



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**ISRAEL CERQUEIRA NOGUEIRA**

**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DA BAHIA: DO LIVRE CONVENCIMENTO DOS JULGADORES AOS  
LIMITES LEGAIS**

Salvador  
2018

**ISRAEL CERQUEIRA NOGUEIRA**

**DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO  
ESTADO DA BAHIA: DO LIVRE CONVENCIMENTO DOS JULGADORES AOS  
LIMITES LEGAIS**

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Harrison Ferreira Leite

Salvador  
2018

## ISRAEL CERQUEIRA NOGUEIRA

### DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA: DO LIVRE CONVENCIMENTO DOS JULGADORES AOS LIMITES LEGAIS

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

#### BANCA EXAMINADORA

Harrison Ferreira Leite – Orientador \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade de Franca  
Doutor em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)  
Professor de Direito Tributário e Direito Financeiro da Universidade Federal da Bahia

Diego Marcel Costa Bomfim \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)  
Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP)  
Professor de Direito Tributário e Direito Financeiro da Universidade Federal da Bahia

Pedro Leonardo Summers Caymmi \_\_\_\_\_  
Mestre em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)  
Professor de Direito Tributário e Direito Financeiro da Universidade Federal da Bahia

NOGUEIRA, Israel Cerqueira. **Decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia: Do livre convencimento dos julgadores aos limites legais.** Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

### **RESUMO**

O presente trabalho teve como objetivo analisar a existência de parâmetros objetivos nas decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, em 2016, quando da apreciação das contas anuais dos Prefeitos, bem como sua repercussão na segurança jurídica e no agir correto por parte dos gestores municipais. A análise foi realizada a fim de ser verificar a atuação da Corte diante da impossibilidade de julgamento a partir do “livre convencimento” do decisor. Nesse sentido, destaca-se, na legislação vigente, o novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) e suas repercussões na liberdade de julgar e na segurança jurídica. Para tanto, foram estabelecidas as premissas fundamentais acerca dos Tribunais de Contas: controle da atividade financeira do Estado, natureza e organização das Cortes de Contas; sua competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio e para 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. Foi abordado o processo decisório da Corte de Contas, sua objetividade, e a influência da extinção do livre convencimento do novo Código de Processo Civil sobre ele. Por fim, procedeu-se ao estudo do julgamento da prestação de contas municipais em 2016 realizado pelo TCM-BA e buscou-se identificar os critérios objetivos adotados pela Corte.

### **Palavras-chave**

Tribunal de Contas – Prestação de Contas – Decisões – Objetividade – Código de Processo Civil

NOGUEIRA, Israel Cerqueira. **Decisions of the Court of Audit of the Municipalities of the State of Bahia: From the free conviction of the judges to the legal limits.** Monography (Graduate). Law School, Federal University of Bahia. Salvador, 2018.

### **ABSTRACT**

The objective of this study was to analyze the existence of the parameter of the objectives in the decisions of the Court of Auditors of the Municipalities of the State of Bahia in 2016, when assessing the annual accounts of Mayors and their repercussion on legal certainty and not acting correctly on the part of the municipal managers. A study was completed in order to verify the upgrade of the court in advance of the impossibility of judgment from the "free convincing" of the decision maker. In this sense, the new Civil Procedure Code (Law no. 13.105, dated March 16, 2015) and its repercussions on freedom of judgment and legal certainty stand out in the current legislation. For this purpose, they were proposed as fundamental premises about the Audit Courts: control of a State financial activity, nature and organization of the Courts de Auditors; their responsibility for calculating the accounts provided annually by the Chief Executive, by means of a prior opinion and to judge as accounts of managers and enterprises on behalf of products, assets and public securities of the direct and indirect administration, including foundations and companies established and maintained by the Government. The decision-making process of the Court of Accounts, its objectivity, and an influence of the extinction of the conventional book of the new Code of Civil Procedure on it were discussed. Finally, a study was made of the municipal accountability trial in 2016 conducted by TCM-BA and sought to identify the objective public objectives by the Court.

### **Key words**

Court of Auditors - Provision of Accounts - Decisions - Objectivity - Code of Civil Procedure

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>ADI</b>	Ação Direta de Inconstitucionalidade
<b>CE</b>	Constituição do Estado da Bahia
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGU</b>	Controladoria-Geral da União
<b>CPC</b>	Código de Processo Civil
<b>DJe</b>	Diário de Justiça Eletrônico
<b>FUNDEB</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
<b>IRCE</b>	Inspetoria Regional de Controle Externo
<b>LC</b>	Lei Complementar
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>MPTC</b>	Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>STF</b>	Supremo Tribunal Federal
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TCM</b>	Tribunal de Contas dos Municípios
<b>TCM-BA</b>	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>TJ-BA</b>	Tribunal de Justiça de Estado da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2. TRIBUNAL DE CONTAS: ASPECTOS FUNDAMENTAIS</b> .....	11
2.1. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO .....	11
2.1.1. O controle e seus contornos .....	12
2.1.2. Tipos de Controle .....	15
2.1.2.1. Controle interno.....	15
2.1.2.2. Controle externo .....	18
2.1.2.3. Controle privado.....	19
2.2. DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL.....	20
2.2.1. Breve histórico .....	20
2.2.2. Conceito e natureza jurídica.....	23
2.2.3. Organização e composição.....	26
2.2.4. Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios .....	28
2.2.5. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas .....	30
2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA .....	31
<b>3. CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS MUNICIPAIS</b> .....	36
3.1. O DEVER DE PRESTAR CONTAS .....	36
3.2. O REGIME JURÍDICO DAS CONTAS PÚBLICAS .....	38
3.2.1. Apreciação das contas de governo e o parecer prévio .....	38
3.2.2. Julgamento das contas de gestão.....	40
3.3. O PREFEITO COMO ORDENADOR DE DESPESA .....	41
3.4. RESULTADO DO JULGAMENTO .....	45
<b>4. DELIBERAÇÕES DO TCM-BA À LUZ DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015)</b> .....	48
4.1 O PROBLEMA DA OBJETIVIDADE .....	48
4.2. O FIM DO LIVRE CONVENCIMENTO. CONTRIBUIÇÕES DO NOVO CPC .....	50
<b>5. ANÁLISE DOS JULGADOS DAS CONTAS ANUAIS PRESTADAS PELOS PREFEITOS BAIANOS NO ANO DE 2016</b> .....	55
5.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015.....	56
5.2 ANÁLISE DOS PARECERES PRÉVIOS .....	62
5.3 JUDICIALIZAÇÃO DO CONTROLE. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA (TJ-BA).....	66
5.4 APRIMORAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	68

**6. CONCLUSÕES.....71**  
**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....73**



## 1. INTRODUÇÃO

O artigo 40 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia define os critérios para o julgamento das contas realizado pelo Tribunal, bem como os critérios para a emissão do parecer prévio em relação às contas do Executivo. Pela redação do mencionado artigo, as contas serão consideradas: I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável; II - regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas; e III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável; c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

Nota-se, na dicção legal, a existência de diversos parâmetros de julgamento pautados em normas abertas, o que retira a segurança jurídica esperada por cada fiscalizado. A quadra atual requer que todos os decisores pautem seus julgamentos em critérios claros e coerentes, a fim de evitar decisões fruto da “livre consciência” do decisor. Se analisarmos as legislações recentes, a exemplo do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). Código de Processo Civil), foram retirados todos os artigos que dessem ao juiz o poder de decidir de acordo com o seu livre convencimento, tendo em vista a liberdade que retira a segurança jurídica. Sendo assim, tencionamos analisar quais os critérios devem nortear as decisões dos Tribunais de Contas, muito embora haja os termos abertos na legislação de regência. É dizer, buscaremos saber nas decisões que julgaram as contas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, quais foram as razões justificadoras do *decisum*. Até porque conta julgada irregular, por sua natureza, repercute na elegibilidade do gestor e em cometimento de ato de improbidade administrativa.

De início serão analisadas, ao mínimo, cinquenta apreciações dos Tribunais de Contas em que as contas foram julgadas regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Em cada decisão serão observadas quais as razões para a

rejeição ou aprovação e, com isso, serão relacionados seus motivos e sua aplicação nos demais casos de semelhante qualificação. Observar-se-á o preenchimento dado pelo Tribunal de Contas aos termos abertos como “grave infração”, “economicidade”, “razoabilidade”, “impropriedade”, “falta grave”, dentre outros. Assim, será possível saber o alcance de cada norma balizadora dos julgamentos, a fim de nortear e uniformizar a jurisprudência administrativa, até então inexistente. A sistematização dos dados será feita através da planificação das informações obtidas e suas exteriorizações gráficas, facilitando o acompanhamento e comparação dos resultados.

Este é o pano de fundo deste artigo que segue estruturado da seguinte forma: inicialmente, foram estabelecidas as premissas fundamentais acerca dos Tribunais de Contas: controle da atividade financeira do Estado, natureza e organização das Cortes de Contas; sua competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio e para 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. Foi abordado o processo decisório da Corte de Contas, sua objetividade, e a influência da extinção do livre convencimento do novo Código de Processo Civil sobre ele. Por fim, procedeu-se ao estudo do julgamento da prestação de contas municipais em 2016 realizado pelo TCM-BA e buscou-se identificar os critérios objetivos adotados pela Corte.

## 2. TRIBUNAL DE CONTAS: ASPECTOS FUNDAMENTAIS

### 2.1. CONTROLE DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Em um Estado Democrático de Direito, como o nosso (art. 1º, *caput*, da Constituição Federal), a Administração Pública, em todas suas atividades, deve atuar com legitimidade, isto é, de acordo com as normas pertinentes a cada ato e observando a finalidade pública em sua realização<sup>1</sup>. Desse modo, o Poder Público encontra seus limites no próprio ordenamento jurídico, devendo exercer suas funções (deveres-poderes) com o objetivo de promover e defender os direitos fundamentais<sup>2</sup>.

Assim, o sistema normativo brasileiro consagra diversas espécies de controle que possibilitam aferir a regularidade da gestão que a Administração faz dos interesses coletivos.

Para Hely Lopes Meirelles, controle “é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”<sup>3</sup>. José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, entende que o controle da Administração Pública é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”<sup>4</sup>.

Seja qual for a conceituação adotada, o referido controle constitui-se *princípio fundamental da Administração Pública*<sup>5</sup>.

Nesse ponto, cumpre destacar o controle da atividade financeira do Estado. Para proporcionar satisfação às necessidades públicas, i.e., tudo aquilo cujo provimento é de incumbência do Estado, em razão de uma decisão política, inserida em norma jurídica<sup>6</sup>, o Poder Público precisa arrecadar e gerir receitas, bem como programar e realizar gastos. Sendo possível, ainda, obter créditos públicos, tudo isso detalhadamente previsto em um orçamento.

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. atual. por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 712.

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed ed., rev., atual., ampl. São Paulo. Editora Método, 2014, p. 729

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.*, p. 713.

<sup>4</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017, p. 1001.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.*, p. 1002.

<sup>6</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 79.

É no conjunto desses fenômenos que consiste a atividade financeira estatal. Atividade financeira do Estado é, portanto, instrumento de realização do próprio Estado, fornecendo-lhe os meios para a obtenção de recursos financeiros, a forma de geri-los e aplicá-los, munindo-lhe, ainda, com os instrumentos necessários a sua atuação na sociedade<sup>7</sup>. Sendo assim, o estudo de seu controle afigura-se de grande tomo, e é o que se passa a fazer.

#### 2.1.1. O controle e seus contornos

O princípio da legalidade, no âmbito do direito administrativo, exige da atividade administrativa um exercício em estrita consonância com a lei. O Poder Público apenas pode atuar quando autorizado por lei, dentro dos limites e segundo os procedimentos por ela estabelecidos. Quanto ao controle do orçamento, a Carta Magna foi mais escrupulosa, adotando mecanismos rigorosos de fiscalização que ultrapassam o exame legal para alcançar aspectos mais amplos, tais como legitimidade e economicidade

O controle da aplicação dos recursos públicos é amplo e não se restringe a um exercício financeiro<sup>8</sup>, abrangendo todo o ciclo orçamentário, o qual se desdobra, para Aliomar Baleeiro, nestas fases:

1ª) proposta do Executivo, sob a supervisão política do Presidente da República e assistência de seus órgãos técnicos;

2ª) discussão e aprovação dessa proposta pelo Congresso;

3ª) sanção do Presidente da República e execução por ele e pelos Ministros;

4ª) controle da execução do orçamento e parecer final sobre as contas por parte do Tribunal de Contas;

5ª) julgamento das contas pelo Congresso, que tem competência para recusá-las e submeter o Presidente e Ministros a *impeachment*, em caso de atentado à probidade da Administração, à lei orçamentária, e à guarda e legal emprego dos dinheiros públicos<sup>9</sup>.

Para Ricardo Lobo Torres, controle e fiscalização são noções que não se confundem:

---

<sup>7</sup> LEITE, Harrison Ferreira. Manual de Direito Financeiro. 6. ed. rev., atual. e ampl. Salvador. Juspodivm, 2017, p. 29.

<sup>8</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Op. Cit.*, p. 495.

<sup>9</sup> BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. Rio de Janeiro, Forense, 2004, p. 561.

“o conceito de controle desborda, em certa medida, o de fiscalização. Esta última representa a fase final de um ciclo que se inicia com a elaboração do orçamento pelo Legislativo. Já o controle, além de se inserir na fiscalização financeira, pode também se ligar às fases anteriores de exame e aprovação do orçamento, quando o Legislativo controla o Executivo. O conceito de fiscalização financeira, por seu turno, ultrapassa, em outra direção, o de controle, para abranger também o trabalho das comissões do Legislativo (art. 58, §3º) e as comissões para acompanhar a atividade genérica de fiscalização e controle do Executivo (art. 49, X)”<sup>10</sup>.

Seu conjunto normativo possui lastro constitucional, em seção própria (Seção IX - Da fiscalização contábil, financeira e orçamentária - arts. 70 a 75), bem como previsão na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000 - arts. 43 a 59) e na Lei Geral de Orçamentos (Lei nº 4.320/64 - arts. 72 a 82)<sup>11</sup>, o qual se aplica a todos os entes políticos.

A Constituição Federal preceitua que “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder” (art. 70). O sentido do dispositivo constitucional é estabelecer uma fiscalização a ser exercida sob vários ângulos.

Na seara contábil, a análise recai sobre os registros contábeis e a elaboração de demonstrativos. Busca-se avaliar se os lançamentos, balanços e escrituração observam as regras de contabilidade públicas. Nesse sentido, o art. 83 da Lei nº 4.320/64 dispõe que “A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”.

Desse modo, a contabilidade possibilita o controle sistematicamente técnico das transações financeiras realizadas na execução do orçamento. Como ensina Regis Fernandes de Oliveira:

Tem-se que a *contabilidade* é a técnica de que se valem o economista e o jurista para terem o controle sistemático das verbas arrecadadas e

---

<sup>10</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**, 16. Ed. Rio de Janeiro. Renovar. 2009, p. 200, apud HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20. Ed. São Paulo. Atlas, 2011, p. 91.

<sup>11</sup> Apesar de ser formalmente lei ordinária, a Lei nº 4.320/64 foi recepcionada pela Constituição de 1988 com status de lei complementar (ADI 1726 MC/DF, rel. Min. Maurício Corrêa, DJe 30/04/2004).

despendidas. É mera técnica de controle. É meio para que possa haver o controle meramente numérico dos gastos públicos<sup>12</sup>.

A fiscalização operacional dedica-se ao acompanhamento dos objetivos concebidos na gestão dos gastos públicos, isto é, o desempenho da atividade administrativa. Operacionalidade significa, então, “rigoroso controle sobre as formas de procedimento da despesa, atendendo-se ao atingimento dos objetivos traçados”<sup>13</sup>.

O aspecto financeiro diz respeito ao ingresso de receitas e à realização de despesas. O orçamentário, por sua vez, acompanha a higidez na execução da lei orçamentária. Por fim, a fiscalização patrimonial determina a vigilância do patrimônio público, suas alterações e a preservação dos bens que o integram.

Prosseguindo na análise, tem-se que a legalidade na fiscalização significa verificar se a operação financeira cumpriu os requisitos necessários a sua realização, ou seja, se havia previsão orçamentária para o ato de arrecadação de receita ou de dispêndio do dinheiro público.

