a ser promovido por outro Poder - o Legislativo - e não por um Tribunal de Contas.

O Ministro Celso de Mello, no seu voto, ressaltou a importância do Tribunal de Contas, mas entendeu que o órgão competente para apreciar as contas públicas - de governo ou de gestão - dos chefes do Executivo, inclusive dos

Prefeitos, é o Poder Legislativo, que é incumbido do exercício do controle externo, o que se dará com o auxílio opinativo do Tribunal de Contas. Tal prerrogativa é intransferível do Poder Legislativo, que não pode ser substituído pela Corte de Contas. A intervenção do Tribunal de Contas é, portanto, *ad coadjuvandum*, que significa “trabalhar com”, “colaborar num intuito comum”<sup>24</sup>.

Nesse sentido, para o Ministro:

A regra de competência inscrita no art. 71, inciso II, da Carta Política – que submete ao julgamento desse importante órgão auxiliar do Poder Legislativo as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta – não legitima a atuação exclusiva do Tribunal de Contas, quando se tratar de apreciação das contas do Chefe do Executivo, pois, em tal hipótese, terá plena incidência a norma especial consubstanciada no inciso I desse mesmo preceito constitucional.

A diversidade de tratamento jurídico, portanto, é fixada *rationae personae* e destaca a condição político-administrativa do chefe do Executivo.

Em relação ao julgamento - ficto ou presumido - das Contas pelas Câmaras Municipais, na visão do Ministro Celso de Mello, não há essa possibilidade. É preciso deliberação expressa, tendo em vista as graves consequências que resultam da manifestação parlamentar, especificamente em relação à inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90. Se não houver julgamento das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica municipal respectiva, não há que se falar em prevalência do parecer prévio do Tribunal de Contas e em situação geradora de inelegibilidade, face à inércia legislativa.

O Ministro Dias Toffoli entendeu que a tese apresentada pelo Ministro Relator Gilmar Mendes deveria prevalecer, muito embora sem a sua concordância, tendo em vista que compartilha do entendimento de que o parecer prevalece até que sobrevenha deliberação da Câmara Legislativa municipal rejeitando-o. Entretanto, como seu entendimento restou vencido, optou por acompanhar o voto do Ministro Gilmar Mendes.

Por todo o exposto, o STF, por maioria e nos termos do voto do relator, negou provimento ao RE.

---

<sup>24</sup> **Dicionário Priberam de Língua Portuguesa.** Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/coadjuvando>> Acesso em: 02 abril 2018.

Foi fixada a seguinte tese:

‘O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo’, vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016.

Em 04/09/2017, foram opostos, pelo Procurador-Geral da República, Embargos de Declaração ao acórdão que desproveu o RE acima mencionado.

Sustentou o embargante, em síntese, a existência de omissão sobre pontos fundamentais da discussão na decisão embargada. Ademais, pugnou pela atribuição de efeitos modificativos aos Embargos de Declaração para suprir a omissão e prover o RE nº 729.744/MG.

Pontuou que, conforme estabelece o art. 31, § 2º, CRFB/88, no que se refere ao Prefeito, o parecer prévio elaborado pela Corte de Contas somente deixa de prevalecer se sobrevier decisão qualificada da Câmara Municipal (2/3 dos membros). Enquanto não for formalmente rejeitado, o parecer prevalece íntegro para todos os efeitos, inclusive para a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, Lei Complementar nº 64/90. Aqui reside, segundo o embargante, a omissão da decisão, uma vez que não teria havido a devida integração entre as normas do art. 71, I, do art. 75 e do art. 31 da Carta Magna.

Foi aberta vista à parte embargada para apresentar resposta, porém não houve manifestação.

Em 29/09/2017, na última movimentação processual, foram os autos conclusos ao relator.

#### **4 O CONTEXTO PÓS-DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Diante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto do RE nº 848.826 e do RE nº 729.744, expostas no capítulo anterior, cotejadas com o posicionamento doutrinário já pacificado, como versado no capítulo 2 do presente trabalho, faz-se crucial uma análise das possíveis consequências do entendimento da Corte Suprema a respeito da competência para julgamento das contas dos Prefeitos, especialmente enquanto ordenadores de despesas (contas de gestão).

