

**JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL:
ESTUDO SOBRE A TESE FIRMADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848.826 DF**

JUDGMENT OF THE ACCOUNTS OF THE CHIEF OF THE MUNICIPAL: EXECUTIVE
POWER: STUDY ON THE THESIS SIGNED BY THE SUPREME FEDERAL COURT IN THE
EXTRAORDINARY APPEAL Nº 848.826 DF

Marcelo Silveira Kessler

Aluno do Curso de Graduação em Direito do
Instituto Brasiliense de Direito Público

Resumo: O presente trabalho busca analisar o julgamento do Recurso Especial nº 848.826 DF, em que o Supremo Tribunal Federal fixou tese acerca da competência para julgamento das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo Municipal que atuam na condição de ordenadores de despesas. Pretende-se uma análise crítica da referida tese, que outorgou ao órgão representante do Poder Legislativo Local a competência para fins de aplicação da pena de inelegibilidade para o julgamento de todas as modalidades de contas dos mandatários locais, restando silente quanto ao julgamento para os demais fins. Dividido em três partes, o artigo propõe, na primeira, uma revisão teórica acerca da atividade de controle; a segunda parte destina-se à análise do arcabouço jurídico nacional acerca das prestações de contas, em que são examinados os dispositivos constitucionais e legais que envolve o seu julgamento e as possíveis sanções; a terceira parte as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 135/2010, as quais intensificaram o debate sobre o julgamento de contas de agentes políticos, fazendo com que Supremo Tribunal Federal reconhecesse a repercussão geral da matéria e sobre ela fixasse a tese com efeitos vinculantes. Ao final, são apresentadas as consequências decorrentes da referida decisão e seus impactos na atuação do controle externo e no ordenamento jurídico pátrio.

Palavras-chaves: Controle estatal. Prestação de Contas. Inelegibilidade. Competência. Poder Legislativo. Tribunais de Contas.

Abstract: The present work seeks to analyze the judgment of Special Appeal nº 848.826 DF, in which the Brazilian Federal Supreme Court established a thesis on the competence for judgment of accounts provided by the heads of the Municipal Executive Power responsible for authorizing public expenditures. The main objective is a critical analysis of the thesis, which gave the representative body of the Local Legislative Branches the authority to impose the sanction of ineligibility within the judgment of all modalities of accounts provided by the head of municipal government, remaining silent about the judgment for other purposes. Divided into three parts, the article proposes, in the first, a theoretical review of the control activity; the second part intends to analyze the Brazilian legal framework regarding accounts provided by managers of public assets and expenditures, which examines the constitutional and legal provisions surrounding its judgment and possible sanctions; the third part analyses the amendments promoted by Complementary Law 135/2010, which intensified the debate regarding the judgment of accounts provided by political agents, causing the Brazilian Federal Supreme Court to recognize the general repercussion of the matter and to establish a thesis with binding effects. Finally, the consequences of the aforementioned decision and its impact on the legal framework of Brazil and the functions performed by municipal, state and federal Courts of Accounts are presented.

Keywords: State control; Accountability; Ineligibility; Competence; Legislative Power; Courts of Accounts.

INTRODUÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, é o povo o titular do poder. Seu exercício poderá se dar de forma direta ou, na grande maioria das vezes, de forma indireta por intermédio de seus representantes eleitos.

Em face desse uso do poder de forma meramente representativa que fazem os políticos e do conceito inerente à forma de governo republicana, o controle da atividade estatal torna-se fundamental, uma vez que desempenha função essencial nas relações entre Estado e sociedade¹.

Diante das diversas técnicas que materializam o controle no âmbito do setor

¹ SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 475.

público, destaca-se a obrigação que têm os gestores de prestar contas, dando conhecimento aos órgãos de controle e à sociedade dos atos praticados no exercício do poder. Tão grande é a importância do dever de prestar contas em nosso ordenamento que o legislador constituinte o alçou, por meio do artigo 34, inciso VII, alínea "c", da Carta Magna, ao patamar de princípio sensível, cuja inobservância enseja medidas extremas, como a relativização do pacto federativo com a intervenção de um ente em outro.²

Também restou consignado no Texto Constitucional uma seção destinada à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, em que foi atribuída ao Poder Legislativo a titularidade do Controle Externo, que deve ser exercido com o auxílio do Tribunal de Contas – conferidas a esse último as competências de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (contas de governo) e de julgar as contas dos demais administradores (contas de gestão).

Enquanto as contas de governo conferem maior enfoque à efetividade do governo, as contas de gestão evidenciam os atos de administração e gerência dos recursos públicos, dando substância para o exercício do controle com ênfase na legalidade das ações governamentais.³

Como consequência dos distintos enfoques das contas que devem ser prestadas, surgem diferenças atinentes aos gestores responsáveis por cada uma delas, aos órgãos competentes para apreciá-las e às consequências inerentes ao seu julgamento, sendo indispensável a distinção entre as contas que os Tribunais de Contas efetivamente julgam e aquelas que apenas apreciam mediante parecer prévio.

Tendo em vista a eventual prática de atos de gestão pelos mandatários do

² ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 164.

³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 957.

Poder Executivo, surge também a necessidade de que sejam apresentadas contas de gestão por parte das referidas autoridades. Todavia, opostamente ao que ocorre com suas contas de governo, o texto constitucional não deixa claro quem seria o órgão competente para o julgamento de eventuais contas de ordenação de despesas do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos.

A fim de equacionar o entendimento acerca das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, o Supremo Tribunal Federal debruçou-se sobre o tema no âmbito do Recurso Extraordinário nº 848826 DF, fixando a competência das Câmaras de Vereadores para julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão de seus respectivos prefeitos.

Todavia, por meio da tese firmada no referido recurso extraordinário, a Corte Maior restringiu a competência das Casas Legislativas, no caso das contas de gestão, à hipótese de aplicação da sanção de inelegibilidade aos Prefeitos, quedando-se silente quanto à competência plena para julgamento das contas dos mandatários locais para os demais fins.

Nesse cenário, o presente trabalho intenta analisar os argumentos apresentados pelo Supremo Tribunal Federal em sua deliberação, evidenciando questões processuais que não restaram esclarecidas pela Corte, bem como a possibilidade de um indesejado enfraquecimento do Controle Externo exercido de forma auxiliar pelos Tribunais de Contas.

Para tanto, é feito um breve introito sobre o controle da atividade estatal e um de seus principais instrumentos, a prestação de contas em suas três modalidades – contas de governo, contas de gestão e contas especiais.

Ato contínuo, a nova disciplina dos precedentes no ordenamento pátrio é delineada, sobretudo no que tange aos efeitos dos recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, possibilitando a discussão sobre o precedente que fixou a competência das Câmaras dos Vereadores para o julgamento, para fins da

aplicação da pena de inelegibilidade, das contas de gestão dos Prefeitos Municipais.

1. O CONTROLE DA ATIVIDADE ESTATAL

Diante da natureza egoísta e autoritária do homem, os mais primitivos agrupamentos de indivíduos tendiam à total desordem, prevalecendo a solução de conflitos exclusivamente por meio da força. Apenas a renúncia individual de parcela de suas liberdades em prol de um bem maior tornaria possível a vida livre em coletividade e a promoção de organização e de paz social.

Sob essa premissa, o filósofo e escritor Jean-Jacques Rousseau elaborou a sua consagrada teoria do Contrato Social, segundo a qual as pessoas deveriam abrir mão de parcela de suas liberdades e desejos individuais – por vezes arbitrários – a fim de criar um Estado capaz de defender seus direitos e interesses coletivos.

Uma vez que abdicam do exercício de determinadas liberdades em busca de uma contrapartida estatal, surge o interesse em se verificar o cumprimento do pactuado. Desde então, com a criação das mais arcaicas formas de Estado, ganha destaque a necessidade do controle de sua atividade.