Na legitimidade, a análise extrapola a adequação formal da conduta à lei e apura o mérito do ato praticado. O que se busca aqui é a relação entre o gasto e sua valoração diante do atendimento do interesse público<sup>14</sup>; tenciona-se avaliar se a finalidade do sistema financeiro de proteger determinado bem jurídico foi atingida.

A economicidade diz respeito à racionalidade na utilização dos recursos públicos. Verifica-se, sob o enfoque custo-benefício, se a opção escolhida foi a melhor possível através do meio menos oneroso ao erário; se a despesa foi realizada com modicidade.

Na aplicação de subvenções, apuram-se os auxílios concedidos pelo Poder Público a entidades públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, para auxiliá-las no alcance de seus objetivos considerados de interesse público.

A renúncia de receita apenas ocorrerá quando e como a lei autorizar. Caso determinado ente federativo, através de sua política fiscal, conceda benefícios fiscais para atrair empreendimentos, e.g., esta concessão deverá ser fiscalizada para que a busca do interesse público seja preservada sem qualquer desvio.

Cumprido salientar, por fim, que o objeto do controle financeiro e orçamentário não se restringe à administração direta, alcançando também entidades

---

<sup>12</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Op. Cit.*, p. 504.

<sup>13</sup> *Idem*

<sup>14</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Op. Cit.*, p. 496

da administração indireta e entes privados responsáveis por bens públicos. O parágrafo único do art. 70 da CF esclarece que deverá prestar contas “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

A incidência, ou não, da competência fiscalizatória da Corte de Contas será definida pela origem do recurso envolvido, e não pela natureza do ente detentor. Nesse sentido, compete ao Tribunal de Contas da União (TCU) 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 (art. 71, II, da CF; art. 1º, I, da Lei 8.443/92). As empresas públicas e as sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta, estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas, não obstante os seus servidores estarem sujeitos ao regime celetista<sup>15</sup>.

### 2.1.2. Tipos de Controle

Dentro do expansivo sistema de controle da atividade financeira do Estado traçado pelo constituinte originário, no que se refere ao aspecto orgânico, existem mecanismos de controle interno, externo e privado.

#### 2.1.2.1. Controle interno

O controle interno, instrumento existente dentro da própria Administração Pública<sup>16</sup>, está previsto na parte final do art. 70 da CF ao determinar que a fiscalização será exercida “pelo sistema de controle interno de cada Poder”<sup>17</sup>. O art. 74, por seu turno, indica a finalidade e os critérios específicos que os três Poderes deverão observar nesse tipo de controle:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

<sup>15</sup> STF, MS 25.092, rel. min. Carlos Velloso, j. 10-11-2005, P, DJ de 17-3-2006.

<sup>16</sup> MEDAUAR, Odete. **Controles internos da Administração Pública**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 84/85, 1989/1990, p. 39.

<sup>17</sup> Apesar de ser atividade típico do Poder Executivo, a atividade administrativa é atipicamente realizada pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pois na atuação de todos eles há gestão de bens, serviços e interesses públicos.

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;

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

Disciplinando o tema, o art. 75 da Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária, o qual será exercido sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas competente ou órgão equivalente (art. 76), compreenderá a legalidade dos atos financeiros, a fidelidade funcional dos agentes administrativos responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho.

Além disso, a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente (art. 77); e poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos (art. 78).

A principal marca deste mecanismo de controle é o princípio da hierarquia. A partir da relação de coordenação entre os órgãos da Administração Pública, esta norma impõe às autoridades superiores o dever de exercer controle sobre os atos de seus subalternos, ratificando-os ou revendo-os, conforme.

Nesse sentido, a regra extraída do § 1º do art. 74 da CF, segundo a qual os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária, aplica-se apenas ao dirigente do controle interno, isto é, ao agente que “não detenha a competência para, individualmente, sustar a despesa ou regularizar a situação, hipótese em que deverá proceder dessa forma”<sup>18</sup>.

No entanto, caso haja um sistema institucional de controle interno, cujas atribuições sejam definidas por lei, sua atuação independe do princípio hierárquico. Era o caso da Controladoria-Geral da União (CGU), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que, até 2016, assistia direta e imediatamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam atinentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à

---

<sup>18</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20. Ed. São Paulo. Atlas, 2011, p. 95.



prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal (revogado art. 17 da Lei 10.180/03, já na redação dada pela Lei nº 11.204/05)

O próprio Supremo Tribunal Federal (STF), entendendo que a fiscalização exercida pela CGU é interna, pois feita exclusivamente sobre verbas provenientes do orçamento do Executivo, concluiu que “A Controladoria-Geral da União (CGU) pode fiscalizar a aplicação de verbas federais onde quer que elas estejam sendo aplicadas, mesmo que em outro ente federado às quais foram destinadas”<sup>19</sup>.

No entanto, a Lei nº 13.341/16, dispendo sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, extinguiu a CGU e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União – CGU, o qual é estruturado em quatro unidades finalísticas, quais sejam: Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção (STPC), Corregedoria-Geral da União (CRG), Ouvidoria-Geral da União (OGU) e Secretaria Federal de Controle Interno (SFC). Esta, por sua vez, exercendo as atividades de órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo Federal:

“fiscaliza e avalia a execução de programas de governo, inclusive ações descentralizadas a entes públicos e privados realizadas com recursos oriundos dos orçamentos da União; realiza auditorias e avalia os resultados da gestão dos administradores públicos federais; apura denúncias e representações; exerce o controle das operações de crédito; e, também, executa atividades de apoio ao controle externo”<sup>20</sup>.

Vê-se, por isso, que o controle interno é aquele exercido dentro de cada Poder, inserindo-se na estrutura administrativa a ser controlada, através da relação de subordinação entre os órgãos ou de sistemas centralizados, com a finalidade de: (i) avaliar o cumprimento das leis orçamentárias; (ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, dos gastos público; (iii) controlar as operações de crédito, avais e garantias; e (iv) auxiliar o controle externo no exercício de sua missão institucional<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> RMS 25.943/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 02/03/2011

<sup>20</sup> <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/competencias-e-organograma>

<sup>21</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Op. Cit.*, p. 500.

### 2.1.2.2. Controle externo

O controle externo é aquele exercido exclusivamente pelo Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Legislativa e Câmara de Vereadores, conforme), com o auxílio do Tribunal de Contas, como se depreende dos arts. 49, inciso X, e 70 a 73 da CF. Genericamente, ele objetiva, tal qual o controle interno, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, do ente controlado.

Trata-se, todavia, de um controle mais amplo. Para Harrison Ferreira Leite, o controle externo é, em verdade, um controle político, uma vez que quem o realiza é o Poder Legislativo, tomando como análise o interesse público em torno do gasto realizado, em se tratando de contas de governo<sup>22 23</sup>.

Neste ponto, leciona Manoel Jorge e Silva Neto:

“Se o regime democrático determina a participação do povo, por seus representantes, para decidir sobre o gasto do dinheiro do Estado, o princípio republicano exige idêntica fiscalização parlamentar sobre a forma como se gasta”<sup>24</sup>

Assim, é de competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, inciso IX, da CF).

Apesar da natureza política deste controle, a apreciação prévia empreendida pelo Tribunal de Contas competente possui caráter técnico-administrativo. A Corte de Contas é órgão técnico, e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais.

Outro importante elemento deste controle é a Comissão mista permanente de Senadores e Deputados prevista no art. 166, § 1º, da CF, a qual compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República, bem como examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária.

---

<sup>22</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Op. Cit.*, p. 501.

<sup>23</sup> O estudo das contas de governo e das contas de gestão será feito em tópico posterior. Por ora, basta ressaltar que aquelas referem-se à gestão política do Chefe do Executivo

<sup>24</sup> SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 450.

Além disso, esta Comissão, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários (art. 72 da CF).

Considerando os objetivos deste trabalho, as atribuições do Tribunal de Contas e o controle externo das contas públicas municipais serão estudados adiante.

### 2.1.2.3. Controle privado

Por fim, o controle privado, popular ou social constitui-se na ampla possibilidade de participação popular na atividade administrativa<sup>25</sup>. Esta sindicabilidade pode ser exercida administrativamente, através de denúncias e representações, ou judicialmente, através do ajuizamento de Ações Populares, Mandados de Seguranças ou Ações Cíveis Públicas.

Tratando do tema, o art. 74, § 2º, da CF dispõe que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Intrinsecamente ligado ao controle popular está o princípio da transparência orçamentária. Apesar de não haver previsão expressa na Constituição, seu conteúdo pode ser extraído do princípio da publicidade estancado no art. 37, *caput*, da CF, uma vez que é a partir da ampla divulgação dos atos financeiros que a sociedade poderá controlar a gestão dos recursos públicos. A transparência orçamentária é, portanto, uma garantia do cidadão, e não do Estado<sup>26</sup>.

Além das determinações constitucionais de efetivação deste princípio (publicação do relatório resumido da execução orçamentária por parte do Poder Executivo, art. 165, § 3º; e divulgação e acesso das contas municipais durante sessenta dias a qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, art. 31, § 3º), vale destacar a Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação ou Lei da Transparência Pública) que estabeleceu mecanismos que possibilitam o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades a qualquer pessoa, sem necessidade de apresentar motivo.

Sobre o tema, o art. 49 da LC 101/00 estabelece que

---

<sup>25</sup> A expressão “administração pública” grafada em letras minúsculas significa atividade administrativa ou função administrativa exercida pelo Estado.

<sup>26</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *Op. Cit.*, p. 111.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

O controle das finanças estatais desempenhado pela população, sem intermédio de sua representação legislativa, consiste numa manifestação da soberania popular. Afinal, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição (art. 1º, parágrafo único, da CF).

Trata-se, portanto, de importante instrumento de exercício da cidadania, pois não se ocupa apenas de controle na gestão e aplicação da receita pública, mas também de controle de responsabilidade política, demonstrado nas eleições<sup>27</sup>.

## 2.2. DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

### 2.2.1. Breve histórico

Apesar de haver registros anteriores de tentativas malogradas<sup>28</sup>, foi apenas após a Proclamação da República, ainda no Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, através do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que surgiu o Tribunal de Contas no Brasil.

Através do documento, de lavra do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, foi instituído o Tribunal de Contas, ao qual incumbia o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes à receita e despesa da República (art. 1º).

Nesse sentido, considerando a riqueza da justificação que reconhece a autoridade da lei orçamentária, vale a pena transcrever as palavras do jurista:

“Faltava ao Governo coroar a sua obra com a mais importante providencia, que uma sociedade política bem constituída pôde exigir de seus representantes.

Referimo-nos à necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover ás necessidades publicas mediante o menor sacrificio dos contribuintes, à necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação, um sistema saibo, econômico, escudado contra

---

<sup>27</sup> LEITE, Harrison Ferreira. Autoridade da Lei Orçamentária. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2011, p. 225.

<sup>28</sup> Alfredo Buzaid aponta que, em 1826, Visconde de Barbacena e José Ignácio Borges apresentaram ao Senado um projeto de reorganização das Secretarias de Estado, com a instituição do Tribunal de Contas e um sistema de exame *a posteriori*: já em 1838, foi a vez do Marquês de Abrantes, Ministro da Fazenda, apresentar uma proposta de um Tribunal de Contas judicante. Como dito, ambas as ideias não foram concretizadas (BUZOID, Alfredo. O Tribunal de Contas no Brasil. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 62, n.2, 1967, p. 39 – 40).

todos os desvios, todas as vontades, todos os poderes que ousem perturbar-lhe o curso traçado.

Nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentaria. Mas em nenhuma também ha maior facilidade aos mais graves e perigosos abusos.

**O primeiro dos requisitos para a estabilidade de qualquer fôrma de governo constitucional consiste em que o orçamento deixe de ser uma simples combinação formal, como mais ou menos tem sido sempre, entre nós, e revista o caracter de uma realidade segura, solene, inacessível a transgressões impunes.**

(...)

O Governo Provisório reconheceu a urgência inadiável de reorganizá-lo; e a medida que vem propor-vos é a criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediaria à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias – contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil.<sup>29</sup> (negrito à parte).

O Tribunal, além de fiscalizar previamente os atos do Poder Executivo, registrando-os e pondo-lhes seu visto, quando não reconhecidos ofensa à disposição legal e excesso aos créditos votados pelo Poder Legislativo (art. 2º), julgará anualmente as contas de todos os responsáveis por contas, seja qual for o Ministério a que pertençam, dando-lhes quitação, condenando-os a pagar, e, quando o não cumprem, mandando proceder na forma do direito (art. 4º, § 3º). A Corte possuía, assim, função jurisdicional no julgamento de contas.

Observando essas características, Jarbas Maranhão afirma que o sistema adotado foi o belga. A doutrina, em regra, apresenta três principais tipos de sistemas adotados para a fiscalização realizada pela Corte de Contas, os quais levam o nome dos países em que se desenvolveram. São eles: o francês, o italiano e o belga.

O francês caracteriza-se pelo exame *a posteriori*. Sustenta-se na confiança outorgada à Administração, que realiza os atos financeiros, sujeitando-os posteriormente ao Tribunal<sup>30</sup>. Responsabiliza-se o agente que ordenou despesa ou realizou pagamento além do quanto permitido no orçamento.

O sistema italiano opera-se com exame prévio das despesas, que poderão ser vetadas absolutamente e, por conseguinte, não poderão ser realizadas. Desse modo, antecipa-se aos abusos de dispêndios ilegais, os quais restam empecidos antes de serem materializados.

---

<sup>29</sup> BARBOSA, Rui. **Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out./dez. 1999, p. 1 – 2.

<sup>30</sup> BUZAID, Alfredo. **O Tribunal de Contas no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 62, n.2, 1967, p. 8.

No belga, por sua vez, o veto é relativo e a ele acresce-se o registro sob reserva ou protesto. Comumente elogiado por evitar ilegalidades, punir responsáveis e evitar atrito entre Administração e órgão de controle, este sistema, como já dito, foi o adotado na instituição do primeiro Tribunal de Contas do Brasil.

A Constituição de 1891, incorporando o órgão à nova ordem constitucional, estabelecia em seu art. 89 que “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”. Quanto à composição, dispunha: “Os membros deste Tribunal serão nomeados pelo Presidente da República com aprovação do Senado, e somente perderão os seus lugares por sentença”.

As Constituições de 1934<sup>31</sup> e 1937<sup>32</sup> mantiveram a competência da Corte para julgar as contas dos responsáveis por dinheiro públicos. A função judiciária lhe conferida foi, de certo modo, mantida<sup>33</sup>.

A Carta de 1946 dispunha que a administração financeira e a execução do orçamento seriam fiscalizadas pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 22). Competindo-lhe, ainda, julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e outros bens públicos, e as dos administradores das entidades autárquicas (inciso II do art. 77).

Associando elementos de diferentes sistemas, a Lei Maior previa o registro prévio e posterior do Tribunal de Contas para qualquer ato de Administração Pública de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro nacional ou por conta deste (art. 77, § 2º), bem como vetos absolutos e relativos, conforme natureza da despesa (art. 77, § 3º).

A Constituição de 1967, inaugurando seção própria para a fiscalização financeira e orçamentária, inclinou-se para o controle posterior ao estabelecer que durante o exercício de suas atividades “representará ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional sobre irregularidades e abusos por ele verificados” (art. 72, § 4º). Já a suspensão dos efeitos de atos impugnados prevista no § 5º do mesmo artigo

---

<sup>31</sup> Art 99 - É mantido o Tribunal de Contas, que, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, acompanhará a execução orçamentária e julgará as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos.

<sup>32</sup> Art. 114 - Para acompanhar, diretamente, ou por delegações organizadas de acordo com a lei, a execução orçamentária, julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos e da legalidade dos contratos celebrados pela União, é instituído um Tribunal de Contas, cujos membros serão nomeados pelo Presidente da República. Aos Ministros do Tribunal de Contas são asseguradas as mesmas garantias que aos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

<sup>33</sup> BUZAID, Alfredo. *Op. Cit.*, p. 6.

constitui-se veto relativo, uma vez que o Presidente da República poderá ordenar a execução do ato *ad referendum* do Congresso Nacional (§ 7º).