É possível concluir, em síntese, que o STF decidiu, em apertada disputa, que, independentemente da natureza das contas do chefe do Executivo municipal - se de governo ou de gestão -, é competente o Legislativo local (Câmara Municipal) para julgá-las, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente emitir parecer prévio opinativo e não vinculativo.

Decidiu também a Suprema Corte que, na ausência do julgamento pela Câmara Municipal, o parecer prévio não deve prevalecer. Nesse sentido, é crucial que haja efetivo julgamento das contas do Prefeito pelo Legislativo local, não valendo o posicionamento emanado do Tribunal de Contas em situações de omissões da Câmara.

Inicialmente, ao desconsiderar a natureza das contas prestadas pelo Prefeito, vai-se de encontro ao posicionamento doutrinário majoritário de que, efetivamente, existem dois tipos de contas: de governo e de gestão. As de governo dizem respeito a questões políticas e devem, assim, ter julgamento político a ser realizado por órgão também político, no caso a Câmara de Vereadores. As de gestão, por sua vez, dizem respeito a questões técnicas e, por isso, devem ter um julgamento com critérios técnicos a ser realizado por instituição apta e competente o suficiente para analisá-las: o Tribunal de Contas.

Nesse contexto, merece destaque o fato de que os Prefeitos não têm o dever de atuarem como ordenadores de despesas, sendo incumbidos, apenas, de atuarem como governantes. Podem, portanto, delegar o exercício das atribuições de ordenador de despesas, não sendo, nesse caso, obrigados a prestar contas de gestão para os Tribunais de Contas, mas tão só as contas de governo para o Legislativo. Os delegados para o exercício da gestão, no entanto,

atuando enquanto responsáveis pelo erário, têm de prestar as contas para a Corte de Contas.

Essa situação é a que prevalece em âmbito nacional, estadual e local, no caso de grandes e médios Municípios, mas não se repete no caso dos pequenos Municípios. Nos termos de Doris de Miranda Coutinho, Conselheira do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:

A problemática toca principalmente às esferas municipais. Isto porque, nos demais âmbitos federativos, ante a complexidade das atividades gerenciais de recursos públicos, esta função de captar receitas e ordenar despesas é delegada a órgãos hierarquicamente inferiores, **já nos municípios, em especial os interioranos, tendo em vista a pouca gama de atividades, é comum que o Prefeito acumule a função de chefe político, responsável pela condução dos planos de governo e políticas governamentais (contas de governo) e de ordenador de despesas, emitindo empenhos e assinando ordens de serviços (contas de ordenador), o que acaba gerando, inevitavelmente, uma confusão de responsabilidades e, conseqüentemente, de competências para julgamento**<sup>25</sup>

Nas pequenas cidades brasileiras, muitas vezes os Prefeitos acumulam as funções de governo e as funções de gestão, e é nesse contexto que a decisão do STF incide negativamente.

A questão é que, segundo o Supremo, as funções de gestão - técnicas - são desconsideradas e o julgamento se dará tão somente na Casa Legislativa, que tem aptidão de analisar questões políticas. O julgamento técnico, a cargo do Tribunal de Contas, em sua função judicante, nessa situação, não se dará, o que representa uma afronta ao controle externo, de suma relevância para a gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, para o bem comum da sociedade.

Nesse íterim, ao concluir que o Tribunal de Contas não é competente para julgar as contas de gestão dos Prefeitos retira-se todas as possíveis conseqüências que tal julgamento traria, a exemplo das sanções pecuniárias aplicadas pela Corte de Contas (multa e restituição ao erário, nos

---

<sup>25</sup>COUTINHO, Doris de Miranda. **A dualidade de competências dos Tribunais de Contas brasileiros à luz do art. 71, incisos 'I' e 'II' da Constituição Federal e da orientação do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <[http://doriscoutinho.com.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=43:a-dualidade-de-competencias-dos-tribunais-de-contas-brasileiros-a-luz-do-art-71-incisos-i-e-ii-da-constituicao-federal-e-da-orientacao-do-supremo-tribunal-federal&Itemid=714](http://doriscoutinho.com.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=43:a-dualidade-de-competencias-dos-tribunais-de-contas-brasileiros-a-luz-do-art-71-incisos-i-e-ii-da-constituicao-federal-e-da-orientacao-do-supremo-tribunal-federal&Itemid=714)> Acesso em: 05 abril 2018. (grifo nosso).

termos do art. 71, VIII e § 3º, CRFB/88). A Câmara de Vereadores, por seu turno, não possui a atribuição de multar ou imputar débito.