Conforme afirma Luiz Henrique Lima ao discorrer sobre o surgimento do controle em âmbito estatal, atividades de fiscalização na arrecadação e guarda dos recursos existem desde as primeiras monarquias absolutistas, as quais sempre repudiaram a hipótese de desperdício ou desvio dos recursos a elas disponibilizados para o atingimento das metas traçadas.⁴

Com a evolução da organização político-administrativa das sociedades, o foco da fiscalização estatal foi se modificando. Se outrora seu principal objetivo era preservar de desvios as riquezas do soberano – e não a vigilância de seus atos –, a

⁴ LIMA, Luis Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 2.

reação ao arbítrio do monarca fez com que se disseminassem o conceito de soberania popular e o surgimento de estados democráticos, dando ao controle um viés mais próximo do atual, ou seja, de atividade de fiscalização daqueles que detêm parcela do poder.

A teoria de tripartição do poder cunhada por Montesquieu revela uma forma mais avançada de limitação e controle dos governantes, uma vez que nenhum órgão ou pessoa poderia concentrar todo o poder estatal, o qual deveria ser partilhado por diferentes órgãos capazes de desempenhar as atividades para que foram criados e, simultaneamente, conter os excessos uns dos outros (sistema de freios e contrapesos).

Atualmente, o controle da atividade do Estado – sem o qual inexistiria a democracia – ganha contornos ainda mais modernos, deixando de se restringir à fiscalização de possíveis excessos e arbitrariedades para adentrar em questões como eficácia, eficiência e até mérito dos atos praticados pelos gestores. Acerca desse maior escopo alcançado pelo controle moderno, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade, em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.⁵

Sob o prisma que torna o controle elemento essencial para o regime democrático ante a comunicação que faz entre Estado e sociedade, Edson Simões ressalta a sujeição do Estado à ordem, à eficiência administrativa e à eficácia de seus atos, o que torna necessários os mecanismos de fiscalização que visam salvaguardar a própria administração pública e os direitos e garantias da população.

⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933.

Em face da necessidade de observância da eficiência cominada com a tutela da administração e da coletividade, a função de controle, peculiar pela sua vocação de orientação e de fiscalização dos órgãos administrativos, torna-se indispensável na organização político-administrativa moderna.⁷

Ademais, com o propósito de cumprir suas funções, o controle deve ser objeto de constante aperfeiçoamento e evolução, dando espaço ao surgimento de novas técnicas, as quais emprestam às tradicionais auditorias e análises de prestação de contas outros mecanismos – como as entrevistas, as inspeções e a utilização de métodos estatísticos e tecnológicos – que possibilitam o aprofundamento das análises desejadas, sem jamais deixar de observar o devido processo legal em relação àqueles que podem ser afetados.

Como não poderia deixar de ser, o incremento de importância e de alcance da atividade de controle deu ensejo a complexos sistemas, compostos por diversos órgãos e distintas formas de atuação. Dessa feita, a doutrina consagrou diferentes classificações (em função do momento em que é exercido, do posicionamento do órgão controlador, do objeto controlado, etc) com fins essencialmente didáticos.

Interessa ao presente trabalho a classificação resultante do posicionamento do órgão controlador, critério que divide os sistemas de controle em interno – quando exercido por órgão que integra a mesma estrutura do órgão controlado – e externo – hipótese em que o controlador não pertence à estrutura do órgão objeto de controle⁸ – bem como a forma como estes foram disciplinados pela Constituição da República Federativa do Brasil.

⁶ SIMÕES, op. cit., p. 476.

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 116.

⁸ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 57.

1.1. Controle Interno

Conforme citado anteriormente, os sistemas de controle interno são aqueles criados no âmbito da própria estrutura do ente controlado, utilizando seus recursos humanos e materiais.

A maior proximidade do controle interno com órgãos responsáveis pela atividade administrativa viabiliza a atuação preventiva de maneira eficaz, sendo o seu fortalecimento de grande valia para a diminuição de fraudes e de irregularidades na gestão pública. Ainda em virtude de seu posicionamento em relação aos órgãos fiscalizados, a atividade do controle interno torna-se menos custosa, menos burocratizada e mais célere, conferindo-lhe maior qualidade.⁹

No âmbito estatal, o controle interno é exercido por um Poder em face dos atos praticados pelos órgãos que o compõem. Marçal Justen Filho o define como um dever-poder imposto ao próprio Poder de verificar permanentemente a legalidade e a oportunidade de sua atuação administrativa, promovendo as medidas necessárias à prevenção ou à eliminação de defeitos e ao aperfeiçoamento de sua atividade.¹⁰

Não se afastou desse conceito o legislador constituinte ao estabelecer, no artigo 74 da Carta Magna, a necessidade de manutenção, de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de sistemas de controle interno com vistas à:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

⁹ JACOBY FERNANDES, op. cit., p. 60.

¹⁰ JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1258.

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.¹¹

O apoio ao controle externo referido no inciso IV dar-se-á por meio de uma atuação prévia a ele, a qual deve ser pautada na correção de falhas identificadas, na orientação dos órgãos de administração acerca da jurisprudência dos Tribunais de Contas e na comunicação de irregularidades aos órgãos competentes. Tais ações ocorrem sem que se cogite relação de hierarquia entre controle interno e externo, os quais possuem suas próprias atribuições.¹²

Ademais, embora a atividade administrativa esteja relacionada predominantemente ao Poder Executivo, os demais Poderes também praticam atos administrativos na gestão de seus recursos, razão pela qual a Constituição estabelece a necessidade de que Legislativo e Judiciário, bem como Ministério Público e Tribunal de Contas, também mantenham sistemas de controle interno.

Concluindo, tem-se que a integração entre os diferentes sistemas de controle interno em âmbito federal, determinada pelo texto constitucional, é realizada pelo Conselho de Dirigentes do Controle Interno dos Poderes da União (DICON), instituído em 1993, "mediante padronização, racionalização e atualização de norma e procedimentos, exame de soluções para matérias controversas e outras medidas (...)".¹³

1.2. Controle Externo

Os sistemas de controle externo materializam o conjunto de medidas de controle implementadas por estruturas organizacionais com recursos e

¹¹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 74. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

¹² JACOBY FERNANDES, op. cit., p. 99.

¹³ Forma de atuação do Conselho de Dirigentes do Controle Interno dos Poderes da União. Disponível em: <https://sites.google.com/site/diconbr>. Acesso em 22 out. 2018.

procedimentos próprios, distintos dos da organização controlada.¹⁴

Trata-se de modalidade em que controlado e controlador estão mais distantes, razão pela qual exige maiores dispêndios de recursos e, muitas vezes, se mostra menos efetiva na correção de falhas. Ainda que tal perspectiva venha se alterando, o controle externo ainda possui natureza mormente corretiva – atuando *a posteriori* – e sancionadora.

No âmbito da Administração Pública, Benjamin Zymler sintetiza o controle externo como aquele exercido por órgãos alheios ao Poder Executivo, ficando, portanto, a cargo dos Poderes Legislativo e Judiciário.¹⁵

A depender do órgão responsável pelo seu exercício, o controle externo pode ser dividido em controle jurisdicional, controle político (ou parlamentar) e controle técnico (ou financeiro).

O controle jurisdicional é exercido pelos órgãos do Poder Judiciário, conforme mandamento constitucional elencado no artigo 5º, inciso XXXV, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.¹⁶

Trata-se de controle que abarca a apreciação de atos omissivos ou comissivos, processos e contratos administrativos na busca pela garantia de observância do princípio da legalidade que deve orientar a atividade dos agentes de todos os Poderes.

Já ao Poder Legislativo é outorgada a titularidade dos controles político, realizado diretamente pelas Casas Legislativas, e técnico, realizado com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas.

No magistério de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, o controle político

¹⁴ JACOBY FERNANDES, op. cit., p. 102.

¹⁵ ZYMLER, op. cit., p. 166.

¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 5º, inciso XXXV. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

consubstancia uma das mais importantes expressões de controle ante a indefinição dos limites de sua incidência sobre o ato controlado, sendo possível profunda discussão sobre a oportunidade e conveniência da prática do ato apreciado. Como exemplo do exercício do controle político, o autor elenca a participação das Casas Legislativas nos atos complexos, cuja eficácia fica condicionada à aprovação do Congresso Nacional, tal qual na nomeação feita pelo Presidente da República para certos cargos.¹⁷

Já controle técnico abarca a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da administração pública, materializando o controle externo em sentido estrito. Conquanto sua titularidade seja constitucionalmente atribuída ao Congresso Nacional (artigo 70, *caput*, da Constituição Federal) como decorrência da competência das Casas Legislativas para autorizar as despesas públicas por meio da aprovação de leis orçamentárias¹⁸, seu exercício fica quase que integralmente a cargo dos Tribunais de Contas, a quem a Lei Maior outorgou extenso rol de competências em seu artigo 71, entre as quais merecem destaque, por sua preponderância sobre as demais, aquelas constantes dos incisos I e II – apreciação e julgamento de contas prestadas por agentes públicos –, as quais decorrem da forma republicana de governo adotada no Brasil, senão vejamos:¹⁹

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;²⁰

¹⁷ JACOBY FERNANDES, op. cit., p. 104.