A Constituição de 1988, por sua vez, ampliou o alcance do controle da atividade financeira do Estado. Para tanto, estipulou uma fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial a ser realizada observando os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Ademais, concebeu a possibilidade de sustação de contratos, que deverá ser adotado diretamente pelo Poder Legislativo, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis (art. 71, § 1º). No entanto, se, no prazo de noventa dias, nenhum deles as providenciar, o Tribunal de Contas decidirá a respeito (§ 2º).

### 2.2.2. Conceito e natureza jurídica

A subordinação da Administração à lei é pressuposto do Estado de Direito. Todo aquele responsável pela gestão da coisa pública deve responder pessoalmente por seus atos. Faz-se necessário, assim, um órgão controlador da atividade estatal capaz de identificar e evitar condutas incompatíveis com o ordenamento jurídico. No que se refere à fiscalização financeira, assoma-se cordial o papel do Tribunal de Contas.

Nesse sentido, a prestação de contas da administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d, da CF). No entanto, tal norma jurídica só possui eficácia de princípio de Estado Democrático “enquanto as demais instituições de apuração dessas contas gozarem de autonomia e prestígio para o cumprimento dessa elevada missão, do contrário tudo não passará de mero exercício de formalidades vazias de resultados práticos”<sup>34</sup>.

O Tribunal de Contas é um órgão de matriz constitucional, técnico e especializado, que possui autonomia administrativa e financeira e não se submete a qualquer um dos Poderes, atuando como: a) órgão de fiscalização financeira e orçamentaria; b) tribunal político-administrativo; c) órgão normativo e de orientação; e d) órgão consultivo e de informação.

---

<sup>34</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 25ª ed. Rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 753.

O fato de a Constituição Federal cuidar do regime jurídico do Tribunal de Contas dentro do capítulo dedicado ao Poder Legislativo, pode ensejar dúvidas quanto à natureza jurídica e posição entre os Poderes deste órgão.

Sua inclusão na esfera do Poder Executivo fica de pronto afastada não só por sua topografia constitucional, mas também pelo caráter vitalício do cargo (art. 73, § 3º). Ademais, a hipótese de subordinação de controlador a controlado não se sustenta.

Também não fazem parte da estrutura do Poder Judiciário. A exclusão do órgão no rol daqueles pertencentes a este Poder estabelecido no art. 92 e das instituições essenciais a função jurisdicional do Estado confirma a negativa. Além disto, conforme será demonstrado, os membros da Corte de Contas possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens de integrantes do Judiciário (art. 73, § 3º). Quanto ao órgão em si, aplicam-se, no que couber, as disposições do art. 96 referentes a competências das Cortes de Justiça. Caso o Tribunal de Contas do Judiciário fizesse parte, todas essas disposições sobre ele seriam despropositadas.

Resta agora analisar sua relação com o Poder Legislativo. Para tanto, é preciso compreender a abrangência da expressão “auxílio” estampada no *caput* do art. 71 da Constituição, “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Tal redação não deve ser interpretada no sentido de haver subordinação. Como já pontuado, o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A constituição não faz uso da terminologia “órgão auxiliar”, e isto não é desprezível.

O auxílio das Cortes de Contas compreende uma cooperação funcional para a atividade fiscalizatória do Legislativo, sem, todavia, subordinar-se a ele. O Tribunal de Contas possui natureza de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer um dos três Poderes.

Reforçando tal argumentação, Carlos Ayres Britto pontua que as Cortes de Contas não são órgãos do Poder Legislativo, pois julgam obedecendo parâmetros técnicos-jurídicos, ou seja, de subsunção de fatos à objetividade das normas constitucionais e legais. O julgamento legislativo, por sua vez, dá-se por critérios discricionários de conveniência e oportunidade ao avaliar fatos e pessoas.



Ainda segundo o autor, além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não é órgão auxiliar do Parlamento, no sentido de inferioridade hierárquica ou subalternidade funcional. Referindo-se ao TCU, sintetiza “Sua atuação jurídica se dá a lareira do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro”<sup>35</sup>.

Por fim, conclui que as Cortes de Contas se constituem em tribunais de tomo político e administrativo a um só tempo; político, nos termos da Constituição, e administrativo, nos termos da lei. Participando, ainda, como peça-chave no aparato orgânico-funcional do controle externo e assumindo-se como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração<sup>36</sup>.

Corroborando esta conclusão, destacamos a contribuição de Ricardo Lobo Torres, com a qual nos filiamos:

"O Tribunal de Contas, a nosso ver, é órgão auxiliar dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como da comunidade e de seus órgãos de participação política: auxilia o Legislativo no controle externo, fornecendo-lhe informações, pareceres e relatórios; auxilia a Administração e o Judiciário na autotutela da legalidade e no controle interno, orientando a sua ação e controlando os responsáveis por bens e valores públicos. Rui Barbosa já lhe indicava essas características ao defini-lo como " um mediador independente posto de permeio entre o Poder que autoriza periodicamente a despesa e o Poder que quotidianamente a executa, auxiliar de um e outro, que, comunicando com a legislatura e intervindo na administração, seja não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um voto oportuno" - "É imensa a doutrina, assim brasileira que estrangeira, favorável à colocação do Tribunal de Contas como órgão auxiliar dos Poderes do Estado, principalmente do Legislativo e do Executivo. Demais disso, o Tribunal de Contas auxilia a própria comunidade", uma vez que a Constituição Federal aumentou a participação do povo no controle do patrimônio público e na defesa dos direitos difusos. O Tribunal de Contas, por conseguinte, tem o seu papel dilargado na democracia social e participativa e não se deixa aprisionar no esquema da rígida separação de poderes."<sup>37</sup>

Esboçando um conceito, Regis Fernandes de Oliveira afirma:

“o Tribunal de Contas é órgão constitucional ao qual cabem: fiscalização e controle das contas de todas as pessoas jurídicas e físicas que lidam com recursos públicos, a apreciação de legalidade dos serviços funcionais, podendo impor sanções, em casos de infração. Não é órgão integrante de qualquer poder, possuindo dignidade política administrativa própria”<sup>38</sup>.

O STF, debruçando-se sobre a natureza jurídica do órgão, fixou o entendimento de que os Tribunais de Contas “ostentam posição eminente na estrutura

<sup>35</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 5.

<sup>36</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *Op. Cit.*, p. 11.

<sup>37</sup> TORRES, Ricardo Lobo, **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário**, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 2000, Vol. V, O Orçamento na Constituição, pp. 358 e 359. Apud MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa. Ano 27, n. 108. Brasília: out/dez, 1990.

<sup>38</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Op. Cit.*, p. 644.

constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico”<sup>39</sup>. Suas competências, portanto, não derivam de delegação do Poder Legislativo, mas emanam diretamente da própria Constituição da República.

Por este motivo, e a partir de suas prerrogativas de autonomia e autogoverno, é que as Cortes de Contas possuem iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento<sup>40</sup>.

Ressalte-se, por fim, que o Tribunal de Contas, por ser um órgão, não possui personalidade jurídica, mas apenas personalidade judiciária<sup>41</sup>.

### 2.2.3. Organização e composição

O Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional (art. 73 da CF e art. 1º da Lei nº 8.443/92, Lei Orgânica do TCU)

Para garantia de sua independência, a Constituição lhe confere o exercício das competências previstas para os tribunais do Poder Judiciário, constantes do art. 96, no que couber, tais como: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seu regimento interno, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento de seus respectivos; b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares; c) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários a sua atividade; e d) conceder licença, férias e outros afastamentos aos agentes públicos que lhe forem imediatamente vinculados.

Seus ministros serão nomeados dentre brasileiros que tenham mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função

---

<sup>39</sup> STF, ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010.

<sup>40</sup> STF, ADI 4.418 MC, rel. min. Dias Toffoli, j. 6-10-2010, P, DJE de 15-6-2011.

<sup>41</sup> “A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que o TCU é parte legítima para figurar no polo passivo de mandado de segurança apenas quando o ato impugnado estiver revestido de caráter impositivo” [STF, MS 21.548, rel. min. Maurício Corrêa, j. 4-2-1999, P, DJ de 25-6-1999].

ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior (art. 73, § 1º, incisos I, II, III e IV e art. 71 da Lei nº 8.443/92).

No entanto, não se exigem credenciais formalmente adquiridas. O STF, analisando caso de conselheiros de TCE, possui entendimento de que a qualificação profissional formal não é requisito à nomeação de conselheiro de tribunal de contas estadual. O requisito notório saber é pressuposto subjetivo a ser analisado pelo governador do Estado, a seu juízo discricionário<sup>42</sup>.

Com o objetivo de assegurar o regular exercício de suas atribuições independentemente de influências externas advindas dos Poderes Executivo e Legislativo ou grupos políticos e econômicos, a Constituição dispensou a seus membros tratamento semelhante ao da magistratura. Assim, os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos (art. 73, § 3º, da CF).

Nesse sentido, os ministros do Tribunal gozam de: I - vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; II - inamovibilidade; III - irredutibilidade de vencimentos, observado o limite constitucional de remuneração; IV - aposentadoria, com proventos integrais, compulsoriamente aos setenta anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço, contados na forma da lei, observada o prazo de cinco anos de efetivo serviço (parágrafo único do art. 73 da Lei Orgânica do TCU).

Assim é que a Assembleia Legislativa de um Estado-membro não tem poder para decretar, *ex propria auctoritate*, a perda do cargo de conselheiro do Tribunal de Contas local, ainda que a pretexto de exercer, sobre referido agente público, uma (inexistente) jurisdição política<sup>43</sup>.

Ao lado das garantias e prerrogativas, o regime de vedações é igualmente aplicado. Desta maneira, nos termos do art. 74 da Lei nº 8.443/92, é vedado ao ministro do TCU: I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; II - exercer cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, de qualquer natureza ou finalidade, salvo de associação de

---

<sup>42</sup> STF, AO 476, rel. p/ o ac. min. Nelson Jobim, j. 16-10-1997, P, DJ de 5-11-1999

<sup>43</sup> STF, ADI 4.190 MC-REF, rel. min. Celso de Mello, j. 10-3-2010, P, DJE de 11-6-2010.

classe, sem remuneração; III - exercer comissão remunerada ou não, inclusive em órgãos de controle da administração direta ou indireta, ou em concessionárias de serviço público; IV - exercer profissão liberal, emprego particular, comércio, ou participar de sociedade comercial, exceto como acionista ou cotista sem ingerência; V - celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, empresa pública, sociedade de economia mista, fundação, sociedade instituída e mantida pelo poder público ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes para todo e qualquer contratante; e VI - dedicar-se à atividade político-partidária.

O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal (art. 73, § 4º, da CF).

A Constituição de 1988, ao instituir novo regramento para composição do TCU, rompeu com a fórmula tradicional de exclusividade da livre indicação dos seus membros pelo Poder Executivo para, de um lado, impor a predominância do Legislativo e, de outro, vincular duas das três vagas reservadas ao chefe do Governo aos quadros técnicos dos auditores e do Ministério Público Especial de Contas.

Nesse sentido, um terço dos Ministros do TCU serão escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Já os dois terços restantes serão escolhidos pelo Congresso Nacional.

De se ressaltar que, nos termos do art. 102, I, “c”, da CF, os membros do TCU, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, serão processados e julgados originariamente pelo STF.

#### 2.2.4. Tribunal de Contas dos Estados e dos Municípios

O art. 75 da CF estabelece 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”.

Não é dado ao constituinte estadual atribuir mais ou menos competências aos Tribunais de Contas de seu ente do que aquelas dispostas nos arts. 70 a 74 da Constituição da República.

Nesse sentido, o parágrafo único do referido artigo dispõe que “As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros”. Elucidando a temática, o enunciado de súmula nº 653 do STF precisa “No tribunal de contas estadual, composto por sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder Executivo estadual, cabendo a este indicar um entre auditores e outro entre membros do Ministério Público, e um terceiro à sua livre escolha”.

Destaque-se, ainda, que, nos termos do art. 105, I, “a”, da CF, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados originariamente pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Considerando a imposição do modelo federal (art. 75), o STF entendeu que a inércia de determinada Assembleia Legislativa relativamente à criação de cargos e carreiras do Ministério Público Especial e de auditores que devam atuar junto ao Tribunal de Contas Estadual consubstancia omissão inconstitucional<sup>44</sup>.

No que se refere às contas municipais, a função fiscalizatória pode ser exercida pelo Tribunal de Contas do Estado, Tribunal ou Conselho de Contas dos Municípios ou Tribunal de Contas do Município. Isto porque a Constituição determinou que “O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (art. 31, § 1º).

O fundamento da expressão “onde houver” reside no fato de os Municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro terem instituído, respectivamente, seu Tribunal de Contas do Município, os quais foram recepcionados pela Constituição.

No entanto, de acordo com o § 4º do art. 31, “É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”. A proibição refere-se à criação de uma Corte de Contas para um determinado Município. Nada impede, todavia, que o Estado-membro crie um Tribunal de Contas para atuar sobre os seus Municípios, como acontece na Bahia, em Goiás e no Pará.

---

<sup>44</sup> STF, ADI 3.276, rel. min. Eros Grau, j. 2-6-2005, P, DJ de 1º-2-2008.

### 2.2.5. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPTC), ou Ministério Público Especial, possui fundamento no art. 130 da Constituição:

“Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura”.

Falto de “fisionomia institucional própria” e vinculado administrativamente ao Tribunal de Contas, fazendo parte de sua “intimidade estrutural, o MPTC não integra o conceito de Ministério Público enquanto ente despersonalizado de função essencial à Justiça (CF/88, art. 127), cuja abrangência é disciplina no art. 128 da Constituição Federal”<sup>45</sup>.

É por isto que nenhum membro do Ministério Público Estadual, Promotor de Justiça ou Procurador de Justiça, pode atuar junto à Corte de Contas do referido ente, em substituição aos membros do MPTC. Somente estes possuem legitimidade para atuar junto aos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, o STF possui entendimento que “É inconstitucional o texto normativo que prevê a possibilidade de procuradores de justiça suprirem a não existência do Ministério Público especial, de atuação específica no Tribunal de Contas estadual”<sup>46</sup>.

Observa-se, assim, que o exercício das funções do MPTC fica adstrito à estrutura estatal que lhe foi designada pela Constituição Federal. Isto é, somente exerce suas funções no âmbito dos Tribunais de Contas, não podendo desempenhar as atribuições institucionais do Ministério Público Comum, considerando que não possui atribuição jurisdicional.

Logo, o MPTC não pode ajuizar ação de cobrança para pleitear o pagamento de multa imposta por Tribunal de Contas a responsável por irregularidades no uso de bens públicos<sup>47</sup>. Esta somente poderá ser proposta pelo ente público beneficiário da condenação.

Em recente julgado, reafirmando o que foi acima sustentado, o STF decidiu que:

“O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas não possui legitimidade ativa para propor reclamação no STF alegando descumprimento da decisão

<sup>45</sup> STF, 2ª Turma. Rcl 24162 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 22/11/2016

<sup>46</sup> STF, ADI 3.192, rel. min. Eros Grau, j. 24-5-2006, P, DJ de 18-8-2006.]

<sup>47</sup> Nos termos do art. 71, § 3º, da CF: “As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”

do Supremo. A atuação dos membros do MPTC limita-se, unicamente, ao âmbito dos próprios Tribunais de Contas perante os quais oficiam<sup>48</sup>.

No entanto, o STJ reconhece que, excepcionalmente, o membro do MPTC "possui legitimidade e capacidade postulatória para impetrar mandado de segurança, em defesa de suas prerrogativas institucionais, contra acórdão prolatado pela respectiva Corte de Contas"<sup>49</sup>.

### 2.3. O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

Estabelecidas as premissas gerais acerca dos tribunais de contas, cumpre agora aplicá-las concretamente ao órgão objeto de estudo, isto é, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). Para tanto, serão analisados tópicos pontuais acerca da Corte, a partir na nova ordem constitucional.

Apesar de existente desde 1970, como Conselho de Contas, foi após a Constituição de 1988, a partir da lei Complementar nº 06/91 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios) que o órgão tomou o porte atual.