A respeito do tema, as Associações representativas das categorias de Membros dos Tribunais de Contas (Atricon, Abracom e Audicon), dos Membros do Ministério Público de Contas (Ampron), dos Auditores de Controle Externo (ANTC) e de Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (Fenastc), manifestaram-se no sentido que o entendimento do STF representa:

[...] enfraquecimento da efetividade do controle externo e de proteção do patrimônio público, uma vez que às Casas Legislativas não foram conferidos os meios constitucionais para assegurar o ressarcimento aos cofres públicos nos casos de desvio de recursos e corrupção.<sup>26</sup>

É forçoso também mencionar o posicionamento do Juiz e Professor de Direito Financeiro da USP, José Mauricio Conti, a respeito da polêmica decisão do STF e da atuação do Tribunal de Contas e da Câmara de Vereadores:

É importante lembrar que os tribunais de contas têm poderes sancionatórios e instrumentos capazes de promover o ressarcimento de prejuízos causados ao erário, o que não está previsto para as câmaras de vereadores, gerando o receio, a depender dos efeitos da decisão tomada pelo STF, que a punição dos infratores e a recuperação dos danos possam ser seriamente prejudicadas.<sup>27</sup>

Ainda, para fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/90, com redação dada pela Lei Complementar nº 135/10 - Lei da Ficha Limpa, com o entendimento do STF, apenas a decisão do Legislativo municipal rejeitando as contas dos Prefeitos, ainda que ordenadores de despesas, é que valerá para torná-los inelegíveis. Assim, para a Suprema Corte, não há mais que se falar em decisão do Tribunal de Contas, no exercício de sua competência julgadora insculpida no art. 71, II, CRFB/88, para fins de inelegibilidade do Prefeito.

Ocorre que a maior parte das inelegibilidades de Prefeitos foi fruto da rejeição de contas pelo Tribunal de Contas, que reprovou suas contas de gestão através da função judicante. A título de exemplo, em 2012, somente o Tribunal

---

<sup>26</sup>AMPCON. **Nota Pública em defesa da Lei da Ficha Limpa e das competências dos Tribunais de Contas.** Disponível em: <<http://www.ampron.org.br/noticia/nota-publica-em-defesa-da-lei-da-ficha-limpa-e-das-competencias-dos-tribunais-de-contas>> Acesso em: 05 abril 2018.

<sup>27</sup>CONTI, José Mauricio. **Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos.** Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#\\_ftnref3](https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#_ftnref3)> Acesso em: 05 abril 2018.

Regional Eleitoral de São Paulo vetou 360 candidaturas a Prefeito, vice-prefeito e vereador com base na Lei da Ficha Limpa, sendo que 219 negativas (61%) foram fruto de gestões reprovadas pelos Tribunais de Contas, dados apresentados por Dimas Eduardo Ramalho em artigo publicado no portal da Atricon<sup>28</sup>. A Atricon, a Abracom, a Audicon, a Ampcon, a ANTC e a Fenasc também se pronunciaram nesse sentido ao mencionarem que “[...] a rejeição de contas pelos Tribunais vem sendo a principal causa de impugnação de candidaturas por parte do Ministério Público Eleitoral”<sup>29</sup>.

Em paralelo, saliente-se que o caráter eminentemente político do Poder Legislativo também contribui para a fragilidade no julgamento das contas dos Prefeitos, especialmente as contas de gestão.

Os membros da Câmara de Vereadores são políticos eleitos democraticamente pelo povo segundo seu livre arbítrio. Não é exigido o preenchimento de requisitos mais apurados, tais como nível de conhecimento em determinada área, mas tão somente os critérios comuns de elegibilidade, dentre os quais o de possuir 18 anos de idade à data do prazo final para o registro de candidatura.