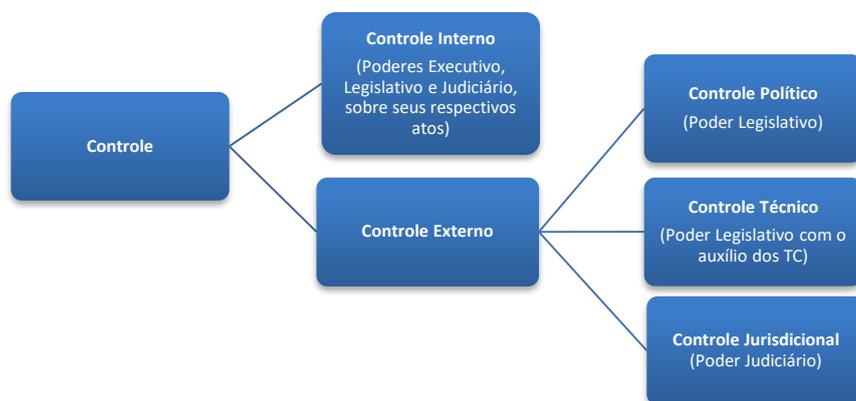
¹⁸ ZYMLER, op. cit., p. 167

¹⁹ *ibid.*, p. 245.

²⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 71. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

A Figura 1 a seguir resume a divisão do controle com base no posicionamento do órgão controlador, bem como o Poder responsável pelo exercício de cada modalidade.

Figura 1: Estrutura do controle em função do posicionamento do órgão controlador²¹



Delineados os sistemas de controle em função do critério de interesse deste trabalho, passa-se à análise de um dos mais importantes instrumentos para a fiscalização da gestão pública: a prestação de contas

2. O DEVER DE PRESTAR CONTAS

Entre todos os mecanismos de controle existentes para fiscalizar a utilização de recursos, a análise de prestações de contas daqueles que os gerem afigura-se como um dos mais antigos e eficientes, uma vez que reflete a gestão com base em elementos objetivos.

Luiz Henrique Lima ensina que Aristóteles já pontuava ser necessária a prestação de contas referente à aplicação dos recursos a fim de fiscalizar seu uso e

²¹ Figura elaborada pelo autor a partir de dados extraídos de LIMA, Luis Henrique, op. cit. p. 8.

de punir os responsáveis por fraudes ou desvios.²²

Também a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em agosto de 1789 durante a Revolução Francesa em Paris, idealizou, em seu artigo 15, que "a sociedade tem o direito de pedir, a todo agente público, que preste contas de sua administração".²³

Nas atuais democracias representativas, em que a transparência e a participação popular se fazem cada vez mais presentes, a prestação de contas ganha relevo. Por atuarem como representantes na gestão da coisa pública, é necessário que os políticos eleitos prestem contas de seus atos, demonstrando ao verdadeiro titular do poder – o povo – a forma como estão gerindo os recursos disponíveis, tanto sob o prisma da legalidade quanto sob o enfoque da eficácia e efetividade.

Assim, os representantes estarão submetidos ao crivo dos órgãos responsáveis pela análise das contas prestadas, os quais devem possuir autonomia para a aplicação de sanções cabíveis em caso de práticas desconformes com a legislação, e do eleitor, que poderá verificar se a atividade de seus escolhidos está em consonância com o melhor interesse da população ou se foi desviada em benefício de interesses próprios, hipótese em que o controle social poderá ser exercido por diversos meios, inclusive pelo voto.²⁴

Não são poucas, portanto, as consequências decorrentes do juízo formado a partir das contas prestadas pelos administradores. Nesse sentido, apesar de constituir modalidade de controle *a posteriori* – o qual intenta avaliar periodicamente a utilização dos recursos e corrigir eventuais falhas para períodos

²² LIMA, op. cit., p. 2.

²³ DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 25 out. 2018.

²⁴ ROCHA, Diones Gomes da; OLIVEIRA, Geovani Ferreira de. A Prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União no Contexto do *Open Government Partnership*. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 132, p. 51, jan./abr. 2015.

futuros –, a prestação de contas também produz efeitos do controle exercido preventivamente ou *a priori* – exercido antes do início ou da conclusão do ato administrativo, combatendo possíveis falhas antes do seu cometimento –, uma vez que inibe a prática de irregularidades por parte daqueles que gerem recursos e sabem que sobre eles terão que prestar contas, além de apontar ressalvas que deverão ser saneadas em gestões futuras.

Por fim, cumpre destacar que, embora a prestação de contas seja um dever do administrador, esta também possui viés de direito daquele que movimenta recursos alheios.²⁵ Assim o é porque uma prestação de contas alinhada aos ditames legais, capaz de demonstrar uma administração proba e eficiente, serve de substância para afastar questionamentos acerca dos atos praticados e da gestão empreendida.

2.1. A Prestação de Contas na Constituição Federal de 1988.

Uma vez verificada a relevância da prestação de contas como instrumento de controle, torna-se necessário aclarar a forma como o referido instituto é tratado no texto constitucional pátrio.

No artigo 34, inciso VII, alínea "c", da Carta Magna, o legislador constituinte estabelece que a União intervirá nos Estados e no Distrito Federal para assegurar a observância do princípio constitucional da prestação de contas da administração pública, direta e indireta²⁶.

Reafirma, ainda, a necessidade de obediência ao dever de prestar contas nas demais esferas ao dispor, no artigo 35, inciso II, que os Municípios também serão objeto de intervenção dos Estados a cujo território pertencem ou da União (se localizados em Território Federal) quando não forem prestadas as contas devidas,

²⁵ FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 109, p.61, mai./ago 2007.

²⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 34, inciso VII, alínea "c". Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

na forma da lei²⁷.

Da leitura dos referidos artigos, identifica-se que a inobservância do dever de prestar contas autoriza a adoção de drástica medida de exceção, a intervenção, por meio da qual um ente federativo terá parcela de sua autonomia temporariamente restringida.

Isso porque a prestação de contas, derivação do regime democrático e republicano outorgados pela Constituição, foi alçada pelo constituinte ao patamar dos princípios constitucionais sensíveis, os quais visam "assegurar uma unidade de princípios organizativos tida como indispensável para a identidade jurídica da Federação, não obstante a autoridade dos Estados-membros para se auto-organizarem".²⁸

Além da demonstração de imprescindibilidade da prestação de contas constante dos artigos 34 e 35, a matéria também é objeto de disciplina em outros dispositivos do Texto Constitucional, merecendo destaque aqueles referentes aos seus destinatários e aos órgãos competentes para a apreciação das contas em âmbito federal, quais sejam:

- a) artigo 49, inciso IX: estabelece a competência exclusiva do Congresso Nacional para julgar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República;
- b) artigo 70, parágrafo único: elenca quais agentes deverão observar o dever de prestar contas ao controle externo;

²⁷ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

²⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016. p. 847.

- c) artigo 71, inciso I: outorga competência ao Tribunal de Contas da União para apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; e
- d) artigo 71, inciso II: confere competência ao Tribunal de Contas da União para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos, bem como daqueles que derem causa a prejuízos ao erário.

Importante salientar que os artigos 31 e 75 também cuidam da temática, traçando parâmetros de observância obrigatória para as esferas municipal e estadual, respectivamente.

Feito esse apanhado, depreende-se, da análise do conteúdo constitucional sobre as prestações de contas, que aquelas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo (contas de governo) observarão tratamento diferenciado em relação às dos administradores e demais responsáveis (contas de gestão).