De início, a Constituição do Estado da Bahia (CE) originalmente dispunha que:

**“Art. 89.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, incluída a das entidades da administração indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e isenções fiscais, será exercida pela Assembleia Legislativa, quanto ao Estado, e pelas Câmaras Municipais, quanto aos Municípios, mediante controle externo e sistema de controle interno de cada Poder” (grifo acrescentado).

A expressão “e isenções fiscais”, que constava do texto original, foi declarada inconstitucional pelo STF no julgamento da ADI nº 461, sob o fundamento de que a inclusão, na CE, das isenções fiscais como objetivo de fiscalização por parte do Tribunal de Contas estadual ofendia à norma do art. 70 da CF, aplicável à Corte de Contas do Estado, conforme disposto no art. 75.

Como já exposto, o Estado-membro não pode atribuir competências a sua Corte de Contas além daquelas estipuladas nos arts. 70 a 74. Tais disposições são aplicáveis aos Estados, devendo o poder constituinte derivado decorrente obediência a suas determinações.

<sup>48</sup> STF, 2ª Turma. Rcl 24156 AgR/DF e Rcl 24158 AgR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgados em 24/10/2017

<sup>49</sup> STJ. 2ª Turma. RMS 52.741-GO, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 8/8/2017.

No que se refere ao controle privado, dispõe que “Art. 92. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas do Estado ou dos Municípios”. Nesse sentido, cumpre ressaltar o importante papel das denúncias na participação popular. Entende-se, por denúncias, as representações encaminhadas ao TCM-BA, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, comunicando eventuais irregularidades ou ilegalidades porventura cometidas por pessoas físicas, órgão ou entidade que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos municipais ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

No ano de 2016<sup>50</sup>, foram julgadas 383 denúncias, o que representa 14,4% do total de processos apreciados ou julgados pelo plenário naquele ano. Desse montante, 310 tiveram origem na sociedade civil.

Para além da representação popular, vale destacar a eficácia deste instrumento de controle social. Dentre as 383 denúncias, 282 delas foram conhecidas e julgadas procedentes ou parcialmente procedentes. Isto significa que, em 63 % das vezes, parte as acusações nelas veiculadas, quando não todas, revelaram-se verdadeiras.

Estabelecendo seção própria para tratar das Cortes de Contas, a CE, em seu art. 91, estabelece que o TCE-BA e o TCM-BA serão “dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais”.

A CE estabelece que os sete Conselheiros do Tribunais de Contas serão escolhidos, após aprovação pela Assembleia Legislativa, nessa ordem:

I – um terço pelo Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, sendo um de sua livre escolha e os demais membros, alternadamente, dentre Auditores e integrantes do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pela Assembleia Legislativa.

Como visto, nos termos do enunciado de súmula nº 653 do STF, quatro devem ser escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo chefe do Poder

---

<sup>50</sup> Os dados foram retirados do Relatório Anual - Exercício 2016: Síntese das atividades 2014/2016 elaborado pelo próprio TCM-BA.



Executivo estadual, cabendo a este indicar um dentre auditores e outro dentre membros do Ministério Público, e um terceiro a sua livre escolha.

Em observância ao princípio da simetria, seus membros possuem as mesmas prerrogativas, garantias, impedimentos, subsídios, direitos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça. No entanto só poderão ser investidos no cargo brasileiros, maiores de trinta e cinco anos e com menos de sessenta e cinco anos de idade, de idoneidade moral e reputação ilibada e de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública, com mais de dez anos de exercício de função ou atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados (art. 94, § 1).

Tendo em vista a importância destes sujeitos na ordem constitucional baiana, vale a pena conhecer quem são os Conselheiros do TCM-BA. Para tanto, usa-se os dados levantados por Juliana Sakai e Natália Paiva na atualização do relatório publicado pela Transparência Brasil em maio de 2014 e intitulado “Quem são os conselheiros dos Tribunais de Contas?”<sup>51</sup>. Confira-se:

CONSELHEIRO	DADOS	CARGOS	PARENTESCO	PROCESSOS
<b>Francisco de Souza Andrade Netto</b> - Presidente	Formado em direito pela Universidade Federal da Bahia. É delegado de polícia.	Foi secretário estadual de Segurança Pública na gestão de Antônio Carlos Magalhães (PFL, 1991-1994).		
<b>Fernando Vita de Souza</b> – Vice-Presidente	Formado em jornalismo pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), atuou como jornalista e escritor. Foi assessor de comunicação no Governo da Bahia, durante as gestões de Antonio Carlos Magalhães (PFLBA) e Paulo Souto (PFL-BA).		É filho do ex-prefeito de Dom Macedo Costa (BA), Edvaldo Oliveira Souza (PFL).	
<b>Plínio Carneiro Filho</b> - Corregedor	Formado em direito, com especialização em gestão organizacional pública. Servidor do TCM-BA, ocupou também cargos comissionados no Tribunal. Foi presidente da Rádio Difusora de Serrinha.		É filho de Plínio Carneiro da Silva, ex-conselheiro do TCM e ex-deputado estadual (ARENA).	
<b>José Alfredo Rocha Dias</b> – Diretor da Escola de Contas	Formado em direito pela Universidade Federal da Bahia, tem especialização em direito constitucional e administrativo. Foi auditor do TCM-BA.	Foi chefe da Casa Civil do Governo da Bahia		

<sup>51</sup> Disponível em: [http://excelencias.org.br/docs/tribunais\\_de\\_contas.pdf](http://excelencias.org.br/docs/tribunais_de_contas.pdf)

<b>Raimundo José Almeida Moreira</b> - Ouvidor	É formado em economia. Tem pós-graduação em planejamento regional do desenvolvimento e mestrado em desenvolvimento regional e urbano. É servidor público de carreira.	Presidiu o Desenbanco-BA (1991/2000), a Telebahia, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - Conder (1980) e a Associação Brasileira de Instituições de Fomento.		
<b>Paolo Marconi</b> – Presidente da Segunda Câmara	Formado em comunicação, atuou como jornalista.	Foi assessor de comunicação no governo do Estado da Bahia durante a gestão de Antônio Carlos Magalhães (PFL).		
<b>Mário Sílvio Mendes Negromonte</b> – Presidente da Primeira Câmara	Formado em direito, é empresário da construção civil.	Elegeu-se deputado federal cinco vezes: duas pelo PSDB (1995/1999/ 1999-2003), uma pelo PPB (2003-2007) e outras duas pelo PP (2007-2011/2011-2014). Também foi deputado estadual pelo PSDB (1991-1995) e secretário de Transportes de Salvador (1993/1994). Ocupou o posto de ministro das Cidades (2011-2012) do governo Dilma Rousseff (PT), mas deixou a pasta devido a denúncia de irregularidades em sua gestão	É casado com a prefeita de Glória (BA), Vilma Negromonte (PP), e pai do deputado federal Mário Negromonte Júnior (PP).	STF - Inquérito nº 3989 - É alvo de inquérito relacionado à Operação Lava Jato, referente a crimes de lavagem de dinheiro, corrupção passiva e formação de quadrilha, no qual também são investigados os senadores Renan Calheiros e Edison Lobão (PMDB) e o ex-tesoureiro do PT, João Vaccari Neto, condenado a 15 anos de prisão em processo da Lava Jato que tramita na Justiça Federal do Paraná.  STJ - Inquérito nº 1054/2015 - Outra ação relacionada à Operação Lava Jato, o conselheiro é investigado por corrupção passiva. De acordo com a acusação, ele teria usado o Ministério das Cidades para negociar propinas durante o processo de escolha da empresa que ficaria responsável pela implementação do sistema nacional de rastreamento de veículos automotores.

Destaque-se, ainda, que, conforme dispõe o art. 30, § 2º da CF, o art. 95, § 1º da CE prevê que “O parecer prévio, emitido pelo Tribunal sobre contas apresentadas pelo Prefeito ou pela Mesa da Câmara Municipal, só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa do Município”.

Finalmente, cumpre ressaltar um tema que esporadicamente ressurgiu no debate político, a extinção do TCM-BA. O problema ganhou novos contornos após o Plenário do STF decidir pela constitucionalidade de emenda estadual que extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE).

O Tribunal, por maioria, julgou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5763 proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) que questionava emenda feita à Constituição do Estado do Ceará que extinguiu o TCM-CE, aprovada em agosto de 2017,

A entidade questionava a constitucionalidade da emenda argumentando: i) vício de iniciativa, considerando que a extinção do órgão foi feita sem que o projeto de emenda tivesse sido formulado pela própria Corte ou pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE); ii) violação aos princípios federativo, da separação de Poderes e da autonomia dos Tribunais de Contas; iii) desvio de poder, diante do suposto abuso no exercício da atividade legislativa pelos parlamentares, pois os deputados estaduais teriam legislado em causa própria ao tentar impedir a atuação da corte de contas; e iv) violação ao art. 31, § 4º da CF que proibiria a extinção de Tribunais de Contas dos Municípios.

O Ministro Marco Aurélio, relator da ADI, afastando a alegação de desvio de poder, entendeu que “A fraude na edição de lei com o objetivo de alcançar finalidade diversa do interesse público deve ser explicitada e comprovada”. Quanto ao vício de iniciativa, afirmou que a Constituição cearense prevê que as propostas de emendas constitucionais podem ser apresentadas pelo Governador do Estado, por mais da metade das câmaras municipais ou por um terço dos membros da assembleia legislativa, sendo este o caso dos autos.

Assim, mantendo posicionamento da jurisprudência da Corte de que a Constituição impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º)<sup>52</sup>, o STF entendeu que a Constituição Federal não proíbe a extinção de Tribunais de Contas dos Municípios.

Seja qual for a decisão da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, é de se esperar que a finalidade pública seja observada. A extinção, ou manutenção, da Corte deve ser motivada a partir de critérios condizentes com os princípios que regem a Administração Pública. Não se pode permitir que uma instituição superior de controle responsável pela guarda da boa aplicação do patrimônio público tenha sua desconstituição baseada em arrufos políticos.

---

<sup>52</sup> STF. Plenário. ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 02/02/1995.

### 3. CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS MUNICIPAIS

#### 3.1. O DEVER DE PRESTAR CONTAS

Todo aquele que se dispõe a administrar bens de outro submete-se, conseqüentemente, ao respectivo dever de prestar contas. Sobre sua origem, José de Ribamar Caldas Furtado a situa no direito natural: “é obrigação universal, vale para todos e em toda parte; é incumbência imutável, não se podendo nem cogitar da sua dispensa; é dever que é, pela própria natureza; decorre da racionalidade humana, da ordem regular das coisas”<sup>53</sup>.

Quando se está diante de recursos da coletividade, a exigência é ainda mais rigorosa. No Estado Democrático de Direito, os bens públicos não pertencem ao governante, mas ao povo; e sua administração, portanto, deve ser fiscalizada.

Lembre-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 dispôs, em seu art. 15, que “A sociedade tem o direito de pedir contas a todo o agente público pela sua administração”.

Atualmente, observamos que a Administração Pública vem sendo reconhecida como excessivamente custosa, organicamente inchada e ineficiente. A sociedade, consciente e cidadã, está mais atenta à gestão dos recursos públicos, exigindo maior transparência e rechaçando medidas ilegítimas que não busquem realizar as demandas reais da população.

Assim, no âmbito do controle externo, para assegurar o devido controle dos atos financeiros do agente público, faz-se necessária a atuação de uma entidade de fiscalização que garanta a observância das boas práticas de governança pública.

O referido autor observa que:

De um modo geral, pode-se dizer que a prestação de contas, que deve ser instruída com os documentos justificativos, consiste na discriminação da universalidade das receitas e despesas, concernentes a uma administração de bens, valores ou interesses de outrem, em um determinado período, efetivada por força de lei ou contrato<sup>54</sup>

No ordenamento pátrio, a CF, no parágrafo único do art. 70, estabelece que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”.

---

<sup>53</sup> CALDAS FURTADO, J.R. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do TCU, 2007. Disponível em: Acesso em: 28 dez. 2017, p. 61

<sup>54</sup> CALDAS FURTADO, J.R. Op. Cit., p. 62.

Conforme já pontuamos, apesar de fazer referência à União, o dispositivo deve ser estendido aos demais entes federados (art. 75).

Tratando do chefe do poder executivo federal, a CF determina que a ele compete prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, que se dá no dia 02 de fevereiro, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV). A disposição aplica-se, simetricamente, a Governares e Prefeitos.

A importância do princípio da prestação de contas na ordem constitucional vigente pode ser atestada observando as consequências de sua omissão. Inicialmente, desataca-se o princípio da prestação de contas da administração pública como princípio constitucional sensível. Isto significa que seu desrespeito por um Estado-membro, por exemplo, implica a ocorrência da sanção mais grave no direito constitucional, a decretação de intervenção federal.

Ademais, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, VI, da Lei nº 8.429/92), sujeitando-se o responsável às cominações de ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (art. 12, III).

A não prestação de contas pelo Presidente da República poderá configurar crime de responsabilidade, por atentar contra a lei orçamentária (art. 85, VI, da CF). Quanto aos prefeitos, deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos, constitui crime de responsabilidade, sujeito ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (art. 1º, VI, do Decreto-Lei nº 201/67).

Além disso, a omissão no dever de prestar contas resulta na instauração da tomada de contas, que, na esfera federal, compete privativamente à Câmara dos Deputados (art. 51, II, da CF); e, na estadual, ao Tribunal de Contas (art. 91, III, da CE).

### 3.2. O REGIME JURÍDICO DAS CONTAS PÚBLICAS

As contas públicas integram um regime jurídico duplo: de um lado, tem-se as “contas de governo”; de outro, “contas de gestão”. A configuração de cada uma delas e sua relação com o Tribunal de Contas serão estudadas separadamente, a seguir.

#### 3.2.1. Apreciação das contas de governo e o parecer prévio

As denominadas contas de governo, contas de desempenho ou contas de resultado, possuem fundamento nos art. 71, I, e 49, IX, da Constituição Federal<sup>55</sup>. A partir delas, o Chefe do Poder Executivo, agente político, expressa, anualmente, os resultados de sua política pública traçada para o exercício financeiro analisado, isto é, se o orçamento dos planos e programas de governo foi cumprido.

A ele reserva-se um julgamento de natureza política pelo Poder Legislativo, o qual será auxiliado pelo Tribunal de Contas competente incumbido de elaborar o parecer prévio.

Tais contas relacionam-se diretamente com os ditames constitucionais das finanças públicas. Não são avaliados atos financeiros em separado, mas toda a atuação do gestor público globalmente. De fato, o que importa é o destino, e não a viagem. Neste instante, a execução das políticas públicas estabelecidas nas leis orçamentárias (LOA, LDO, PPA) será analisada, e determinações constitucionais de gastos com pessoal, educação e saúde serão verificadas.

O foco da fiscalização financeira será na legitimidade e economicidade das contas. Examina-se a relação entre a atuação do gestor público e o saneamento das necessidades públicas.

Zelando pelos princípios da publicidade e da transparência fiscal, a Constituição determina que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei (art. 31, § 3º).

As contas de governo serão julgadas politicamente pelo Poder Legislativo, através dos representantes do povo. Para tanto, contará com o auxílio da Corte de Contas.

---

<sup>55</sup> 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. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

É por isso que José de Ribamar Caldas Furtado afirma que a Casa Legislativa é o juiz natural para julgar este tipo de contas. Segundo o autor, cabe ao Legislativo “atuar com total autonomia, emitindo juízo de valor, mas não se descuidando das normas de procedimento nem podendo incidir em manifesta ilegalidade, sob pena de nulidade a ser imposta pelo controle do Judiciário”<sup>56</sup>.

O Legislativo não se debruça sobre os atos financeiros elementares da gestão pública, como o faz o Tribunal de Contas; realiza, em verdade, um julgamento político, uma avaliação globalmente direcionada das finanças públicas, procedendo a um exame de desempenho das finalidades e diretrizes encampadas pelo governante<sup>57</sup>.

O Tribunal de Contas, portanto, aqui nada julga, mas apenas aprecia. Seu parecer prévio tem caráter opinativo e não vincula o julgamento feito pelo Legislativo. Nem por isso, pode-se dizer que ele não possui relevância, ao contrário, é essencial. Não pode o Legislativo julgar sem ele.