Logo, é de se reconhecer que a Câmara de Vereadores não possui a aptidão técnica para analisar criteriosamente as questões relativas às contas de gestão do chefe do Executivo municipal, principalmente se comparada com o Tribunal de Contas, instituição composta por membros que possuem, no mínimo, 35 anos de idade e, no máximo, 65 anos de idade e que devem comprovar ter idoneidade moral, reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública e mais de 10 anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija conhecimentos nos ramos de Direito, Economia, Contabilidade e Administração.

Deve-se considerar, ainda, a relação amistosa estabelecida muitas vezes entre o Legislativo e o Executivo locais, o que põe em cheque a credibilidade e a rigorosidade do julgamento dos Prefeitos realizado pelas Câmaras Municipais.

---

<sup>28</sup>RAMALHO, Dimas Eduardo. **Tribunal de Contas é filtro e radar da sociedade**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/tribunal-de-contas-e-filtro-e-radar-da-sociedade/>> Acesso em: 05 abril 2018.

<sup>29</sup>AMPCON. **Nota Pública em defesa da Lei da Ficha Limpa e das competências dos Tribunais de Contas**. Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/noticia/nota-publica-em-defesa-da-lei-da-ficha-limpa-e-das-competencias-dos-tribunais-de-contas>> Acesso em: 05 abril 2018.

Conti, discutindo a questão, ponderou que:

Não são poucos os casos em que essa relação harmoniosa entre os Poderes envolve verdadeiras trocas de favores, 'nepotismos cruzados', leniências recíprocas na fiscalização de irregularidades e tantas outras. Uma demonstração de que a harmonia precisa existir e estar presente, mas em termos republicanos! Nem toda harmonia é a adequada para o bem do Estado Democrático de Direito. Igualmente indesejáveis são as relações desarmônicas e conflituosas, com interferências que ultrapassem os limites constitucionais.<sup>30</sup>

Assim, o julgamento tornar-se-á instável e variável, a depender das alianças partidárias e políticas entre os membros do Executivo e do Legislativo municipais, o que é extremamente prejudicial ao efetivo controle da gestão das finanças públicas.

Por todo o exposto, deve prevalecer a competência do Tribunal de Contas para julgar as contas de todos os ordenadores de despesas, sem distinção em relação ao cargo ocupado, tendo em vista seu especial fim constitucional de zelar pela "coisa de todos".

O caráter essencialmente técnico da instituição, órgão independente, soberano e constitucional de controle externo, é crucial para o desenvolvimento da transparência pública e da boa governança, bem como para o combate à corrupção.

Não discorda do entendimento aqui exposto a sociedade civil. Pesquisas de opinião pública demonstram a credibilidade da Corte de Contas e a descrença da população no Legislativo.

Levantamento do Ibope encomendado pela Atricon e pela Confederação Nacional da Indústria - CNI indicou que 89% dos entrevistados que conhecem o Tribunal de Contas acreditam que a instituição é fundamental para o combate à corrupção e à ineficiência dos gastos públicos<sup>31</sup>.

É importante mencionar, contudo, que apenas 17% dos entrevistados no levantamento do Ibope acima referido conhecem o Tribunal de Contas e suas atribuições.

---

<sup>30</sup>CONTI, José Mauricio. **Discutindo a relação entre o Poder Judiciário e os tribunais de contas.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/contas-vista-discutindo-relacao-entre-poder-judiciario-tribunais-contas>> Acesso em: 05 abril 2018.

<sup>31</sup>Portal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Tribunais de Contas são essenciais para o combate à corrupção, diz pesquisa do Ibope.** Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/144-julho/2444-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-revela-pesquisa-ibope-cni>> Acesso em: 05 abril 2018.

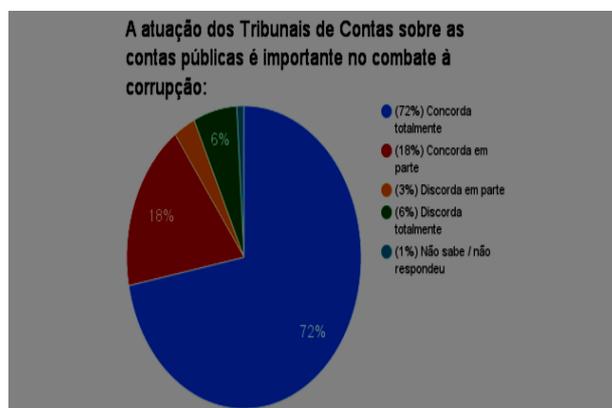
Na sequência, gráficos elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE-PE, o qual utilizou os resultados da pesquisa realizada pelo IBOPE:

**GRÁFICO 1 – CONTRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA GESTÃO PÚBLICA**



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.<sup>32</sup>

**GRÁFICO 2 – IMPORTÂNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA O COMBATE À CORRUPÇÃO**

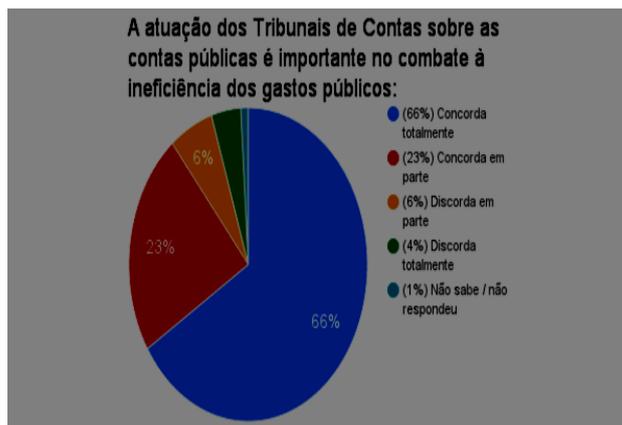


Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.<sup>33</sup>

**GRÁFICO 3 – IMPORTÂNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS AO COMBATE À INEFICIÊNCIA DOS GASTOS PÚBLICOS**

<sup>32</sup>Disponível em :<<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/144-julho/2444-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-revela-pesquisa-ibope-cni>>. Acesso em: 05 abril 2018

<sup>33</sup>Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/144-julho/2444-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-revela-pesquisa-ibope-cni>> Acesso: em 05 abril 2018



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.<sup>34</sup>

No que se refere à satisfação da sociedade com a Câmara Municipal, entretanto, a pesquisa Viver em São Paulo, realizada pelo Ibope Inteligência em 2017, revelou que 68% dos entrevistados não confiam, de maneira geral, na Câmara Municipal de São Paulo<sup>35</sup>.

À vista de todo o exposto, deve-se zelar pelo não enfraquecimento do controle externo através da redução dos poderes do Tribunal de Contas, pois isso pode gerar a fragilização do sistema de responsabilização dos agentes públicos e o aumento da impunidade, como bem ponderou Conti<sup>36</sup>.

Infelizmente, é o que se vê com o julgamento conjunto do RE nº 848.826 e do RE nº 726.744 do STF.

Merece destaque o fato de que os Tribunais de Contas, insatisfeitos com o *decisum*, optaram, a princípio, por sobrestar os processos (dar efeito suspensivo) em que eram partes Prefeitos ordenadores de despesas até o trânsito em julgado do RE nº 848.826 e do RE nº 726.744. Orientaram, porém, os Prefeitos a continuarem prestando contas normalmente. Eventuais irregularidades continuariam a ser investigadas através de inspeções e

<sup>34</sup>Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/144-julho/2444-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-revela-pesquisa-ibope-cni>> Acesso em: 05 abril 2018

<sup>35</sup>**Pesquisa de Opinião Pública - Viver em São Paulo - Bem Estar, Qualidade de Vida e Avaliação Administrativa.** Disponível em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB\\_1005\\_%20Relat%C3%B3rio%20\(Qualidade%20de%20Vida\).pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_1005_%20Relat%C3%B3rio%20(Qualidade%20de%20Vida).pdf)> Acesso em: 05 abril 2018.

<sup>36</sup>CONTI, José Mauricio. **Discutindo a relação entre o Poder Judiciário e os tribunais de contas.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/contas-vista-discutindo-relacao-entre-poder-judiciario-tribunais-contas>> Acesso em: 05 abril 2018.

auditorias, que seriam dispensadas das contas e tramitariam normalmente. Foi o que ocorreu no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins<sup>37</sup>.

Posteriormente, houve recomendação da Atricon no sentido de que o Tribunal de Contas deveria retornar a julgar as contas de gestão dos Prefeitos ordenadores de despesas, imputando-lhes, em sendo o caso, multas e o dever de ressarcimento ao erário.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco atendeu a recomendação, não mantendo mais o julgamento de tais contas sobrestado, como antes<sup>38</sup>. Na prática, o Tribunal de Contas continua fazendo o julgamento das contas de gestão e elaborando parecer prévio sobre as contas de governo dos Prefeitos.