Trata-se, na dicção de Valdecir Pascoal, da natureza dualística das contas, a qual justifica as distinções de rito, de órgão julgador e de sanções aplicáveis em caso de sua reprovação.²⁹

Existem, ainda, as contas especiais, procedimento diferenciado, o qual não observa a periodicidade anual das contas anteriormente citadas, instaurado para apurar responsabilidades e garantir o ressarcimento de prejuízos eventualmente causados ao erário.³⁰

Para melhor compreensão sobre o sistema delineado pelo constituinte, torna-se necessário o entendimento do conteúdo de cada uma das modalidades de contas.

²⁹ PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 51.

³⁰ JACOBY FERNANDES, op. cit., p. 342.

2.1.1. Contas de Governo

As Contas de Governo são aquelas referenciadas nos artigos 49, inciso IX, e 71, inciso I, da Constituição Federal, as quais devem ser apreciadas, mediante parecer prévio, pelos Tribunais de Contas e julgadas pelo Poder Legislativo.

Tais contas possuem caráter global e permitem a macro avaliação do governo. São prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e retratam os compromissos mais gerais do ente federado, compreendendo matéria relacionada à arrecadação das receitas e à realização das despesas, utilizando como parâmetros a vontade legislativa materializada pelo Plano Plurianual e pelos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Estatais.³¹

Outrossim, Flávio Sátiro Fernandes elenca a movimentação de créditos adicionais, os resultados financeiros, a situação patrimonial e o cumprimento das aplicações mínimas em saúde e educação como questões atinentes ao conteúdo das contas de governo, sendo imprescindível que demonstrem a aderência dos atos governamentais às normas constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais quais o limite de despesas com pessoal.³²

A modalidade de contas em questão deve ser apresentada em forma de extenso relatório, juntamente com o Balanço Geral e outras demonstrações financeiras correlatas, enfatizando o desempenho orçamentário do ente federado e as realizações do governo no exercício financeiro.³³

Verifica-se, portanto, que essas contas focam nos resultados do exercício, não se destinando a apresentar indicadores de regularidade formal dos diversos atos praticados no âmbito da Administração Pública.

Justamente por terem caráter mais generalista, as contas de governo não

³¹ FURTADO, op. cit., p. 957.

³² FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 65, p.77, jan./jun. 1991.

³³ SIMÕES, op. cit., p. 339.

serão julgadas pelos Tribunais de Contas. Aos órgãos técnicos responsáveis pelo controle financeiro, o texto constitucional reservou competência para emissão de parecer prévio – de caráter técnico, porém de efeito meramente opinativo – contendo as análises pertinentes e uma sugestão de juízo acerca das contas.

Após essa análise técnica, as contas são encaminhadas, juntamente com o parecer emitido pela Corte de Contas, à respectiva Casa Legislativa, a quem a Carta Magna outorgou a competência para o seu julgamento.

O veredito legislativo acerca das contas de governo decorrerá de um processo de caráter político, o qual, no entender de Carlos Ayres Britto, é uma forma discricionária de análise de fatos e pessoas, uma vez que se pauta em critérios subjetivos de oportunidade e conveniência para a formação de juízo.³⁴

Importa, ainda, salientar a singularidade referente ao parecer prévio emitido pelas Cortes de Contas acerca das contas anualmente prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, cujo encaminhamento apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, consoante artigo 31, § 2º, da Constituição Federal. Trata-se de requisito de quórum qualificado criado, em âmbito municipal, para fortalecer a manifestação de natureza técnica dos Tribunais de Contas.

2.1.2. Contas de Gestão

As Contas de gestão estão referenciadas na parte inicial do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, e são aquelas prestadas pelos órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta. Por meio dessa modalidade de contas, busca-se aferir a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do respectivo ente público, sob o enfoque da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos individualizados praticados por seus dirigentes,

³⁴ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: CARDOZO, José Eduardo Martins, QUEIROZ, João Eduardo Lopes, SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 931.

administradores e demais responsáveis.

São também conhecidas como contas de ordenadores de despesas, a quem o ordenamento jurídico conceituou como sendo "toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da administração pública".³⁵

Lucas Rocha Furtado afirma que essa modalidade de contas deve contemplar registros sobre todos os recursos orçamentários e extraorçamentários, possibilitando a verificação dos atos dos ordenadores das despesas das diversas unidades federativas.³⁶

José Ribamar Caldas Furtado vai além, defendendo que as contas de gestão devem apresentar os atos de administração e gerência dos recursos públicos geridos e utilizados pelos agentes do ente a que se referem, incluindo aspectos relacionados à arrecadação de receitas e ao ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.³⁷

Certo é que, diferentemente das contas de governo, em que o enfoque principal está nos resultados – tanto orçamentário, quanto em relação às políticas públicas adotadas –, nas contas de gestão são apreciados, separadamente, os atos administrativos e de gerência inerentes à gestão pública, sob o enfoque prioritário da legalidade e legitimidade dos atos realizados no âmbito da Administração Pública.

É justamente esse viés técnico-jurídico das contas de gestão que fez com que o legislador constituinte outorgasse aos Tribunais de Contas a competência para o seu julgamento. Não se trata de um julgamento político como o levado a efeito pelo

³⁵ BRASIL. Decreto-Lei nº 20, de 25 de fevereiro de 1967. Dispões sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Art. 80, §1º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 31 out. 2018.

³⁶ FURTADO, op. cit., p. 957

³⁷ FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 109, p.72, mai./ago. 2007.

órgão do Poder Legislativo nas contas de governo, mas sim de um exame técnico e minucioso dos atos, cujos parâmetros de adequação encontram-se estabelecidos na legislação pertinente.

2.1.3. Contas Especiais

As contas especiais estão referenciadas na parte final do artigo 71, inciso II, da Carta Magna. Por meio desse procedimento excepcional, de natureza administrativa, busca-se apurar a ocorrência de perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo aos cofres públicos, para que se proceda à quantificação de eventual dano e à identificação dos responsáveis pela sua ocorrência, bem como obter o respectivo ressarcimento.³⁸

No magistério de Jacoby Fernandes, trata-se de procedimento que deve observar duas fases: a primeira (fase interna), acontece no âmbito do ente da Administração Pública em que ocorreu uma das hipóteses ensejadoras de tomada de contas especial, devendo a autoridade competente instaurar comissão com poderes investigatórios com vistas à quantificação do dano e ao levantamento de indícios de autoria; e a segunda (fase externa), no âmbito do respectivo Tribunal de Contas, em que, após a observância do contraditório e da ampla defesa, promove-se o julgamento das contas.³⁹

Da mesma forma que ocorre com as contas de gestão, a natureza do julgamento das contas especiais deve ser técnica, utilizando parâmetros legais e contábeis para a formação de juízo acerca da conduta dos responsáveis, razão pela qual a Constituição outorgou a competência para o seu julgamento às Cortes de Contas.

³⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Art. 2º, caput. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_tcu_71_2012.pdf. Acesso em: 1º nov. 2018.

³⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: processo e julgamento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 33.

2.2. Hipóteses de julgamento e possíveis sanções

Apesar da diferença material das modalidades de contas, algumas questões referentes ao seu julgamento são comuns. Sejam contas de governo, sejam contas de gestão ou sejam contas especiais, o seu processo de julgamento deve observar o contraditório e a ampla defesa, oportunizando aos responsáveis a possibilidade de se manifestar a fim de influenciar na formação de juízo do órgão julgador.

Ademais, ainda que não julguem as contas de governo, as Cortes de Contas emitem parecer prévio sobre elas com sugestões de julgamento semelhantes às deliberações proferidas no âmbito das contas de gestão e especiais. São três as hipóteses de julgamento:⁴⁰

- a) contas regulares: quando expressarem de forma clara a inexistência de prejuízo e a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão do responsável;
- b) contas regulares com ressalvas: quando, embora demonstrem a inexistência de prejuízo, retratarem a ocorrência de impropriedade ou falha de natureza formal; e
- c) contas irregulares: quando restar evidenciada a ocorrência de omissão no dever de prestar contas; prejuízos ao erário em decorrência de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; desfalques ou desvios; ou reincidência no descumprimento de determinação feita em processo de tomada ou prestação de contas.