Neste ponto, destacam-se as precisas palavras de autor:

“Vê-se que o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo é um ato composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos. A vontade do Tribunal de Contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da Casa Legislativa, que edita o ato principal. Importa dizer que a existência do ato decisório da Corte de Contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo. Isso quer dizer que, em caso de atraso do Tribunal, o Parlamento deve cobrar o cumprimento da obrigação, mas não pode julgar sem a apreciação da Casa de Contas”<sup>58</sup>

Este entendimento destaca o papel de auxílio da Corte de Contas – isto, todavia, como já explanado, não retira a autonomia e independência do órgão. Com efeito, a apreciação de contas é técnica, enquanto o julgamento delas é político.

Tendo em vista a natureza opinativa do parecer, caberá ao Congresso Nacional, em maioria simples, no caso da União Federal, aprovar/rejeitar as contas do Presidente da República. Nos casos dos Municípios, o constituinte resolver por bem adotar outro regramento. Isto porque 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. 31, §

---

<sup>56</sup> CALDAS FURTADO, J.R. Op. Cit., p. 71

<sup>57</sup> NAGATA, Bruno Mitsuo. Fiscalização financeira quanto à legitimidade. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2013.tde-29082013-142048, p. 194.

<sup>58</sup> CALDAS FURTADO, J.R. Op. Cit., p. 71

2º). No caso, há uma vinculação relativa; exige-se maioria qualificada para que o parecer deixe de prevalecer.

Ainda assim, o julgamento caberá à Câmara Municipal. E faz todo sentido; se o Prefeito foi eleito pelo povo, a partir de uma decisão política, para administrar o interesse público, apenas politicamente deverá ele ser julgado.

Neste ponto, a tabela<sup>59</sup> abaixo demonstra o elevado nível de permanência dos pareceres prévios emanados do TCM-BA. Obviamente, por não haver exigência legal, apenas 37,6% dos julgamentos entre 2012-2014 foram informados pelas Câmaras Municipais. Ainda assim, pode-se perceber que, em média, 88,7% das vezes o parecer prévio foi mantido.

JULGAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE PREFEITURAS PELO PODER LEGISLATIVOS – CONTAS REFERENTES AOS EXERCÍCIOS DE 2012-2014							
EXERCÍCIO	APRECIADAS PELO TCM	INFORMADAS PELA CÂMARA	%	RESULTADO DO JULGAMENTO PELA CÂMARA			
				PP ACATADO	%	PP NÃO ACATADO	%
<b>PREFEITURAS</b>							
<b>2012</b>	388	163	42,0	138	84,7	25	15,3
<b>2013</b>	414	167	40,3	153	91,6	14	8,4
<b>2014</b>	418	129	30,9	116	89,9	13	10,1
<b>TOTAL</b>	1.120	459	37,6	407	88,7	52	11,3

Por fim, vale ressaltar que o julgamento político-administrativo, iniciado no Tribunal de Contas e decidido no Parlamento, deve sempre guardar observância ao devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF) e ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV, da CF).

### 3.2.2. Julgamento das contas de gestão

As contas de gestão, ou contas de ordenação de despesas, possuem fundamento no art. 71, II, da Constituição, segundo o qual compete ao TCU 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.

<sup>59</sup> Os dados foram retirados do Relatório Anual - Exercício 2016: Síntese das atividades 2014/2016 elaborado pelo próprio TCM-BA.



Mais uma vez, ressalte-se, pela regra do art. 75, aplica-se, no que couber, aos Estados e Municípios o quanto estabelecido nos art. 70-74. Assim, esta competência também será exercida pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver.

Neste caso, não se avalia os gastos globais do governante, administrador público, mas de cada um dos atos financeiros que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente.

Julgar os ordenadores de despesa é competência do Tribunal de Contas que não fica subordinada ao crivo posterior do Poder Legislativo. Nessa direção, o STF julgou inconstitucional Emenda Constitucional nº 16/2006 do Estado do Tocantins, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas<sup>60</sup>.

### 3.3. O PREFEITO COMO ORDENADOR DE DESPESA

Situação que suscitou muita polêmica na doutrina e jurisprudência é aquela em que se questionava a competência de julgamento das contas de Chefe do Executivo que desempenha funções de ordenador de despesas.

Inicialmente, cumpre esclarecer que esta situação apenas ocorre nos pequenos municípios brasileiros, e não são poucos. Basta lembrar que a República Federativa do Brasil possui 5.570 municípios. Em grandes municípios, nos Estados e, obviamente, na União Federal, em que a descentralização e desconcentração da atividade administrativa é largamente aplicada, e órgãos e agentes exercem atribuições variadas, o Chefe do Executivo não atua como ordenador de despesas.

O debate acerca da questão ganhou novas proporções a partir da edição da “Lei da Ficha Limpa” (LC 135/2010) que, alterando a LC 64/90, prevê que os administradores que ocuparam cargos ou funções públicas e tiveram suas contas rejeitadas pelo “órgão competente” ficam inelegíveis pelo período de 8 anos. Confira-se:

“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

---

<sup>60</sup> STF, ADI 3.715, rel. min. Gilmar Mendes, j. 21-8-2014, P, DJE de 30-10-2014.

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**” (grifos acrescentados)

Portanto, qual seria o órgão competente para julgar o Prefeito? Duas correntes destacavam-se. A primeira delas entendia que tal competência seria dos Tribunais de Contas. Assim, se a Corte rejeitasse as contas do Prefeito, ele já se tornaria inelegível, nos termos do art. 1º, I, "g", da LC 64/90.

Defendo a tese, José de Ribamar Caldas Furtado destacava o posicionamento do STJ de que, nesses casos, haveria um duplo julgamento; um político perante o Parlamento, precedido do parecer prévio; e outro técnico a cargo da Corte de Contas.

“E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito<sup>53</sup>. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais”<sup>61</sup>.

Assim, caso o Tribunal de Contas rejeitasse as contas de um Prefeito, a Justiça Eleitoral, com base nesta decisão, poderia negar seu registro de candidatura, impedindo-o de concorrer às eleições.

Contrariamente, a segunda corrente defendia que o julgamento competiria à Câmara Municipal. Nesse sentido, observando o papel de auxílio do Tribunal de Contas, sua atuação resumir-se-ia à emissão do parecer prévio. Em seguida, a Câmara decidiria, podendo afastar as conclusões do Tribunal de Contas, desde que pelo voto de, no mínimo, a maioria qualificada de 2/3 dos Vereadores (art. 31, § 2º, da CF). Somente após este julgamento, e em caso de reprovação, é que a Justiça Eleitoral poderia considera-lo inelegível. Esta nos parece a posição mais correta e, como se verá, foi a adotada pela Suprema Corte.

Reforçando esta tese, destacam-se as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Sem embargo, tal competência, diga-se de passagem, tem sido tradicional e erroneamente confundida com a procriação substancial das contas do

---

<sup>61</sup> CALDAS FURTADO, J.R. Op. Cit., p. 74-75.

Governo, em geral, de tal sorte que, absurdamente, nas órbitas estaduais ou municipais, Tribunais de Contas destas esferas têm rejeitado contas de Governador ou Prefeito, por atos que, muitas vezes, não lhes podem ser diretamente imputáveis, pois não se faz a devida acepção entre o que é de responsabilidade direta das autoridades em questão e o que é de responsabilidade de subordinados seus. Com efeito, possivelmente não há e talvez jamais venha a haver alguma Administração, considerada em seu todo, livre de falha ou irregularidade na gestão de recursos públicos. Sempre existirá algum servidor da Administração direta ou indireta que cometerá deslizes, faltas ou mesmo incorreções graves em detrimento do bom honesto manejo dos recursos públicos, para não se falar de meras impropriedades técnicas no que concerne a registros relativos a receita e despesa pública. É um contra-senso absoluto considerar a aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo dependente da miríade de atos praticados por terceiros, conquanto agentes da Administração direta ou indireta: atos que, nos respectivos escalões, o Presidente, Governadores e Prefeitos centenas de milhares de vezes sequer poderão saber que foram praticados ou como o foram e se, em cada caso, a sanção pela rejeição de contas do Chefe do Poder Executivo (que ocorrerá se o Legislativo acolher o parecer do Tribunal de Contas neste sentido) é politicamente grave<sup>62</sup>

No julgamento do RE 848.826/DF, em agosto de 2016, o STF, apreciando o tema, fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. (STF. Plenário. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 10/8/2016).

Parece-nos que acertou o STF. A função fiscalizatória do Poder Legislativo é típica e desenvolvida a partir de um processo político-administrativo, iniciado na apreciação técnica do parecer do Tribunal de Contas, e encerrado definitivamente pela decisão do Parlamento.

Assim, ainda que o Prefeito atue na administração cotidiana do patrimônio público, executando diretamente programas orçamentários, ele estará submetido ao julgamento pelos Vereadores, que representam a soberania popular.

No entanto, o que ocorre se, mesmo após o encaminhamento do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, a Câmara de Vereadores não julgar as contas do Prefeito? Quanto ao tema, também havia duas correntes. A primeira sustentava que o parecer produziria efeitos até que a Câmara expressamente se manifestasse no sentido de sua rejeição. Baseavam-se na interpretação literal da Constituição, “O

---

<sup>62</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit* , p. 934-935.

parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente presta, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal" (art. 31, § 2º).

Já a segunda corrente argumentava que, como já fundamentamos, o parecer prévio possui natureza opinativa, não vinculando a decisão posterior da Câmara. Como deixamos consignado, há aqui um ato complexo que apenas se aperfeiçoa com a soma desses dois elementos: parecer prévio e deliberação legislativa. A Constituição não nos remete à possibilidade de o parecer prévio produzir efeitos até o julgamento pela Câmara.

Mais uma vez, acertou o STF, que, julgando o RE 729.744/MG, fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

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. (STF. Plenário. RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016).

Do contrário, o que haveria era o julgamento efetivo pelo Tribunal de Contas, o que não se permite. Sua atuação restringe-se, nesses casos, à apreciação, nada mais. Mais uma vez, destacamos: quem julga o Executivo é o Legislativo.

No ponto, vale ressaltar que, diante do entendimento da Suprema Corte, o art. 58, § 1º, da Lei Orgânica do TCM-BA não possui guarda com a Constituição Federal. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 58 - O parecer prévio deverá ser elaborado em 180 (cento e oitenta) dias a contar do recebimento das contas pelo Tribunal de Contas dos Municípios e só deixará de prevalecer pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do Poder Legislativo Municipal.

§ 1º - Prevalecerá o parecer prévio referido neste artigo se, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do seu recebimento, o Poder Legislativo Municipal não houver deliberado sobre a respectiva conta

Entretanto, observada a independência de instâncias, eventuais ilicitudes identificadas no parecer poderão ser apuradas independentemente da posição legislativa.

### 3.4. RESULTADO DO JULGAMENTO

Qual então poderá ser o resultado do julgamento do Tribunal de Contas? A Lei Orgânica do TCM-BA estabelece que a Corte emitirá parecer prévio ou julgará as contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, decidindo se aquelas são regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis definindo, conforme o caso, a responsabilidade civil dos gestores.

Confira-se o detalhamento das hipóteses legais:

Art. 40 - As contas serão consideradas:

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

II - **regulares com ressalvas**, quando evidenciarem impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas;

III - **irregulares**, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

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

b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável;

c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

IV - **ilíquidáveis**, na hipótese prevista no artigo 44 desta lei.

Parágrafo único - O Tribunal de Contas dos Municípios poderá considerar irregular as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de prestação ou tomada de contas anterior. (grifos acrescentados).

No entanto, o Tribunal identificou a necessidade de não só enumerar e distinguir as mais frequentes e reiteradas, mas também a de estabelecer, para o conhecimento dos Gestores, quais as irregularidades e falhas que, pelo seu grau de maior ou menor relevância, pelo seu nível de incidência e por sua frequência, poderão motivar a rejeição das contas municipais. Para tanto, editou a Resolução nº 222/92, que enumera, *numerus apertus*, irregularidades e falhas que poderão motivar a rejeição de contas municipais.

Nesse sentido, a Resolução dispõe que são consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância e pelo de nível de incidência, bem como pela extensão e pela gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, **motivarão a rejeição das contas municipais** (art. 1º), dentre outras:

- a prática de atos de improbidade administrativa, com prejuízo ao erário, em proveito próprio ou alheio;

- a não aplicação de, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da receita tributária municipal, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental;

- a não aplicação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público

- a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde;

- a ausência de licitação, o indício de fuga ou a realização de processo licitatório sem observância do disposto na legislação pertinente, inclusive no que se refere a habilitação e cadastro, quando for o caso;

Estabelece, ainda, que são consideradas irregularidades que, pelo grau de relevância, pelo nível de incidência e pela frequência verificada, bem como pela extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público, **poderão motivar a rejeição de contas municipais** (art. 2º), dentre outras:

- a realização de despesa total com pessoal em percentuais superiores àqueles calculado sobre a receita corrente líquida, definidos pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00;

- a não eliminação no prazo estabelecido pelo o art. 23 da Lei Complementar nº 101/00, do percentual excedente aos limites definidos no art. 20 do aludido diploma, para a despesa total com pessoal;

- a utilização de créditos especiais e suplementares sem o correspondente decreto executivo de abertura;

- a reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de denúncia, de prestação ou tomada de contas anterior;

- a ausência de publicação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, e de remessa ao TCM, nos prazos estabelecidos, dos relatórios, demonstrativos e comprovações de publicidade, conforme determinam a Lei Complementar nº 101/00 e a Resolução TCM nº 460/00;

Desde logo, destaca-se a diferença na redação dos artigos. Enquanto o primeiro rol refere-se a condutas que **motivarão a rejeição das contas municipais**, o segundo diz respeito a condutas que **poderão motivar a rejeição de contas municipais**.

Desta simples constatação, pode-se concluir que a incidência de condutas elencadas na primeira relação fará com que as contas do respectivo Prefeito sejam rejeitadas; e que a incidência de condutas da segunda lista poderá prejudicar o mérito das contas. Considerando-se, em ambos os casos, o grau de relevância e o de nível

de incidência, bem como a extensão e a gravidade dos prejuízos por elas causados ao erário ou ao interesse público.

Reforçando o caráter exemplificativo dos róis, o art. 3º estabelece que além das irregularidades já listadas, poderão também motivar a rejeição das mencionadas contas quaisquer outras não especificadas que atentem contra a legitimidade, a economicidade, a razoabilidade ou a eficiência das contas municipais ou que afrontem os princípios constitucionais regedores da administração pública, ou que, ainda, colidam frontalmente com a legislação em vigor.

Com efeito, a finalidade didática da Resolução é claramente percebida. Entretanto, resta saber como tem se comportado o TCM-BA diante de tais regularidades e quais os critérios utilizados pela corte para, diante de uma das condutas elencadas, rejeitar, ou não, determinadas contas prestadas por um Prefeito.

#### 4. DELIBERAÇÕES DO TCM-BA À LUZ DO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015)

Compreendido o papel do Tribunal de Contas na apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, bem como o regime jurídico de seu parecer prévio, cumpre agora esclarecer de que forma pode-se avaliar a objetividade de seus pronunciamentos, especificadamente, aqueles do TCM-BA.

Para tanto, mister é tecer algumas palavras introdutórias acerca da objetividade.

##### 4.1 O PROBLEMA DA OBJETIVIDADE

No Estado Democrático de Direito, a fundamentação das decisões mais do que uma exigência, é um direito fundamental do cidadão; sua obrigatoriedade compõe verdadeiro apanágio deste conceito de Estado. Fundamentar significa além de expor o fundamento legal do *decisum*, invocar, necessariamente, razões e argumentações de caráter jurídico, isto é, amparadas pelo ordenamento jurídico.

A fundamentação consiste, em verdade, proteção contra a arbitrariedade estatal, pois é nela que se expõe a justificativa de se ter decidido deste ou daquele modo. Assim, o cidadão precisa poder identificar a objetividade, ou a arbitrariedade, das decisões.

O poder decisório estatal não pode ser baseado na subjetividade dos julgadores. Isso é incompatível com o novo paradigma do direito. Protege-se, através do dever fundamental de motivar, o direito fundamental da fundamentação.

Para Humberto Ávila:

“De outro lado, se o cidadão não tem condições de verificar se a decisão é ou não correta, nem dispõe de parâmetros mínimos acerca do conteúdo da decisão, o Direito, no final das contas, não tem como guiar a conduta, o particular não tem como controlar as decisões e, pior que isso, não tem como combatê-las, apontando aquilo que está certo e aquilo que está errado”<sup>63</sup>.