Destaque-se que não houve um marco decisório para o retorno do julgamento.

Atualmente, o que ocorre é que a Corte de Contas, ao enviar a lista dos inelegíveis para o Tribunal Regional Eleitoral – TRE, envia o julgamento das contas de gestão dos ordenadores de despesas e o parecer prévio opinando pela rejeição das contas de governo dos Prefeitos, deixando a cargo do Tribunal Eleitoral a aceitação, ou não, do envio. Não se tem notícias de objeção do TRE ou da Câmara Municipal, esta no sentido de suposta usurpação de competência.

Por todo o exposto, é possível concluir que a decisão do Supremo Tribunal Federal não merece prosperar. É preciso que seja respeitado o regime de contas constitucionalmente estabelecido, majoritariamente reconhecido por estudiosos e amplamente aplicado nas Cortes de Contas, sob pena de se frustrar a expectativa de toda a sociedade por um país mais justo, ético e, especialmente, transparente. Manter a decisão do STF seria um verdadeiro retrocesso, tendo em vista que atinge diretamente o controle das contas públicas e “vai na

---

<sup>37</sup>Portal do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Contas de ordenadores de prefeitos são sobrestadas até decisão do STF**. Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sala-de-imprensa/noticias/item/2363-contas-de-ordenadores-de-prefeitos-s%C3%A3o-sobrestadas-at%C3%A9-decis%C3%A3o-do-stf>> Acesso em: 07 abril 2018.

<sup>38</sup>Portal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **TCE voltará a julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesas**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/146-setembro/2566-tce-voltara-a-julgar-contas-de-gestao-de-prefeitos-ordenadores-de-despesas>> Acesso em: 07 abril 2018.

contramão dos esforços populares e suprapartidários de combate à corrupção e da moralidade na gestão dos recursos públicos”<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup>Portal da Atricon. **Nota pública sobre decisão do STF que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar contas de prefeito ordenador de despesa.** Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/nota-publica-sobre-o-re-848826/>> Acesso em: 07 abril 2018.

## 5 CONCLUSÃO

As funções auxiliadora e julgadora do Tribunal de Contas, positivadas no art. 71, I e II, da Constituição Federal de 1988, expressam e legitimam a bipartição do regime de contas brasileiro.

Como visto, existem as contas de governo, que são essencialmente políticas e demandam, por consequência, um julgamento também político, a ser realizado pelo Poder Legislativo. Nesse caso, o Tribunal de Contas atua no exercício da função auxiliadora preceituada no inciso I do dispositivo mencionado, cabendo-lhe exclusivamente a emissão de parecer prévio, que, na esfera municipal, apenas pode ser derrubado pelo voto de 2/3 dos membros da Casa Legislativa. A sua competência, nesse caso, é eminentemente opinativa.

Existem também as contas de gestão, as quais, contrariamente às contas de governo, são técnicas e demandam um julgamento também técnico, o qual será efetivado pelo Tribunal de Contas no exercício da função julgadora preceituada no inciso II do mesmo dispositivo constitucional. Não há que se falar, nessa situação, em emissão de parecer prévio opinativo, uma vez que a atuação da Corte de Contas é independente e autônoma, desvinculada do Poder Legislativo. Aqui, há efetivo julgamento, não no sentido jurisdicional, é verdade, mas que tem o condão de estabelecer penalidades suficientemente aptas a atingir positivamente a sociedade, a exemplo do ressarcimento ao erário, da imposição de multa e da caracterização da inelegibilidade.

Esse regime dual é extremamente relevante para uma sociedade mais transparente e justa, na medida em que todos aqueles que lidam com o erário, sejam quais forem suas posições políticas e/ou administrativas, estão sujeitos a serem responsabilizados pela má administração de recursos públicos e julgados por um órgão técnico, independente e qualificado.

Essa sujeição ao julgamento realizado pelo Tribunal de Contas, saliente-se, incide sobre todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros e verbas públicas da Administração, sem ressalvas. Significa dizer que o texto constitucional em nenhum momento excetuou os Chefes do Executivo desse julgamento, como o fez o Supremo Tribunal Federal no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários nº 848.826 e nº 729.744 ao assentar que as contas, de

governo ou de gestão, do Prefeito devem ser julgadas pelo Poder Legislativo respectivo.