É possível, excepcionalmente, que as contas sejam consideradas iliquidáveis, hipótese em que o Tribunal ordenará o seu trancamento e o consequente arquivamento do processo. Isso ocorre quando o julgamento de mérito das contas

⁴⁰ BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Art. 16. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 1º nov. 2018.

for materialmente impossibilitado pela ocorrência de caso fortuito ou força maior alheios à vontade do responsável.⁴¹

No tocante às contas julgadas pelos Tribunais de Contas, a regularidade resulta em quitação plena aos responsáveis, enquanto a regularidade com ressalvas enseja a quitação acompanhada de recomendação para saneamento das falhas identificadas. Ainda que o Poder Legislativo não emita um acórdão de quitação – como fazem os órgãos auxiliares do controle externo –, pode-se considerar que a regularidade e a regularidade com ressalvas das contas de governo atestadas pela Casa Legislativa produzam os mesmos efeitos dos julgamentos das demais modalidades de contas realizados pelos órgãos técnicos.

Maiores impactos resultam do julgamento pela irregularidade das contas. Além de ressarcir os cofres públicos pelos prejuízos eventualmente causados, a Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992⁴², estabelece, em seus artigos 57, 58 e 60, que aos responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares poderão ser aplicadas as sanções de multa proporcional ao débito imputado, de multa resultante de grave infração à norma legal e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.⁴³

Todavia, tais sanções não se aplicam àqueles que tiverem suas contas de governo julgadas irregulares, uma vez que inexistente previsão legal para sua aplicação pelo Poder Legislativo, cujo julgamento político poderá, a depender dos fatos imputados ao Chefe do Poder Executivo, resultar em abertura de processo de *impeachment*.⁴⁴

Destaca-se, entretanto, a existência de hipótese de sanção legalmente

⁴¹ FURTADO, op. cit., p. 960.

⁴² BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em 1º nov. 2018.

⁴³ ZYMLER, op. cit., p. 206.

⁴⁴ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 114.

prevista que alcança tanto o julgamento de competência das Cortes de Contas quanto o julgamento realizado pelo Poder Legislativo. Isso porque, consoante alínea "g", inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, incluída pelo artigo 2º da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010⁴⁵, são inelegíveis:

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.⁴⁶

Ainda que a inelegibilidade decorrente da rejeição das contas por órgão competente não seja automática – compete à Justiça Eleitoral tal declaração, desde que observadas certas características na conduta que ensejou a rejeição das contas –, a referida sanção desperta debates acerca da competência para julgamento das diferentes modalidades de contas.

Principalmente quando se trata do julgamento das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo, as quais surgem quando o mandatário daquele Poder, durante seu mandato, avoca competências e pratica atos de ordenação de despesas, atuando como simples gestor.

Diante da controvérsia existente acerca da competência para o julgamento dessa modalidade de contas – se do Poder Legislativo ou do respectivo Tribunal de

⁴⁵ BRASIL. Lei Complementar nº 145, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em 1º nov. 2018.

⁴⁶ BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Art. 1º, inciso I, alínea "g". Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em: 1º nov. 2018.

Contas – e, conseqüentemente, do órgão responsável por impulsionar a declaração de inelegibilidade pela Justiça Eleitoral, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral da matéria e sobre ela deliberou no bojo do Recurso Extraordinário nº 848.826 DF. Os impactos da decisão prolatada no ordenamento pátrio e os argumentos apresentados pela Corte Suprema serão examinados no capítulo subsequente.

3. A INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS E O RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 848.826 DF

Com o advento da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, também conhecida como Lei da Ficha Limpa, foram incorporadas novas hipóteses de inelegibilidade no rol constante do artigo 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, entre as quais merece destaque a constante do inciso I, alínea “g”, do referido artigo.

De acordo com a novel legislação, qualquer pessoa que atue como ordenador de despesas públicas no âmbito da Administração Pública, ainda que representante de um de seus Poderes, deve prestar contas ao respectivo Tribunal de Contas, na forma do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.

Ao citar o referido dispositivo constitucional, o artigo retro transcrito fez menção às contas de gestão, incluindo entre aqueles que devem prestá-las ao Tribunal de Contas todos os mandatários – Prefeitos, Governadores e até mesmo o Presidente, além dos representantes dos demais Poderes da República em todos os âmbitos da Federação – que atuem na condição de ordenadores de despesas.

Essa e outras inovações trazidas pela lei em comento tiveram sua constitucionalidade questionada por diversos grupos, uma vez que constituíam novos instrumentos em busca da moralidade que incomodaram boa parte da classe política do país.

Instado a se manifestar no bojo das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, o Supremo Tribunal Federal consignou a adequação da norma à Constituição Federal de 1988, permitindo que a lei alcançasse, inclusive, fatos anteriores à sua entrada em vigor.

A dimensão do impacto produzido pela decisão da Corte Suprema é materializada por dados da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon), segundo os quais 66% das impugnações de candidaturas municipais para as eleições de 2012 foram motivadas na rejeição das contas dos candidatos. Ainda de acordo com aquela Associação, mais de cinco mil prefeitos e ex-prefeitos que tiveram suas contas de gestão rejeitadas pelos Tribunais de Contas não poderiam figurar como candidatos nas eleições municipais do ano de 2016.⁴⁷

Diante do enorme prejuízo eleitoral causado em importantes grupos políticos, inúmeras impugnações de candidatura foram questionadas no Poder Judiciário, levando a questão ao Supremo Tribunal Federal, que reconheceu a repercussão geral da matéria e fixou tese sobre a matéria no bojo do Recurso Extraordinário 848.826 DF.

O referido julgado traz importantes considerações sobre a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, as quais servirão de balizamento para os Tribunais do país e serão discutidas adiante. Todavia, antes de proceder à sua análise, torna-se necessário entender o papel dos precedentes e do recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida no ordenamento jurídico pátrio para que se tenha a dimensão da importância do *decisum* proferido pelo Pretório Excelso.

3.1. O Precedente no Brasil

⁴⁷ PASCOAL, op. cit. p. 58.

O sistema jurídico brasileiro, em razão de sua origem romano-germânica, está amplamente baseado no *civil law*, de forma a estruturar-se com a principal finalidade de aplicar o direito positivado, escrito, em que a norma jurídica é considerada a fonte primária do ordenamento.

Ocorre que tal sistema permite plurais interpretações, que derivam de percepções pessoais do julgador, do ambiente em que se está inserido e de diversos outros fatores, de forma a produzir incertezas quanto à adequada leitura da legislação, uma vez que, por vezes, casos semelhantes submetidos a diferentes juízos resultam em decisões diametralmente opostas.

A fim de mitigar essas indesejadas discrepâncias interpretativas e de fortalecer a segurança jurídica e a celeridade na tramitação dos processos, o ordenamento jurídico pátrio vem sofrendo relevantes alterações. Instrumentos típicos dos sistemas baseados na escola do *commom law* – sistema de origem anglo saxã baseado em precedentes – surgem em nosso ordenamento buscando a uniformização do Direito mediante sua sistematização, entre os quais podemos citar a ampliação do rol de legitimados para a proposição de ações abstratas de controle de constitucionalidade, o surgimento das súmulas vinculantes, a necessidade de repercussão geral como requisito para o conhecimento dos recursos extraordinário, entre outros.⁴⁸

Mais recentemente, com a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015), surge um novo sistema de precedentes vinculantes em rol elaborado pelo legislador ordinário. De acordo com o artigo 927 daquele diploma, os juízes e os tribunais devem observar as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em

⁴⁸ ROMAN. Flavio José. **Discrecionalidade técnica na regulação econômica**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 87.

matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.⁴⁹

Para o presente trabalho, importa delimitar a forma e o grau de vinculação que os precedentes proferidos em sede de recursos extraordinários produzem na atividade jurisdicional dos tribunais do país.