Descumpridos estes preceitos, não se há falar em segurança jurídica.

Imprescindível, portanto, é saber se uma decisão é objetiva. Em que consiste esta objetividade? Ainda segundo o autor, a objetividade significa independência, correção e invariância.

Independência corresponde à existência de critérios para saber se a decisão independe, em alguma medida, de preferências pessoais, caprichos. Já a

---

<sup>63</sup> ÁVILA, Humberto. Da interpretação da lei à interpretação do Direito nas decisões judiciais. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Seminário Teoria da Decisão Judicial. Brasília: CJF, 2014. v. 30, p. 69.



correção possibilita a identificação da decisão como correta ou equivocada. Por fim, invariância significa que se existirem cenários semelhantes, mesma norma e dois sujeitos em situações equivalentes, a decisão será a mesma.

É através da fundamentação/motivação que se verifica a objetividade da decisão.

Assim é que o inciso IX do art. 93 determina que “todas as decisões devem ser fundamentadas”, em outras palavras, é o mesmo que dizer que o julgador deverá explicitar as razões pelas quais prolatou determinada decisão. O inciso seguinte estabelece que “as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas”.

Nesse sentido, Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco e Antonio Carlos de Araújo Cintra esclarecem que a exigência da motivação das decisões:

“Mais modernamente, foi sendo salientada a função política da motivação das decisões judiciais, cujos destinatários não são apenas as partes e o juiz competente para julgar eventual recurso, mas quisquis de populo, com finalidade de aferir-se em concreto a imparcialidade do juiz e a legalidade e justiça das decisões”<sup>64</sup>.

A exigência da motivação possui, então, dupla função. Uma endoprocessual, permitindo que as partes, cientes das razões que formaram o convencimento do julgador, verifiquem se foi feita uma análise adequada da causa, a fim de controlar a decisão através de recursos, bem como para que juízes de instância superior tenham subsídios para reformar ou manter o pronunciamento. Esta função decorre do discurso para a solução do caso dirigido às partes.

Já a função exoprocessual permite que a fundamentação viabilize o controle da decisão pela coletividade, isto é, em via difusa da democracia participativa, exercida pelo povo em cujo nome a sentença é pronunciada<sup>65</sup>.

Todas estas exigências precisam ser observadas nas decisões dos Tribunais de Contas. Ainda que se considere a natureza político-administrativa de seus processos, os preceitos fundamentais devem ser respeitados.

Diferentemente do processo judicial, o processo nas Cortes de Contas é caracterizado pela: ausência de litígio entre as partes; jurisdição *ex officio*; dois atores

---

<sup>64</sup> CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo: 2012.

<sup>65</sup> BRAGA, Paula Sarno;/ DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 11. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p. 322

principais: responsável e Tribunal; relação jurídica instaura-se com o início da gestão dos recursos públicos; e impugnação através de pedidos de reconsideração<sup>66</sup>.

Apesar disto, os princípios do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF) e do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, da CF) precisam ser considerados. O mesmo vale para o princípio da motivação (art. 93, IX e X, da CF). É na exposição de motivos que o Tribunal de Contas deverá apontar a legislação aplicada ao caso concreto e os fatos que o levaram a decidir de tal modo.

A Lei nº 12.209/11 do Estado da Bahia, que regula o processo administrativo estadual, faz expressa menção às normas:

Art. 3º - A Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, celeridade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação, devido processo legal e ampla defesa, segurança jurídica, oficialidade, verdade material, gratuidade e, quando cabível, da instrumentalidade das formas

O art. 33 da referida lei dispõe que a “Administração emitirá decisão motivada nos processos administrativos, bem como sobre solicitações ou reclamações, indicando de forma clara e precisa os fundamentos de fato e de direito que embasaram a decisão”.

Presentes, portanto, os fundamentos da exigência da motivação das decisões do Tribunal de Contas.

#### 4.2. O FIM DO LIVRE CONVENCIMENTO. CONTRIBUIÇÕES DO NOVO CPC

Até o CPC de 2015, o julgador decidia conforme o princípio da persuasão racional, ou princípio do livre convencimento motivado. Nesse sistema, o juiz, apreciando e avaliando as provas existentes nos autos, deveria formar livremente sua convicção. O referido princípio situava-se entre o sistema da prova legal e o do julgamento *secundum conscientiam*. O julgador não seria desvinculado da prova e dos elementos constantes dos autos, mas sua apreciação dependeria de critérios legais determinados *a priori*. Sua decisão teria por base os elementos do processo, mas estas seriam avaliadas a partir de critérios críticos e racionais.

---

<sup>66</sup> CALDAS FURTADO, J.R. **Processo e eficácia das decisões do Tribunal de Contas**. Revista Controle: doutrina e artigos. Fortaleza, v. 12, n. 1, jun. 2014, p. 31.

No entanto, a prática cuidou de demonstrar que tal princípio era utilizado para, disfarçadamente, veicular decisões arbitrárias. Nas palavras de Karina Maria Mehl Damico Fonseca e Fernando Gustavo Knoerr:

“o sistema do livre convencimento motivado foi sendo distorcido ao longo dos anos e, ao contrário do que deveria ser, ao juiz foi sendo atribuído um poder discricionário cada vez maior de, conforme seus critérios pessoais, dizer quais as provas que seriam ou não capazes de formar o seu convencimento - muitas vezes em contrariedade às partes, e na sequência analisá-las e, exercendo seu livre convencimento, valorá-las num trabalho metucioso e delicado de interpretação e de exposição dos motivos que entendeu daquela forma”<sup>67</sup>.

No entanto, o processo, tratando de direitos, deve ter suas disposições limitadas e controladas.

Com o advento do novo CPC, todas as expressões que tratam do livre convencimento foram excluídas do texto legal. No ponto, destaca-se a justificativa sugerida por Lenio Streck:

“embora historicamente os Códigos Processuais estejam baseados no livre convencimento e na livre apreciação judicial, não é mais possível, em plena democracia, continuar transferindo a resolução dos casos com plexos em favor da apreciação subjetiva dos juízes e tribunais. Na medida em que o Projeto passou a adotar o policentrismo e coparticipação no processo, fica evidente que a abordagem da estrutura do Projeto passou a poder ser lida como um sistema não mais centrado na figura do juiz. As partes assumem especial relevância. Eis o casamento perfeito chamado ‘coparticipação’, com pitadas fortes do policentrismo. E o corolário disso é a retirada do ‘livre convencimento’. O livre convencimento se justificava em face da necessidade de superação da prova tarifada. Filosoficamente, o abandono da fórmula do livre convencimento ou da livre apreciação da prova é corolário do paradigma da intersubjetividade, cuja compreensão é indispensável em tempos de democracia e de autonomia do direito. Dessa forma, a invocação do livre convencimento por parte de juízes e tribunais acarretará, a toda evidência, a nulidade da decisão”<sup>68</sup>.

Importa, assim, analisar as contribuições do novo Código para a fundamentação das decisões.

Antes, todavia, tendo em vista os objetivos deste trabalho, cumpre registrar que se aplica o CPC aos processos no Tribunal de Contas.

As normas do CPC aplicam-se de modo supletivo ou subsidiário aos processos administrativos regidos por lei anteriores à entrada em vigor do *Codex*. Tal conclusão é extraído do quanto disposto no art. 15 do diploma legal: “Na ausência de

<sup>67</sup> FONSECA, Karina Maria Mehl Damico e KNOERR, Fernando.Gustavo. **Porque era necessário acabar com o livre convencimento no novo cpc?** Revista Percurso. v. 1, n. 18 (2016), pp 94

<sup>68</sup> STRECK, Lenio Luiz. **O novo Código do Processo Civil (CPC) e as inovações hermenêuticas: o fim do livre convencimento e a adoção do integracionismo dworkiniano.** Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206,, abr./jun. 2015, p. 35

normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”.

E não somente aos Tribunais de Contas, mas a qualquer tribunal administrativo que julgue conflitos, tais como o Tribunal Marítimo, CADE, CARF e aos processos administrativos das agências reguladoras.

Nesse sentido, o TCU entende que a aplicação do Código de Processo Civil se dá apenas de maneira analógica e subsidiária na falta de normas legais e regimentais específicas<sup>69</sup>.

Como já pontuado, a fundamentação das decisões consubstancia direito fundamental do cidadão. Nesse sentido, a motivação do pronunciamento daquele detentor do poder estatal de julgar apresenta-se como garantia entre as partes do processo.

Uma das características da decisão judicial é a racionalidade. Para Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria, racionalidade é:

“exigência de que a fundamentação da decisão seja um discurso justificativo, que deve partir de cânones racionais comumente aceitos e reconhecidos no contexto da cultura média daquele tempo e daquele lugar em que se atua”<sup>70</sup>.

Daí que a motivação deve ser racional e servirá como forma de controle do poder dado ao julgador, o qual tem justificar suas escolhas.

Importante dispositivo do novo CPC é o art. 489, confira-se:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterá os nomes das partes, a identificação do caso, com a suma do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem.

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

<sup>69</sup> SÚMULA TCU 103: Na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil.

<sup>70</sup> BRAGA, Paula Sarno; DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 11. ed., Salvador: Juspodivm, 2016, p. 324.

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º No caso de colisão entre normas, o juiz deve justificar o objeto e os critérios gerais da ponderação efetuada, enunciando as razões que autorizam a interferência na norma afastada e as premissas fáticas que fundamentam a conclusão.

§ 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

O inciso I do § 1º do artigo 489 remonta à hipótese em que o julgador limitou-se a indicar, reproduzir ou parafrasear ato normativo em sua decisão sem explicitar a necessária relação entre a norma aplicada e o caso concreto em análise. Tem-se, aqui, clara vedação aos pronunciamentos genéricos.

Toda decisão que se baseie em de lei ou enunciado normativo deve evidenciar claramente os fatos da causa que ensejaram o emprego daquele texto legal e a produção na norma do caso concreto.

O processo de atribuição de sentido às alegações de fato e ao texto normativo deve ser sucedido pela explicação de que modo a norma extraída do texto legal incide sobre o fato. É o que Fredie Didier, Paula Sarno e Rafael Alexandria chamam de “roteiro semasiológico”.

Não pode o julgador apenas repetir texto legal e afirmar que o caso concreto a ele se aplica. Tal entendimento deve ser racionalmente demonstrado através de critérios que permitam o controle externo.

O inciso II desse mesmo artigo trata das decisões que lançam mão de conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo de incidência.

Entende-se por conceito jurídico determinado aquele composto por termos vagos, de vaga amplitude semântica. Por esta razão, para que lhe seja dado sentido, a justificação tem de ser ainda mais criteriosa.

Podemos destacar dentro desta categoria as hipóteses de reprovação de contas a serem analisadas pelo TCM-BA. Da redação da lei orgânica do órgão, tem-se que as contas serão consideradas irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: a) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável; c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

Não se sabe, apenas da leitura do texto, em que consiste grave infração à norma legal e gestão ilegítima, antieconômica ou não-razoável. Assim, caso a Corte

utilize tais dispositivos, ela deverá demonstrar criteriosamente, sua aplicação ao fato que está sendo imputado ao gestor.

O inciso III, por sua vez, determina que o julgador examine a situação concreta posta para poder dar legitimidade a decisão. Os referidos autores concluem que a motivação tem conteúdo substancial, e não meramente formal.

Caso a fundamentação não seja fundamentada, ela será inútil.

Quanto aos tribunais, o art. 926 do CPC atribui-lhes os deveres de manter íntegra e coerente sua jurisprudência.

Integridade, em sentido amplo, exige que os juízes construam seus argumentos de forma integrada ao conjunto do Direito. Este dever relaciona-se com a ideia de unidade do Direito.

Para tanto, é preciso compreendê-lo como um sistema de normas. Ordenamento jurídico, portanto, deve ser ordenado. Assim, o voluntarismo judicial e argumentações arbitrárias são rechaçadas.

A coerência, por sua vez, deve ser formal e substancial, interna e externa. Isso quer dizer que os tribunais não podem se contradizer, devem guardar observar suas próprias decisões anteriores, e dialogar com elas, autorreferindo-se, e observar o desenvolvimento judicial do direito.

Haverá coerência se os mesmos princípios que foram aplicados nas decisões o forem para os casos idênticos. Trata-se de imposição do princípio da igualdade.

Importa saber se o TCM-BA vem se adequando aos preceitos deste novo paradigma.

## **5. ANÁLISE DOS JULGADOS DAS CONTAS ANUAIS PRESTADAS PELOS PREFEITOS BAIANOS NO ANO DE 2016**

Até o presente momento, este trabalho dedicou-se à análise dos aspectos fundamentais do Tribunal de Contas, o regramento do controle externo das contas municipais e a influência do CPC na apreciação destas através do parecer prévio.

Todos estes esclarecimentos servem de base para que possamos analisar concretamente como se comportou o TCM-BA quando da apreciação das contas municipais do Estado da Bahia no exercício financeiro de 2015, apreciadas em 2016, bem como os respectivos critérios de julgamento adotados.

Para tanto, faz-se necessário esclarecer o método utilizado na avaliação do objeto. Inicialmente, foram selecionados cinquenta Municípios. Com o objetivo de preservar a imparcialidade da escolha, foram elencados as vinte e uma Inspetorias Regionais de Controle Externo (IRCE) e os respectivos Municípios a elas subordinados, alfabeticamente ordenados. Então, foram selecionados o primeiro e o último de cada lista até chegar ao montante objeto de estudo.

Desse modo, o estudo alcança municípios de todo o Estado, não se limitando a determinada região, ou a critério geopolítico, tais como número populacional, desenvolvimento econômico ou subordinação a determinado grupo de inspetores.

Em seguida, analisou-se cada parecer prévio emitido pela Corte de Contas nos casos selecionados a partir de oito aspectos. São eles a existência de: descumprimento do limite de despesa com pessoal; irregularidade na execução orçamentária; descumprimento da lei de licitações; descumprimento de determinação do TCM-BA; irregularidade na abertura de créditos adicionais; descumprimento índice FUNDEB; descumprimento índice saúde; descumprimento índice educação; e, finalmente, o respectivo resultado.

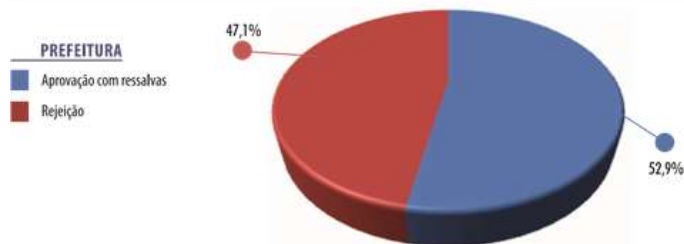
Conforme será demonstrado, os aspectos selecionados correspondem aos principais fatores que ensejaram a reprovação das contas anuais prestadas pelo Prefeitos baianos referentes a 2015.

Cabe salientar, desde já, que todos os gráficos e tabelas presentes neste capítulo foram extraídos, ou elaborados, a partir do Relatório Anual - Exercício 2016: Síntese das atividades 2014/2016 do próprio TCM-BA, e que pode ser consultado no site da Instituição.

## 5.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015

No que se refere ao exercício financeiro de 2015, o TCM-BA, ao apreciar a prestação de contas dos Prefeitos, concluiu que em 216 delas foi possível evidenciar: impropriedade, falta de natureza formal, prática de ato indevido, que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao erário ou omissão do dever de prestar contas; e em 192 foi possível evidenciar: grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; b) injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico ou não-razoável; ou c) desfalque, desvio de dinheiros, bens, ou valores públicos.

PRESTAÇÃO DE CONTAS - JULGADAS POR TIPO DE DECISÃO - PREFEITURAS - 2016



Isto significa que nenhuma das contas prestadas expressou de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos atos de gestão do responsável.