No momento em que o Prefeito atua no exercício de funções políticas e técnicas, com destaque para o fato de que nessa última hipótese não é obrigado a fazê-lo, ele deve ter o julgamento político do Poder Legislativo e também o julgamento técnico do Tribunal de Contas. Trata-se de funções distintas que devem ser tratadas e julgadas de acordo com suas peculiaridades, sob pena de se configurar uma benesse não estendida a outros agentes políticos e/ou administrativos, o que fere frontalmente o postulado geral da isonomia previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Isso porque, conforme decidido pelo Supremo, ainda que atue enquanto ordenador de despesas, no exercício de contas de gestão, tal qual qualquer outro gestor público, o Prefeito, por ser Prefeito, não será julgado pelo Tribunal de Contas como o gestor, mas pela Câmara Municipal. Nesse caso, destaca-se sua função política para livrá-lo de um julgamento técnico eficiente e sujeitá-lo tão apenas a um julgamento político do Legislativo, o que não merece prosperar.

As possíveis consequências caso o entendimento prevaleça não negam o seu impacto negativo para a Administração Pública e para a sociedade como um todo.

Deixar a cargo do Poder Legislativo, órgão manifestamente político, composto por pessoas que, em sua maioria, não têm conhecimento de Administração, Contabilidade e Direito – como o tem os integrantes da Corte de Contas –, o julgamento técnico de questões atinentes à gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, configura-se um desarranjo de todo o aparato técnico que o controle externo da Administração Pública impõe.

Ademais, há que se mencionar também as influências e alianças políticas que o Prefeito possui no Legislativo e que podem ser por ele utilizadas a seu favor quando do seu julgamento, moldando-o ou abrandando-o.

Sob essa ótica, é perceptível a inconstitucionalidade material do julgamento conjunto do STF, de tal maneira que várias foram as manifestações contrárias, inclusive no sentido de não aplicá-la.

Diante de todo o exposto, deve prevalecer a competência do Tribunal de Contas para o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas (contas

de gestão), tudo com vistas à efetividade, ao rigor técnico e à imparcialidade na fiscalização e no julgamento dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, nos termos da CRFB/88.

## REFERÊNCIAS

AMPCON. **Nota Pública em defesa da Lei da Ficha Limpa e das competências dos Tribunais de Contas.** Disponível em: <<http://www.ampcon.org.br/noticia/nota-publica-em-defesa-da-lei-da-ficha-limpa-e-das-competencias-dos-tribunais-de-contas>> Acesso em: 05 abril 2018.

ARISTÓTELES. **A Política.** São Paulo: Edipro, 1995.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> . Acesso em: 05 abril 2018.

BORGES, Márcio. **Cartas da Humanidade. Civilização escrita a mão. Cinco mil anos de história em 141 cartas imemoriais.** São Paulo: Geração Editorial, 2014.

CONTI, José Mauricio. **Discutindo a relação entre o Poder Judiciário e os tribunais de contas.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-dez-12/contas-vista-discutindo-relacao-entre-poder-judiciario-tribunais-contas>> . Acesso em 05 abril 2018.

CONTI, José Mauricio. **Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos.** Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#\\_ftnref3](https://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos#_ftnref3)> Acesso em: 05 abril 2018.

CONTI, José Mauricio. **Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público.** Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2014-jan-14/contas-vista-tribunais-contas-sao-guardioes-dinheiro-publico>> Acesso em: 12 abril 2017.

COUTINHO, Doris de Miranda. **A dualidade de competências dos Tribunais de Contas brasileiros à luz do art. 71, incisos 'I' e 'II' da Constituição Federal e da orientação do Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <[http://doriscoutinho.com.br/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=43:a-dualidade-de-competencias-dos-tribunais-de-contas-brasileiros-a-luz-do-art-71-incisos-i-e-ii-da-constituicao-federal-e-da-orientacao-do-supremo-tribunal-federal&Itemid=714](http://doriscoutinho.com.br/index.php?option=com_k2&view=item&id=43:a-dualidade-de-competencias-dos-tribunais-de-contas-brasileiros-a-luz-do-art-71-incisos-i-e-ii-da-constituicao-federal-e-da-orientacao-do-supremo-tribunal-federal&Itemid=714)> . Acesso em: 05 abril 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

**Dicionário Priberam de Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/coadjuvando>> Acesso em 02/04/2018.

DIZER O DIREITO. **Competência para julgamento das contas dos prefeitos e sua repercussão na inelegibilidade**. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2016/09/competencia-para-julgamento-das-contas.html>> . Acesso em: 04 jan 2017.