3.1.1. O Recurso Extraordinário e seus efeitos

Instrumento com previsão constitucional, o Recurso Extraordinário materializa meio de controle concreto de constitucionalidade. Por meio dessa modalidade recursal, o Supremo Tribunal Federal é provocado a julgar as causas decididas em última ou única instância quando a decisão recorrida contraria dispositivo da Constituição, declara a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julga válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição ou julga válida lei local contestada em face de lei federal.⁵⁰

Em respeito à sua função interpretativa, no âmbito da qual busca primordialmente a adequada leitura da legislação e a formação de precedentes, o Supremo Tribunal Federal adota um critério teleológico e condiciona o conhecimento de recursos extraordinários à demonstração de repercussão geral da questão enfrentada, procedendo à cognição apenas se entender possível alcançar uma unidade do Direito por meio de seu julgamento.⁵¹

Busca-se, portanto, por meio do julgamento dos recursos extraordinários, enfrentar questões que possuem amplo apelo, as quais extrapolam o caso concreto

⁴⁹ MELLO, Patricia Perrone Campos; BARROSO, Luis Roberto. **Trabalhando com Uma Nova Lógica: A Ascensão dos Precedentes no Direito Brasileiro**. Revista **Consultor Jurídico**, 28 de outubro de 2016. p.11 Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-out-28/artigo-barroso-explica-precedentes-cpc-muda-direito>.

⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 102, inciso III. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 nov. 2018.

⁵¹ MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente**. 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 113.

e cujo julgamento servirá de referência para outras lides semelhantes. Mais do que o litígio posto à sua apreciação, busca-se a formação de um precedente a ser seguido.

Na classificação proposta por Patricia Perrone Campos Mello, a qual divide os precedentes em função da força de sua eficácia – persuasiva, intermediária ou normativa –, os precedentes formados em sede de recursos extraordinários encontram-se no mesmo grupo das demais hipóteses elencadas no artigo 927 do Novo Código de Processo Civil, as quais possuem eficácia normativa, devendo ser obrigatoriamente observadas pelo Poder Judiciário, sob pena de cassação da decisão a eles contrária por intermédio de reclamação.⁵²

Em face da importância conferida aos precedentes proferidos em sede de recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida, torna-se indispensável que sua análise, bem como o exame de precedentes em geral, seja realizada de forma sistemática e objetiva, apresentando os critérios de escolha das decisões selecionadas e diferenciando a *ratio decidendi* – tese que pode ser aplicada em casos futuros que apresentem os mesmos elementos essenciais do precedente em questão – dos *obiter dicta* – argumentos presentes na motivação da sentença e que, apesar de úteis ao debate, são estranhos ao fundamento jurídico da decisão.⁵³

3.2. O entendimento acerca das contas do Chefe do Executivo local

A divergência acerca da competência para julgamento de contas de gestão do chefe do Poder Executivo local foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Recurso Extraordinário 848.826 DF. O estudo do referido julgado torna-se relevante por ter sido o *leading case* de matéria tão controversa, de forma que o precedente firmado em seu julgamento serviu de subsídio para o julgamento de

⁵² MELLO, Patricia Perrone Campos. **Precedentes: o desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 62.

⁵³ TARUFFO, Michele. **Precedente e Jurisprudência**. p.6. Disponível em <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Taruffo-trad.-civilistica.com-a.3.n.2.2014.pdf>. Acesso em 15 nov. 2018.

inúmeros processos que estavam sobrestados nos Tribunais do país apenas aguardando o pronunciamento da Corte Suprema.

Nesse sentido, em 17 de agosto de 2016, o Pretório Excelso fixou a seguinte tese:

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.⁵⁴

O conceito de tese jurídica constante do novo Código de Processo Civil guarda consonância com o de *ratio decidendi*⁵⁵, de forma a ser adequado considerar que a referida tese fixada pelo Tribunal corresponde à *ratio decidendi* do caso em questão, estabelecendo um precedente vinculante a ser observado pelos demais Tribunais no que se refere à competência para julgamento das contas dos prefeitos – as de governo e as de gestão – apenas para fins de aplicação da pena de inelegibilidade. Isso porque a *ratio decidendi* corresponde à “regra extraída” ou “justamente ao entendimento jurídico emergente em um precedente que vinculará a decisão dos casos futuros.”⁵⁶

A tese fixada, todavia, não apreciou a questão referente à competência para fins de aplicação das demais sanções cabíveis – imputação de débito e aplicação de multas – deixando dúvidas sobre a matéria. A fim de buscar insumos que supram tal omissão, a análise dos fundamentos apresentados durante o julgamento – *obter*

⁵⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826 DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator. Ministro Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 17 de agosto de 2016. Brasília, DF. DJE de 10 de agosto de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312518750&ext=.pdf> . Acesso em 11 out. 2018.

⁵⁵ MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luis Roberto, op. cit. p.30.

⁵⁶ MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luis Roberto, op. cit. p. 18 e 19.

dicta – é capaz de delinear o entendimento dos membros da Corte Suprema sobre a questão.

3.2.1. Fundamentos da tese fixada no Recurso Extraordinário 848.826 DF

O exame detalhado do inteiro teor do julgamento do Recurso Extraordinário nº 848.826 DF demonstra a complexidade da matéria referente à competência para julgamento das contas de gestão dos Prefeitos Municipais. Após longa discussão e exposição argumentativa, o posicionamento defendido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, segundo o qual todas as modalidades de contas do Chefe do Poder Executivo Municipal devem ser julgadas pela Câmara de Vereadores, prevaleceu, por seis votos a cinco, sobre o encaminhamento proposto pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que defendia a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão daqueles governantes.

Não apenas o apertado resultado da votação, mas todo o debate travado pelos Ministros durante o julgamento, demonstra o quão importante e árdua é a questão enfrentada. Em síntese, podem ser listados como relevantes para o posicionamento da maioria do Pretório Excelso os seguintes argumentos:

- a) a interpretação literal dos artigos 31, 49, inciso IX e 71, inciso I, da Constituição Federal deixaria cristalina a competência da Câmara dos Vereadores para o julgamento das contas anualmente prestadas pelos Prefeitos;
- b) haveria a necessidade de observância da hierarquia constitucional, sendo descabida a interpretação segundo a qual um órgão auxiliar deteria competências para o julgamento de um representante de Poder;
- c) o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara dos Vereadores preservaria a soberania popular, por serem seus membros os representantes eleitos do povo;

- d) a natureza qualificada do parecer prévio emitido pelo respectivo Tribunal de Contas, o qual produziria efeitos desde sua emissão e apenas deixaria de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, evidenciaria o caráter também técnico do julgamento, ainda que a palavra final seja de competência do Legislativo Local (artigo 31, § 2º, da Constituição Federal);
- e) a suposta inocuidade de outorga da competência em questão aos Tribunais de Contas, uma vez que os prefeitos se absteriam de praticar atos de gestão e a norma restaria esvaziada.

A maioria formada ampara-se, fundamentalmente, em um suposto cristalino entendimento alcançado a partir da interpretação literal do texto constitucional, em especial do artigo 31, combinado com os artigos 49, inciso IX, e 71, inciso I.

De fato, o artigo 49, inciso IX atribui competência ao Congresso Nacional para julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, sobre as quais, de acordo com o artigo 71, inciso I, o Tribunal Contas deverá elaborar parecer prévio. Tal metodologia é estendida ao âmbito dos municípios por meio do artigo 31.

A leitura isolada dos referidos dispositivos leva ao entendimento de que a interpretação dada pela maioria dos membros do Supremo Tribunal Federal é a única possível. Todavia, a inteligência do artigo 72, inciso II, demonstra que o legislador constituinte outorgou ao Tribunal de Contas a função de efetivamente julgar as contas de todos aqueles que administram ou se responsabilizam por recursos públicos e daqueles que praticam atos dos quais resultem prejuízos ao erário.

Trata-se de clara referência às contas de gestão e contas especiais discriminadas no Capítulo 3 do presente trabalho, não havendo no Texto Constitucional qualquer exceção quanto à pessoa ou ao agente por elas responsáveis.

Também não há que se falar em uma eventual especialidade da regra insculpida no artigo 71, inciso I, que a sobreporia sobre o regramento estabelecido no artigo 71, inciso II. Enquanto aquela diz respeito ao julgamento da atividade típica do chefe do Poder Executivo – atos de governo, de natureza política, que ensejam um julgamento também político –, essa diz respeito ao julgamento dos atos de administração, independentemente de quem os tenha praticado.

O exercício de atos de ordenamento de despesas está no campo da discricionariedade do mandatário do Poder Executivo em qualquer âmbito da Federação, de forma que, ao exercer essa opção, o representante da Unidade Federativa deve ser julgado da mesma maneira que os demais responsáveis por atos de gestão, não havendo qualquer razão para a diferenciação proposta pela tese firmada.