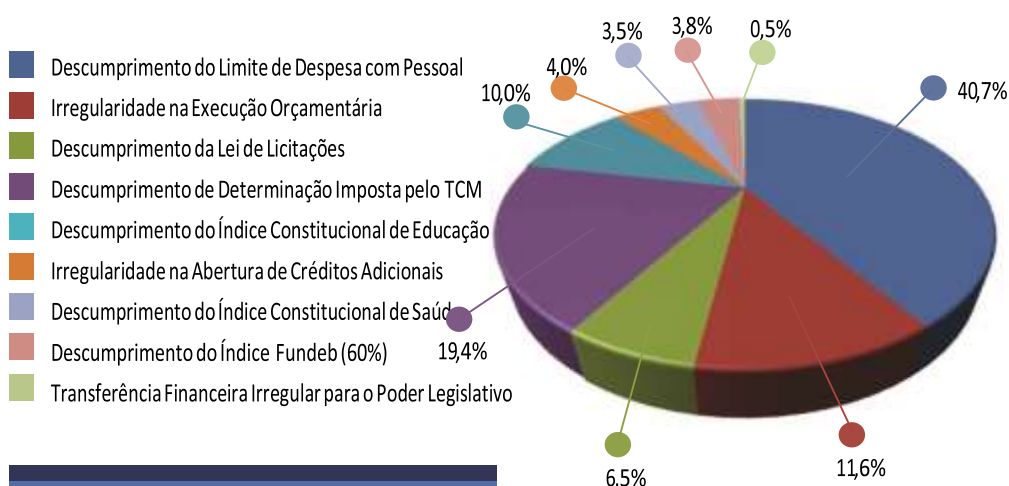
O fenômeno, todavia, não é recente. Verifica-se na tabela abaixo que, pelo menos, desde 2014 nenhum Prefeito teve suas contas julgadas regulares.

PRESTAÇÃO DE CONTAS APRECIADAS E JULGADAS PELO PLENÁRIO - 2014/ 2016									
ENTIDADE	DECISÃO	2014		2015		2016		TOTAL	%
		QUANT.	%	QUANT.	%	QUANT.	%		
PREFEITURA	Aprovação	0	0	0	0	0	0,0%	0	0,0%
	Aprovação com ressalvas	339	75,0%	266	63,6%	216	52,9%	821	64,2%
	Rejeição	113	25,0%	152	36,4%	192	47,1%	457	35,8%
<b>TOTAL</b>		<b>452</b>	<b>100%</b>	<b>418</b>	<b>100,0%</b>	<b>408</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.278</b>	<b>100,0%</b>

Feito esse esclarecimento, cumpre destacar quais foram as irregularidades responsáveis pelo maior número de rejeição das contas prestadas referentes ao exercício de 2015. Confira-se:



## MOTIVOS DE REJEIÇÃO DE CONTAS - PREFEITURAS - EXERCÍCIO 2015



Como dito, estes motivos foram os aspectos objeto de análise nos pareceres prévio estudados. Tendo em vista a finalidade deste trabalho, cumpre explicá-los:

### **Descumprimento do limite de despesas com pessoal**

A Constituição Federal, em seu art. 169, estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

Regulamentando o tema, o art. 18 da LRF (Lei Complementar nº 101/00) fixa o conceito legal de Despesa de Pessoal:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Para os Municípios, o limite da Despesa de Pessoal é fixado no patamar de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida<sup>71</sup>.

O art. 20, por sua vez, define que a repartição do limite global não poderá exceder, na esfera municipal, 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

<sup>71</sup> Para a LRF, Receita Corrente Líquida dos Municípios é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição. (art. 2º, IV)

Caso o Prefeito não consiga proceder à redução do total da Despesa que ultrapassar o limite legal, o Município não poderá: a) receber transferências voluntárias; b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; e c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Por fim, ressalte-se que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal em excesso constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º, § 1º, da Lei nº 10.028/00).

### **Descumprimento da Lei de Licitações**

Através do procedimento licitatório, a Administração antes de celebrar um contrato administrativo abre a todos interessados a possibilidade de apresentarem suas propostas, a fim de que seja escolhida mais vantajosa.

O instituto, objeto de estudo do Direito Administrativo, é amplo e as possibilidades de contrariá-lo são vastas. Desse modo, basta destacar que a maioria das irregularidades está relacionada à dispensa ou inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou inobservância de formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade.

### **Irregularidade na abertura de créditos adicionais**

Para que o Executivo possa realizar alterações orçamentárias, notadamente operações creditícias, a autorização do Legislativo faz-se imprescindível.

Assim, ausência de publicidade dos decretos e a abertura de créditos adicionais sem suporte legal constituem as irregularidades comumente encontradas.

### **Irregularidade na execução orçamentária**

Durante o exercício financeiro, a execução orçamentária do município é acompanhada pela IRCE respectiva. Presente em todos os pareceres, este tópico apresenta a maior variedade de apresentações. Encontra-se desde a ausência de documentos exigidos e considerados essenciais pelas normas da Corte, até inconsistências contábeis e condutas incompatíveis com preceitos constitucionais e legais.

Apesar da diversidade de condutas, algumas mais recorrentes podem ser apontadas, são elas: atraso no pagamento da remuneração de servidor; pagamento de tarifas bancárias pela emissão de cheques sem fundo; irregularidades atinentes à

formalização dos contratos; contratação direta em desacordo com previsão legal; e não encaminhamento de notas fiscais.

### **Descumprimento de determinação imposta pelo TCM-BA**

Para a Corte, este tipo de irregularidade consiste na inadequação, ou ausência, do cumprimento das Resoluções normativas impostas pelo Tribunal. Entretanto, tendo em vista a abundância de normas regulamentadoras do Tribunal, a identificação de problemas desta natureza torna-se mais complexa.

Após o exame dos cinquenta pareceres, pode-se concluir, sem dúvida, que o diploma editado pela Corte mais violado pelos gestores é a Resolução TCM nº 1.282/09, a qual disciplina a transferência de dados e informações municipais ao TCM-BA pelo Sistema Integrado de Gestão e Auditoria – SIGA.

Ressalte-se que, nos termos do art. 15 da referida Resolução:

Art. 15 - Todos os órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal jurisdicionados a este TCM observarão, obrigatoriamente, as regras, prazos e normas contidos nesta Resolução, sendo que o não cumprimento dos mesmos poderá ensejar o comprometimento de mérito das contas anuais dos municípios

### **Descumprimento do índice constitucional de educação**

O art. 212 da Constituição Federal determina que os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) no mínimo, da receita resultante de Impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A observância deste limite constitui um dos requisitos para o recebimento de transferência voluntária (art. 15, § 1º, IV, “b”, da LRF). Seu descumprimento, por outro lado, abre espaço para decretação de intervenção do Estado no Município (art. 35, I, da CF).

### **Descumprimento do índice FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi instituído pela Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007.

O art. 22 da referida lei estabelece que pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

### **Descumprimento do índice constitucional de saúde**

O art. 7º da Lei Complementar nº 141/14 estabelece que os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Compõem a base de cálculo do percentual. qualquer compensação financeira proveniente de impostos e transferências constitucionais previstos no § 2º do art. 198 da Constituição Federal, já instituída ou que vier a ser criada, bem como a dívida ativa, a multa e os juros de mora decorrentes dos impostos cobrados diretamente ou por meio de processo administrativo ou judicial.

Caso, em determinado Município, este valor não seja alcançado, a diferença que implica o não atendimento deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao de apuração da diferença, sem prejuízo das sanções cabíveis.

Assim como no caso da saúde, a observância deste limite constitui um dos requisitos para o recebimento de transferência voluntária (art. 15, § 1º, IV, “b”, da LRF). Seu descumprimento, por outro lado, abre espaço para decretação de intervenção do Estado no Município (art. 35, I, da CF).

No que se refere a estes três últimos índices, vale ressaltar que, como já citado, a Resolução nº 222/92 considera irregularidades que motivarão a rejeição das contas municipais: a não aplicação de, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da receita tributária municipal, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público pré-escolar e fundamental; a não aplicação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério no efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público; e a não aplicação do mínimo exigido da receita municipal nas ações e serviços públicos de saúde.

Estruturada a análise das contas nesta medida, as irregularidades foram elencadas até que se encontrou padrão demonstrado na tabela abaixo:

PREFEITURA	DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL	IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	DESCUMPRIMENTO DA LEI DE LICITAÇÕES	DESCUMPRIMENTO DE DETERMINAÇÃO DO TCM	IRREGULARIDADE NA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	DESCUMPRIMENTO ÍNDICE FUNDEB	DESCUMPRIMENTO ÍNDICE SAÚDE	DESCUMPRIMENTO ÍNDICE EDUCAÇÃO	APRECIÇÃO
URANDI	NÃO 48,59	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,25	NÃO 26,37	aprovado com ressalva
AMÉRICA DOURADA	NÃO 51,36	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 20,41	NÃO 25,17	aprovado com ressalva
ALAGOINHAS	NÃO 51,39	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,13	NÃO 25,94	aprovado com ressalva
VÁRZEA NOVA	NÃO 51,57	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,62	NÃO 26,16	aprovado com ressalva
ANGUERA	NÃO 52,39	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 20,12	NÃO 26,64	aprovado com ressalva
TEOLANDIA	NÃO 52,50	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO 19,54	NÃO 26,74	aprovado com ressalva
ADUSTINA	NÃO 52,51	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 18,44	NÃO 27,74	aprovado com ressalva
ARACATU	NÃO 53,20	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 22,42	NÃO 26,31	aprovado com ressalva
ANTAS	NÃO 53,27	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 17,98	NÃO 26,23	aprovado com ressalva
ABAÍRA	NÃO 53,99	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 17,20	NÃO 25,84	aprovado com ressalva
VITÓRIA DA CONQUISTA	SIM 54,69	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 24,89	NÃO 25,61	aprovado com ressalva
VERA CRUZ	SIM 55,51	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO 16,01	NÃO 25,66	aprovado com ressalva
XIQUE-XIQUE	SIM 56,46	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,43	NÃO 25,48	aprovado com ressalva
ANAGÉ	SIM 56,69	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 23,29	NÃO 27,87	rejeitado
ARATUÍPE	SIM 56,74	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 15,69	NÃO 25,60	rejeitado
TREMEDAL	SIM 56,86	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 17,07	NÃO 26,64	aprovado com ressalva
ALCOBAÇA	SIM 57,20	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 15,39	SIM 24,33	rejeitado
ANDARAÍ	SIM 57,47	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 20,08	NÃO 25,71	aprovado com ressalva
ANTÔNIO GONÇALVES	SIM 57,51	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,02	NÃO 25,80	aprovado com ressalva
ANDORINHA	SIM 57,59	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO 20,80	NÃO 27,80	aprovado com ressalva
VÁRZEA DO POÇO	SIM 59,03	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 15,75	NÃO 25,75	aprovado com ressalva
UIBAÍ	SIM 59,54	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 18,13	NÃO 25,85	aprovado com ressalva
UBAÍRA	SIM 59,68	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO 20,47	NÃO 25,58	aprovado com ressalva
AMARGOSA	SIM 59,84	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 22,92	NÃO 26,62	aprovado com ressalva
VALENTE	SIM 60,14	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO 19,80	NÃO 25,50	aprovado com ressalva
ARATACA	SIM 60,21	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,01	NÃO 25,62	aprovado com ressalva
UBATÁ	SIM 60,29	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,17	NÃO 25,69	aprovado com ressalva
UNA	SIM 60,34	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO 23,87	NÃO 28,75	aprovado com ressalva
ABARÉ	SIM 60,55	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO*	NÃO 23,81	SIM 24,98	rejeitado
WAGNER	SIM 60,82	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 18,98	SIM 23,39	rejeitado
AURELINO LEAL	SIM 60,84	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 17,32	NÃO 25,64	aprovado com ressalva
ACAJUTIBA	SIM 61,57	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 23,83	NÃO 25,78	rejeitado
APORÁ	SIM 61,75	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 21,70	NÃO 26,60	rejeitado
ARACI	SIM 63,06	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,48	SIM 24,59	rejeitado
APUAREMA	SIM 63,06	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM 12,39	SIM 24,00	rejeitado
UTINGA	SIM 63,13	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO 25,98	NÃO 25,55	rejeitado
UAUÁ	SIM 63,49	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 21,62	NÃO 21,57	rejeitado
VARZEDO	SIM 63,90	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 18,44	NÃO 28,12	rejeitado
TUCANO	SIM 64,66	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 24,20	NÃO 26,75	rejeitado
ANTÔNIO CARDOSO	SIM 65,66	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,94	NÃO 25,06	rejeitado
AMÉLIA RODRIGUES	SIM 65,70	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,50	NÃO 26,24	rejeitado
VALENÇA	SIM 66,89	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 17,19	NÃO 26,26	rejeitado
VEREDA	SIM 67,52	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,08	NÃO 25,72	rejeitado
ÁGUA FRIA	SIM 69,24	SIM	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 20,15	SIM 23,83	rejeitado
ALMADINA	SIM 69,76	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO 16,49	NÃO 26,76	rejeitado
VÁRZEA DA ROÇA	SIM 69,93	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM 16,99	SIM 5,87	SIM 6,27	rejeitado
TEODORO SAMPAIO	SIM 70,38	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 16,18	NÃO 25,37	rejeitado
WENCESLAU GUIMARÃES	SIM 73,57	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO 17,39	SIM 24,55	rejeitado
URUÇUCA	SIM 74,86	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO 19,73	NÃO 30,15	rejeitado
AIQUARA	SIM 80,05	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM 15,43	NÃO 27,50	rejeitado

Observa-se que a irregularidade definidora da aprovação/rejeição das contas neste exercício financeiro foi o descumprimento com gastos de pessoal. Apesar de a LRF definir que a repartição do limite global não poderá exceder, na esfera municipal, 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo, gastos realizados até 56,46 resultaram em aprovação das contas com ressalvas. Por outro lado, gastos acima de 61,57% implicaram, invariavelmente, a rejeição das contas.

No entanto, surge o seguinte questionamento: por que Prefeitos que tiveram gastos de 60,84% tiveram suas contas aprovadas com ressalva e outros com 56,69% tiveram suas contas rejeitadas? Para respondê-lo, faz-se necessário analisar os pareceres em confronto.

## 5.2 ANÁLISE DOS PARECERES PRÉVIOS

Não se pretende, aqui, analisar o mérito da apreciação, ou seja, concluir se as contas prestadas deveriam ser aprovadas ou rejeitas. O que se busca é verificar como o TCM-BA tem decidido, quais os critérios adotados e a objetividade de suas decisões.

Para fundamentar a argumentação desenvolvida neste trabalho, cumpre analisar trechos dos pareceres selecionados. Após o destaque, entre parênteses, encontra-se a identificação do Município, o índice de gasto com pessoal e a respectiva deliberação:

“A análise técnica aponta que em todos os quadrimestres de 2015 a despesa com pessoal ultrapassou o limite legal, com os percentuais de 58,42%, 59,75% e 56,74% da Receita Corrente Líquida, permanecendo, pois, de igual sorte ao exercício de 2014, a violação ao regramento disposto no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00 (limite máximo de 54%).

Os gastos com pessoal em 2015 reincidentemente não foram reconduzidos ao limite, configurando grave violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, que redundava no posicionamento desfavorável à aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Aratuípe. Este entendimento ampara-se nos incisos IX e X do art. 2º da Resolução TCM nº 222/92 e alterações (Res. 224/93; 225/93; 272/95; 396/99; 471/00; e 648/02), que enumera como causa de rejeição de contas, dada a frequência e relevância, **“a realização de despesa total com pessoal em percentuais superiores àqueles calculado sobre a receita corrente líquida, definidos pelos artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/00” e “a não eliminação no prazo estabelecido pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101/00, do percentual excedente aos limites definidos no art. 20 do aludido diploma, para a despesa total com pessoal”**. Resta clara, portanto, a gravidade ora discutida”.  
(ARATUIPE, 56,74; REJEITADAS)

“Não obstante, entende esta Relatoria que não se afigura razoável afirmar que houve flagrante descontrole dessas despesas no exercício sob exame a ponto de ensejar a aplicação da penalidade máxima consubstanciada na rejeição das contas, ficando o Gestor desde já advertido de que a não recondução no próximo exercício da despesa total com pessoal ao limite

prescrito no art. 20, III, b, da Lei Complementar nº 101/00 poderá ensejar na rejeição das suas contas.”  
(AURELINO LEAL, 60,84; APROVADAS COM RESSALVA)

Assim, o total da aplicação em despesa com pessoal reduziu para R\$20.818.775,10 e o seu percentual em relação à RCL reduziu para 60,29%. Vale ressaltar que o entendimento majoritário deste TCM no sentido de que as contas não sejam rejeitadas, tendo em vista que o percentual atingido não configura total descontrole destes gastos, considerando a conjuntura econômica.  
(UBATÃ, 60,29; APROVADAS COM RESSALVA)

Assim sendo, de tudo quanto foi narrado e considerando a crise financeira porque passa o país, impactando sobremaneira as finanças municipais, sobretudo dos pequenos e médios municípios da região nordeste, diante de um Produto Interno Bruto – PIB com crescimento negativo nos últimos exercícios financeiros, ficou evidenciado que a situação de dificuldades enfrentadas pelo Executivo Municipal, certamente, contribuiu para dificultar a adoção das medidas saneadoras recomendadas com vistas à recondução da despesa total com pessoal ao limite definido na LRF.