FERNADES, O. G. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança**. In.: Portal da Justiça Federal. Disponível em: <<http://www.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>> Acesso em 22 abril 2018.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. n. 109, v. 35, 2007.

JACOBY, Jorge Ulysses Fernandes. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. DF. n. 142, ano 36, abr./jun. 1999.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MILESKI, Helio Saul. **O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal – conceituação e repercussões jurídico-legais**. Disponível em: <<http://www.mileskiadvogados.com.br/imagens/doutrina/artigos/18.pdf/>>. Acesso em: 09 nov 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Salvador, n. 4, dez 2005, jan/fev 2006.

NUNES, Márcio Bessa. **Contas de governo e contas de gestão**. Revista Técnica dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte, n. 1, ano 2, set. 2011.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito financeiro e controle externo**. São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. **Tribunal de Contas estadual e as contas municipais**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-out-02/tribunal-contas-estadual-controla-contas-municipais/>> Acesso em: 07 nov 2017.

**Pesquisa de Opinião Pública: Viver em São Paulo - Bem Estar, Qualidade de Vida e Avaliação Administrativa**. Disponível em: <[http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB\\_1005\\_%20Relat%C3%B3rio%20\(Qualidade%20de%20Vida\).pdf](http://www.ibopeinteligencia.com/arquivos/JOB_1005_%20Relat%C3%B3rio%20(Qualidade%20de%20Vida).pdf)> Acesso em: 05 abril 2018.

Portal da Atricon. **Nota pública sobre decisão do STF que retira dos Tribunais de Contas a competência para julgar contas de prefeito ordenador de despesa**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/nota-publica-sobre-o-re-848826/>> . Acesso em: 07 abril 2018.

Portal do Supremo Tribunal Federal. **Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706>> . Acesso em: 02 fev 2017.

Portal do Supremo Tribunal Federal. **Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159>> . Acesso em 02 fev 2017.

Portal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **TCE voltará a julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesas**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/146-setembro/2566-tce-voltara-a-julgar-contas-de-gestao-de-prefeitos-ordenadores-de-despesas>> Acesso em: 07 abril 2018.

Portal do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Tribunais de Contas são essenciais para o combate à corrupção, diz pesquisa do Ibope**. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/lista-noticias/144->

julho/2444-tribunais-de-contas-sao-essenciais-no-combate-a-corrupcao-revela-pesquisa-ibope-cni> Acesso em: 05 abril 2018.

Portal do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Contas de ordenadores de prefeitos são sobrestadas até decisão do STF.** Disponível em: <<https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sala-de-imprensa/noticias/item/2363-contas-de-ordenadores-de-prefeitos-s%C3%A3o-sobrestadas-at%C3%A9-decis%C3%A3o-do-stf>> . Acesso em: 07 abril 2018.

RAMALHO, Dimas Eduardo. **Tribunal de Contas é filtro e radar da sociedade.** Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/artigos/tribunal-de-contas-e-filtro-e-radar-da-sociedade/>> . Acesso em: 05 abril 2018.

SILVA, Elóia Rosa; BELLAN, Rosana Aparecida. **A dupla função do Tribunal de Contas na fiscalização das contas do Prefeito Municipal.** Revista Técnica dos Tribunais de Contas - RTTC. Belo Horizonte, n. 1, ano 2, set. 2011.

SILVA; Eloiá Rosa. **O papel do Tribunal de Contas e da Câmara no julgamento de contas municipais.** X Ciclo de Estudos de Controle Público da Administração Municipal. Florianópolis: Tribunal de Contas/Instituto de Contas, 2007.

STF. **Recurso Extraordinário nº 132.747-2 DF.** Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207690>> Acesso em: 16 abril 2018.