Outro argumento de que também se valeram em demasia os Ministros formadores da maioria refere-se a uma ideia de protagonismo dos órgãos do Poder Legislativo em relação aos Tribunais de Contas. Segundo defendem, qualquer modalidade de contas prestada pelo Chefe do Poder Executivo – titular de um dos Poderes da República – só poderia ser julgada por órgão constitucionalmente alocado em patamar semelhante de representação de poder, qual seja o Poder Legislativo, refutando-se a hipótese da competência recair sobre órgão a ele auxiliar, termo cunhado pelo legislador constituinte.

Tal argumento encontra seu primeiro obstáculo na tese defendida por alguns doutrinadores de escol, segundo a qual os Tribunais de Contas, juntamente com o Ministério Público, comporiam uma espécie de Quarto Poder, denominado Poder Moderador.⁵⁷

⁵⁷ OLIVEIRA, Marques. **A força do Direito e os limites da lei**. CEJUP, 1987, p. 216-218. Apud JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2016. p. 137.

É certo que tal argumento seria prontamente refutado sob a afirmativa de que o texto constitucional adotou, de maneira expressa, o modelo tradicional de separação tripartite do poder, sem qualquer previsão de que o *Parquet* ou os Tribunais de Contas – órgãos cujo posicionamento entre os poderes da república não mereceu destaque do legislador constituinte – compusessem um novo Poder.

Mais robusta e menos inventiva é a constatação de que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar definitivamente eventuais contas de gestão de presidentes dos órgãos representantes do Poder Legislativo e do Poder Judiciário que porventura atuem como ordenadores de despesas.

Desta feita, admitir que a Casa Legislativa detenha competência para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo em função da hierarquia constitucional ocupada pelos órgãos implicaria a necessidade de que também as contas de gestão dos chefes dos Poderes Judiciário e Legislativo fossem julgadas pela respectiva Casa Legislativa, e não pelo Tribunal de Contas competente, o que não é sequer cogitado.

Já o argumento segundo o qual o julgamento realizado pela Câmara dos Vereadores estaria em consonância com a soberania popular não invalida a tese contrária. Se, por um lado, os membros do Poder Legislativo atuam – ou ao menos deveriam atuar – como representantes do povo, a soberania popular, por outro lado, também pode ser exercida de forma direta pelo povo mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular, nos termos do artigo 14 da Constituição Federal.⁵⁸

Entre as alternativas constantes do mencionado dispositivo, os cidadãos elegeram a iniciativa popular para sedimentar parte de seus anseios de combate à corrupção no texto da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, por meio da qual se fixou que a competência dos Tribunais de Contas para julgar contas alcança a “todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que

⁵⁸ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 14. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 nov. 2018.

houverem agido nessa condição".⁵⁹

Não se trata, deixe-se claro, de uma busca da interpretação constitucional à luz de legislação complementar. A exposição em questão apenas intenta demonstrar que a soberania popular não serve de embasamento para a defesa da competência da Câmara dos Vereadores para o julgamento das contas de gestão do chefe do Poder Executivo Local, uma vez que o exercício direto e recente da vontade popular consignou seu interesse em ver essa atividade ser exercida pelos Tribunais de Contas.

É de se ressaltar, ainda, que o dispositivo que veicula a intenção popular em termos de julgamento de contas, bem como toda a Lei Complementar nº 135/10, foi considerado em conformidade com a Constituição Federal no bojo das Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578. Significa dizer que, quando da apreciação da constitucionalidade da referida norma, o Supremo Tribunal Federal entendeu estar em consonância com o texto constitucional o mandamento que prevê a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de mandatários que atuem como ordenadores de despesas.

Também não se pode deixar de mencionar que, em sua exposição, o Ministro Ricardo Lewandowski asseverou que "o parecer do Tribunal de Contas é um parecer qualificado. Ele subsiste até ser derrubado por uma maioria de dois terços" da Câmara dos Vereadores. Utilizou-se dessa suposta produção imediata de efeitos para justificar seu posicionamento e para asseverar que a mora legislativa em proceder ao julgamento das contas não implicaria prejuízo à análise das contas, já que o parecer prevaleceria até que fosse afastado pelo quórum estipulado no texto constitucional.

⁵⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Art. 1º, inciso I, alínea "g". http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em: 1º nov. 2018

Ocorre que tal entendimento foi posteriormente refutado no âmbito do Recurso Extraordinário nº 729.744 MG, em que o Supremo Tribunal Federal fixou tese no sentido de que:

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.⁶⁰

Ainda que não seja possível a afirmar que, ao ter seu argumento rejeitado pelo Plenário no bojo de outro recurso extraordinário, o ministro alteraria o seu entendimento acerca da competência para julgamento das contas de gestão do representante do executivo local, surgem dúvidas acerca da possibilidade de alteração do juízo formado pelo Plenário no bojo do julgamento do RE nº 848.826 DF, mormente em face do apertado quórum de votação.

Outrossim, alegaram os Ministros cujo entendimento predominou que outorgar a competência para julgamento das contas de gestão dos Prefeitos aos Tribunais de Contas seria medida inócua, uma vez que os mandatários locais deixariam de praticar atos de ordenamento de despesa para não terem que responder ao órgão auxiliar de controle externo.

Com as devidas vênias, tal argumento é, por si próprio, contraditório. O simples fato de desencorajar prefeitos a praticar atos de gestão – deixando sua atenção voltada exclusivamente para os atos de governo – já configura um salutar efeito da tese vencida. Ademais, o exercício dos atos administrativos ficaria exclusivamente a cargo de agentes técnicos, especialmente designados para tal fim, os quais, pressupõe-se, possuem maior capacidade técnica para a sua prática. Tal

⁶⁰ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744 MG. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 17 de agosto de 2016. Brasília, DF. DJE de 23 de agosto de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=186&dataPublicacaoDj=23/08/2017&incidente=4352126&codCapitulo=5&numMateria=117&codMateria=1>. Acesso em 11 out. 2018.

especialização tende a trazer benefícios para a gestão e a fiscalização públicas, pois os agentes atuam em suas áreas de competência.

Contrario sensu, o entendimento adotado pode gerar o esvaziamento do dispositivo constante do artigo 71, inciso II. Na hipótese de o Chefe do Poder Executivo, ciente de que seus atos de gestão estão imunes ao julgamento dos órgãos técnicos, avocar a competência para ordenar despesas referentes a contratos e programas estratégicos de seu interesse, restará enfraquecido o dispositivo que consagra a legalidade, a eficiência e a eficácia dos atos administrativos em detrimento daquele que possibilita um julgamento político.

Além desse viés de enfraquecimento do controle externo e do controle técnico da atividade estatal, as consequências de tal entendimento também afetarão o controle em sua essência, uma vez que os órgãos para os quais se pretende outorgar a competência de julgamento das contas de gestão dos mandatários do Poder Executivo carecem de poderes para a imputação de débitos, os quais visam à restituição dos prejuízos eventualmente causados por aqueles responsáveis, e para a aplicação de multas sancionatórias.

Por fim, deve-se destacar que a Corte Suprema já pronunciou acerca da competência do Tribunal de Contas da União para fiscalizar os recursos repassados mediante convênio para Estados e Municípios. Assim, na hipótese dos Prefeitos e Governadores dos entes convenentes atuarem como ordenadores de despesas daqueles recursos, suas contas poderão ser julgadas pelo Corte de Contas federal. Tal situação é, no mínimo, contraditória com a outorga de competência às Câmaras dos Vereadores para o julgamento das contas de gestão dos Prefeitos, uma vez que permite ao órgão auxiliar de Controle Externo federal sancionar os mandatários locais, ao passo que nega tais poderes às Cortes de Contas que os possuem sob sua jurisdição.

CONCLUSÃO

Corolário de um Estado Democrático de Direito, o controle da atividade estatal sofreu importantes alterações ao longo da evolução da sociedade. Se antes era voltado essencialmente a um controle das arrecadações tributárias, atualmente é composto por complexos sistemas que, por meio das mais diversas ferramentas, intenta assegurar que a Administração atue em harmonia com regras e princípios outorgados pelo ordenamento jurídico, bem como em consonância com os interesses da população.

Nesse contexto, a análise das contas prestadas pelos agentes públicos surge como um dos mais eficientes meios de controle da gestão ao permitir a análise periódica, por meio de critérios objetivos, da utilização dos recursos e ao fornecer subsídios concretos para a correção de falhas eventualmente identificadas.

Diante da sua importância para o controle, diversas são as menções do Texto Constitucional ao instrumento da prestação de contas, as quais foram divididas pelo constituinte em contas de governo, contas de gestão e contas especiais.

Cada uma das modalidades de contas possui um rito próprio, não havendo maiores debates acerca da competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas especiais e de gestão dos ordenadores de despesa e demais responsáveis e da competência da respectiva Casa Legislativa para julgar as contas de governo apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo.

A questão ganha contornos mais polêmicos quando o Chefe do Poder Executivo Local pratica atos de ordenação de despesas, sobre eles devendo prestar contas de gestão. Nessa hipótese, há quem defenda que as contas devem ser julgadas pelo respectivo Tribunal de Contas, enquanto há aqueles que se filiam à tese de que o órgão julgador continua sendo a Casa Legislativa, por se tratar de verdadeira hipótese de foro privilegiado do mandatário local.

A controvérsia intensificou-se após o Supremo Tribunal Federal, no bojo das

Ações Declaratórias de Constitucionalidade nºs 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.578, atestar a compatibilidade com o texto constitucional da Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que criou novas hipóteses de inelegibilidade e dispôs, expressamente, sobre o alcance do artigo 71, inciso II, da Carta Magna à todos os ordenadores de despesas, inclusive aos mandatários que tenham atuado nessa condição.

Instado a se manifestar, o Pretório Excelso reconheceu a repercussão geral da matéria e, no bojo do Recurso Extraordinário nº 848.826 DF, – por apertado quórum de 6 a 5 –, fixou tese segundo a qual, para fins da aplicação da pena de inelegibilidade, a apreciação das contas de gestão e de governo dos prefeitos será exercida pelas Câmaras Municipais.

Embora a Corte Suprema não tenha se manifestado acerca da competência para aplicação as demais sanções cabíveis aos mandatários ordenadores de despesas, a análise dos argumentos apresentados pelos Ministros filiados à tese vencedora propõe um entendimento segundo o qual as Casas Legislativas seriam os órgãos competentes para o julgamento, para todos os fins, de todas as modalidades de contas prestadas pelos mandatários locais.

Todavia, a natureza técnica dos atos de ordenamento de despesas enseja um julgamento igualmente técnico, que deve ser realizado pelos Tribunais de Contas. Além de já ser o órgão competente para julgar as contas dos representantes dos demais Poderes, as Cortes de Contas foram os órgãos escolhidos pelo povo – titular do poder – para julgar as contas de gestão dos mandatários que atuem nessa condição, uma vez que a Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, que assim dispôs, é de iniciativa popular.

Ademais, a falta de poderes constitucionalmente outorgados às Casas Legislativas para imputar débitos e aplicar multas aos responsáveis ensejaria grande dificuldade de responsabilização e de restituição ao erário quando os responsáveis por atos de gestão fraudulentos forem mandatários de Poder que

estrategicamente avoquem competências de ordenamento de despesas, enfraquecendo sobremaneira o controle da atividade administrativa.

Diante da omissão da Corte Suprema em delimitar as competências do julgamento das contas de gestão dos Prefeitos para os demais fins e visando à mitigação dos danos possivelmente causados pelo *decisum*, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil editou a Resolução nº 01, de 13 de agosto de 2018⁶¹, em que orienta os Tribunais de Contas a, quando da apreciação das contas de gestão dos prefeitos, emitir i) parecer prévio para fins instrumentalizar o julgamento da respectiva Câmara Municipal para fins de eventual aplicação da pena de inelegibilidade; e ii) acórdão de julgamento para os demais fins (em especial, imputação de débito e aplicação de multa).

Trata-se de medida salutar por meio da qual a referida Associação, em meio a um cenário permeado de incertezas, orienta seus membros a adotarem medidas que simultaneamente observam a tese firmada pelo Pretório Excelso no bojo do RE nº 848.826 e resguardam o erário contra a má gestão de recursos por parte de prefeitos ordenadores de despesas.

Todavia, tendo em vista a ausência de caráter cogente da Resolução mencionada e a impossibilidade de que a atuação dos Tribunais de Conta resulte na aplicação da sanção mais eficaz contra a atuação fraudulenta de agentes políticos – declaração de inelegibilidade –, faz-se necessário que o Supremo Tribunal Federal revise a matéria a fim de atribuir competência plena aos órgãos auxiliares de controle externo no bojo do julgamento de contas de gestão dos mandatários locais, de forma a resguardar a importância das Corte de Contas e a atribuir plena eficácia à vontade popular materializada na Lei Complementar nº 135/2010.

⁶¹ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução nº 01, de 13 e agosto de 2018. Dispõe sobre as deliberações nos processos em que o Prefeito figura como ordenador de despesa. Brasília, Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Resolucao-01-18-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf>. Acesso em 10 nov. 2018.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. Resolução nº 01, de 13 e agosto de 2018. Dispõe sobre as deliberações nos processos em que o Prefeito figura como ordenador de despesa. Brasília, Disponível em <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2018/08/Resolucao-01-18-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf>. Acesso em 10 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 22 out. 2018.

_____. Decreto-Lei nº 20, de 25 de fevereiro de 1967. Dispões sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em: 31 out. 2018.

_____. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm. Acesso em: 1º nov. 2018.

_____. Lei Complementar nº 145, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm. Acesso em 1º nov. 2018.

_____. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm. Acesso em: 1º nov. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826 DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 17 de agosto de 2016. Brasília, DF. DJE de 10 de agosto de 2017. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312518750&ext=.pdf>. Acesso em 11 out. 2018.

_____. _____. Recurso Extraordinário nº 729.744 MG. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Julgamento em 17 de agosto de 2016. Brasília, DF. DJE de 23 de

agosto de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=186&dataPublicacaoDj=23/08/2017&incidente=4352126&codCapitulo=5&numMateria=117&codMateria=1>. Acesso em 11 out. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 71, de 28 de novembro de 2012. Dispõe sobre a instauração e organização de processo de tomada de contas especial e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_tcu_71_2012.pdf. Acesso em: 1º nov. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: CARDOZO, José Eduardo Martins, QUEIROZ, João Eduardo Lopes, SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos. **Direito Administrativo Econômico**. São Paulo: Atlas, 2011.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>. Acesso em 25 out. 2018.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. São Paulo, n. 65, p.77, jan./jun. 1991.

FURTADO, José Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In: **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, n. 109, p.61, mai./ago 2007.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tomada de Contas Especial: processo e julgamento na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 6. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2015.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LIMA, Luis Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

MELLO, Patricia Perrone Campos; BARROSO, Luis Roberto. **Trabalhando com Uma Nova Lógica: A Ascensão dos Precedentes no Direito Brasileiro.** Revista **Consultor Jurídico**, 28 de outubro de 2016. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2016-out-28/artigo-barroso-explica-precedentes-cpc-muda-direito>.

MELLO, Patrícia Perrone Campos. **Precedentes: o desenvolvimento judicial do direito no constitucionalismo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 11. ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MITIDIERO, Daniel. **Cortes superiores e cortes supremas: do controle à interpretação, da jurisprudência ao precedente.** 3 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

OLIVEIRA, Marques. **A força do Direito e os limites da lei.** CEJUP, 1987, p. 216-218. Apud JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 4. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Forum, 2016.

PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 31 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

ROCHA, Diones Gomes da; OLIVEIRA, Geovani Ferreira de. A Prestação de Contas ao Tribunal de Contas da União no Contexto do *Open Government Partnership*. In: **Revista do Tribunal de Contas da União.** Brasília, n. 132, p. 51, jan./abr. 2015.

ROMAN. Flavio José. **Discricionariedade técnica na regulação econômica.** São Paulo: Saraiva, 2013.

SIMÕES, Edson. **Tribunais de Contas: controle externo das contas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2014.

TARUFFO, Michele. **Precedente e Jurisprudência.** p.6. Disponível em <http://civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Taruffo-trad.-civilistica.com-a.3.n.2.2014.pdf>. Acesso em 15 nov. 2018.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.