Por tais razões, esta relatoria inclina-se pela não aplicação da rigorosa penalidade de rejeição das contas em apreço, com a devida vênia do opinativo em contrário do ilustre representante do Ministério Público de Contas, para cominar ao gestor, no entanto, a multa prevista no § 1º do art. 5º da Lei Federal nº 10.028/00, nos termos da modulação antes definida, além de advertir-lhe para a recondução da despesa total com pessoal no prazo estabelecido no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerando que no 3º quadrimestre (2015) a despesa realizada no índice de 57,59% desconsidera o estabelecido no art. 20 da LRF, devendo, para tanto, adotar as medidas previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, consubstanciadas na redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração de servidores não estáveis. E, se essas medidas se mostrarem insuficientes, determinar a exoneração de servidores estáveis.

(ANDORINHA, 57,59; APROVADAS COM RESSALVAS)

Destaca-se que, em Aratuípe, o gasto de 56,74% foi considerado grave violação à Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto que em Aurelino Leal, o gasto foi de 60,84%, e a fundamentação do parecer limita-se ao seguinte: “entende esta Relatoria que não se afigura razoável afirmar que houve flagrante descontrole dessas despesas no exercício sob exame a ponto de ensejar a aplicação da penalidade máxima consubstanciada na rejeição das contas”.

Já em Ubatã, em que o gasto foi de 60,29%, a decisão é sustentada no argumento de que é “o entendimento majoritário deste TCM no sentido de que as contas não sejam rejeitadas, tendo em vista que o percentual atingido não configura total descontrole destes gastos, considerando a conjuntura econômica”.

Também recorrendo ao argumento econômico, em Andorinha, em que o gasto foi de 57,59%, o descumprimento da LRF foi relevado sob o discurso de que crise financeira porque passa o país, impactou sobremaneira as finanças municipais.

Que crise é essa? Como ela impactou os municípios? O que é “flagrante descontrolado”? Não se sabe. E, ainda assim, todos esses “argumentos” foram utilizados para aprovar percentuais maiores do que aquele considerado “grave violação” à LRF. Se esta crise financeira do país impactou as contas municipais “sobretudo dos pequenos e médios municípios da região nordeste”, o que Aratuípe não tem de pequeno município da região nordeste que Andorinha, Ubatã e Aurelino Leal têm? Fica o questionamento<sup>72</sup>.

Confira-se o seguinte trecho do parecer prévio das contas de Arataca:

“Em suma, conquanto tenha a defesa final se insurgido quanto ao percentual mencionado, não cuidou de colacionar documentos que corroborassem as alegações postas. Desse modo mantém-se inalterado o percentual de 60,21% (sessenta vírgula vinte e um por cento) apontado pela área técnica. Este Relator, em consonância com a maioria do egrégio Plenário, em face da crise econômica que atingiu os municípios, essencialmente os de menor porte, e razões outras de amplo e geral conhecimento, não considera dito percentual ao final de 2015, como causa, por si, de rejeição das contas”.

De início, o percentual foi de 60,21%, mas as contas foram aprovadas com ressalva. Para além da injustificada argumentação sobre a crise financeira, esta manifestação da Corte apresenta um problema ainda mais grave. O Tribunal, em face de “razões outras de amplo e geral conhecimento” não considerou o percentual de 60,21% como causa de rejeição.

Daí surgem alguns questionamentos, a nosso ver, relevantes: o que são “razões outras de amplo e geral conhecimento”? Qual a natureza dessas razões? São elas, ao menos, jurídicas, técnicas, objetivas? Quem possui este dito conhecimento amplo e geral? Mais uma vez, não se sabe, nem é possível saber. Neste caso, a arbitrariedade atinge patamar mais elevado; ela requer que o jurisdicionado realize um vaticínio sobre seu julgamento.

Sobre uma irregularidade identificada durante execução orçamentária, ainda cuidando da discricionariedade, observe-se o seguinte trecho:

**“De outra banda, detecta-se a existência de gastos considerados não razoáveis com prestação de serviços médicos, Credor – DARLAN GOMES DE SÁ, bem como a constatação de acúmulo de cargos, tendo em vista que o mesmo além de médico contratado, é também servidor comissionado do município, ocupando o cargo de Diretor Clínico do Hospital Municipal. Cabe informar que, em consulta ao SIGA (pagamento de Empenho e Pessoal/Salário), constata-se que durante o exercício citado o credor percebeu como prestador de serviços a quantia de**

---

<sup>72</sup> O fundamento da crise econômica também foi identificado nos pareceres relativos às contas dos gestores dos seguintes municípios: Abaré, Andaraí, Arataca, Una e Várzea do Poço. Já em relação ao Município de Wenceslau Guimarães, a situação foi diversa: o próprio ente alegou a impossibilidade de cumprir o limite estabelecido pela LRF, dentre outros fatores, e este argumento sequer foi discutido na decisão.



**R\$595.084,60, enquanto como Diretor Técnico o montante de R\$36.700,41,**

Diante da gravidade dos fatos acima citados, fica a 1ª Divisão de Controle Externo – DCE incumbida da realização das apurações devidas, analisando especificamente as contratações, principalmente no que diz respeito à execução dos serviços prestados – plantões, horas e dias trabalhados nos respectivos cargos, e a sua vinculação aos princípios da razoabilidade e economicidade. **neste sentido deverá ser lavrado Termo de Ocorrência. A decisão deste pronunciamento se dá sem prejuízo das conclusões e medidas a serem adotadas em decorrência das apurações referidas.”**

No caso, premissa e conclusão confundem-se. O julgador parte da ideia que o valor gasto não é razoável, sem defini-lo ou estabelecer qualquer espécie parâmetro.

Assim, utilizando-se a justificativas genéricas, o TCM-BA não apresenta objetividade em suas decisões. Os exemplos aqui utilizados demonstram a total falta de estabilidade, integridade e coerência na jurisprudência da corte.

É possível afirmar, então, que as decisões do TCM-BA não são objetivas. Não são independentes, pois não há critérios para saber se a decisão vincula preferências pessoais; não são corretas, pois a redação vaga e imprecisa impossibilita a avaliação de sua higidez; e não são invariantes, pois contas apresentadas em situações semelhantes não recebem o mesmo tratamento. Gestões, aparentemente, muito mais prejudiciais aos recursos públicos são aprovadas, enquanto outras, de menor impacto, são rejeitadas.

Ademais, não podem ser consideradas fundamentadas pois empregam conceitos jurídico indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso, e invocam motivos genéricos que se prestam a justificar qualquer outra decisão, tanto no sentido de aprovação, quando no de rejeição.

Percebe-se que o TCM-BA ainda atua sob o superado paradigma do livre convencimento deturpado, através de decisões discricionárias e subjetivas. Tal conduta não se coaduna com a ordem jurídica vigente, notadamente a partir das inovações trazidas pelo novo CPC.

Ainda que se observe o cumprimento de alguns critérios objetivos, não é suficiente. É preciso abandonar a arbitrariedade decisória do livre convencimento e adotar critério de julgamento que estejam dentro dos limites legais – entendendo-se, inclusive, como “bloco de legalidade”, ou juridicidade, devendo haver cumprimento aos limites legais e jurídicos.

É por este motivo que este trabalho se intitula: “Decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia: Do livre convencimento dos julgadores aos limites legais”.

O que se demonstrou é a necessidade de mudança de paradigmas; deixar o livre convencimento de lado e adotar, objetivamente, os limites legais.

### 5.3 JUDICIALIZAÇÃO DO CONTROLE. POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA (TJ-BA)

A quem pode o jurisdicionado recorrer, então, diante desses abusos? Certamente não o próprio TCM-BA. Todos os pareceres foram analisados já em estado de definitividade, ou seja, após a interposição, e julgamento, do pedido de reconsideração, quando houve. Assim, observando a princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), eles poderiam recorrer ao Poder Judiciário para que essas lesões a direitos fossem apreciadas.

Neste ponto, analisaremos um caso concreto em que houve judicialização da prestação de contas públicas, a fim de se verificar o posicionamento no Judiciário baiano.

Alfredo de Oliveira Magalhães Júnior, ex-Prefeito do Município de Sítio do Mato, ajuizou ação anulatória de ato administrativo (Processo nº 0316885-81.2012.8.05.0001), visando nulificar o Parecer Prévio nº 209/2010 do TCM-BA, tanto quanto o Decreto Legislativo nº 01/2010, emanado pela Câmara de Vereadores do Município, que rejeitou as contas do exercício do ano de 2008, de responsabilidade do Autor, afinando-se ao pronunciamento do Órgão de Controle Externo.

Na sentença, o magistrado pontuou que:

“Assiste razão ao Autor quando afirma que o mencionado Parecer Prévio questionado, refere-se exclusivamente ao Relatório Anual de Auditoria e ao Pronunciamento Técnico, cujo teor se encontra nos Autos e permite facilmente concluir, que nenhum deles traz imputação direta que permita o exercício pleno da defesa. Deveras, o Relatório Anual (fls. 56/67), realiza um simples cotejo analítico da execução orçamentária, sem qualquer tipificação de condutas ilícitas, como é próprio alias desse instrumento. O Pronunciamento Técnico, igualmente, não traz qualquer conclusão que possa ser considerada como libelo contra ação do Gestor, mesclando condutas adequadas com outras que seriam reputadas indevidas, consistindo-se em peça de caráter meramente informativo.

(...)

Da sua leitura verifica-se a existência de imputações genéricas, como por exemplo, "realização de despesas imoderadas", sem que, contudo, sejam apontadas quais foram essas despesas e o que seriam despesas razoáveis. O mesmo se diga quanto à "baixa cobrança de dívida ativa tributária", quando na verdade, a Corte não especifica qual o limite desejado nem em que sentido essa dívida teria sido cobrada em limites inaceitáveis.

De modo ainda extremamente vago, se diz que a rejeição ocorre pelas irregularidades praticadas tais como "as consignadas no relatório anual". Mais uma vez, tem-se o caráter genérico da imputação, sem qualquer fato concreto apontado. Em sequência, se utiliza a expressão "à ausência de licitação e fuga ou realização de processo licitatório, sem observância do disposto na Lei Federal nº 8.666/93". Acontece que essas hipóteses não se acham demonstradas no corpo do Parecer, que não enumera um único processo em concreto"

Por fim, concluiu pela procedência parcial dos pedidos para afastar rejeição de contas, "seja pela impossibilidade de extração de tal resultado sem a garantia da ampla defesa, seja pela à ausência de fundamentação, seja pela atipicidade do veredicto que não atrela às condutas à responsabilidade do ex-prefeito".

Em sede recursal, a Primeira Câmara Cível do Tribunal entendeu por bem dar provimento ao apelo do Estado da Bahia, reformando a sentença e declarando a validade do parecer prévio e de decreto municipal.

A fundamentação baseou-se na impossibilidade do Judiciário examinar ato administrativo "devendo restringir-se à apreciação de sua legalidade, não podendo se imiscuir no estrito mérito administrativo, substituindo os critérios de oportunidade e conveniência aferidos pela Administração".

Confira-se trecho do voto:

"Nessa senda, frise-se que, apesar de alegar descompasso entre a motivação e a conclusão do Parecer do TCM, relativo ao tópico de "ausência de licitação", fato que segundo a decisão hostilizada, teria prejudicado a defesa do Recorrido, o que não ocorreu, indubitável a existência de outras justificativas que conduziram à conclusão adotada pelo Órgão de Contas, a exemplo da baixa cobrança da Dívida Tributária Ativa, o atraso no pagamento dos profissionais de Magistério, o não atendimento das exigências legais relativas ao controle interno, dentre outras.

Logo, em que pese a argumentação esposada na decisão terminativa, observa-se que o referido ato administrativo encontra-se suficientemente embasado, revelando os motivos que levaram o TCM a desaprovar as contas da gestão do Recorrido, inexistindo qualquer vício formal do procedimento na tomada de contas do Município a ser reconhecido pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes".

Do caso em apreço, observa-se que o TJ-BA inicialmente adotou o princípio da ampla revisibilidade dos atos administrativos, colocando em evidência o monopólio da função jurisdicional. Nesse sentido, entendeu que imputações genéricas presentes no parecer prévio violam a garantia da ampla e defesa e não consubstanciam fundamentação adequada.

No entanto, a segunda instância do Tribunal, sustentando a impossibilidade de revisão de mérito dos atos administrativos entendeu que o parecer estava devidamente fundamentado.

De se destacar, todavia, que para afastar a violação de defesa do Recorrido, a própria Corte, contrariando-se, examinou o mérito das contas ao afirmar que era “indubitável a existência de outras justificativas que conduziram à conclusão adotada pelo Órgão de Contas, a exemplo da baixa cobrança da Dívida Tributária Ativa, o atraso no pagamento dos profissionais de Magistério, o não atendimento das exigências legais relativas ao controle interno, dentre outras”.

#### 5.4 APRIMORAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Não se tem dúvida de que a Constituição Federal delineou um sistema de controle e fiscalização financeira da Administração Pública adequadamente organizado e capaz de auxiliar a boa gestão do patrimônio público.

Na prática, todavia, nem tudo corresponde às expectativas teóricas. Muitos questionam a existência do órgão e lhe imputam características de questionável credibilidade. Infelizmente, por vezes, com razão. Situações, como a que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, em 2016, na qual cinco membros do TCE foram presos em decorrência da mesma investigação não aliviam a imagem negativa muitas vezes carregada por estas instituições.

Nesse sentido, os Tribunais de Contas vêm sendo objeto de grandes críticas, tanto por parte da doutrina, quanto por parte da sociedade. Basicamente, elas questionam a forma da composição do órgão. Argumentam que as indicações aprovadas pelo Legislativo quase sempre possuem caráter de premiação de atividade política, agradecimento à fidelidade ou apenas espaço para finalizar a carreira pública.

Tudo isso acontece enquanto a Constituição determina que seus membros tenham idoneidade moral, reputação ilibada e notórios conhecimentos atinentes à área. Assim buscam alterar a forma de composição da Corte.

Para alguns, como, por exemplo, Odete Medauar, “melhor seria que a indicação ocorresse mediante concurso público de títulos e provas, dentre portadores de diploma de curso superior, nas áreas de direito, administração, economia ou ciências contábeis”<sup>73</sup>. Não nos parece, todavia, a posição mais acertada. Em primeiro lugar, porque em nosso ordenamento jurídico há um engenhoso sistema de freios e contrapesos. Tanto é que o Presidente da República escolhe os ministros do STF, o quais são sabatinados pelo Senado que poderá rejeitá-los. Sustentar esta tese seria

---

<sup>73</sup> MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas. Revista de Informação Legislativa. Ano 27, n. 108. Brasília: out/dez, 1990. p. 126.

questionar, por conseguinte, a forma de composição de todas as Cortes de Justiça do país, o que não se faz. Ademais, a exigência de curso superior não é de longe impeditivo de desqualificação.

Como vimos, todos os membros do TCM-BA possuem ensino superior completo e, ainda assim, suas decisões são alvo de todas as críticas pontuadas neste trabalho.

Outro seguimento da doutrina, apresenta-se favorável ao controle da Cortes de Contas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esta também nos parece uma posição problemática. Isto porque, conforme demonstramos neste trabalho, o Tribunal de Contas não faz parte do Poder Judiciário, não se submete a qualquer Poder e não exerce função jurisdicional.

Uma terceira tese, que se nos afigura mais adequada dentre as outras anteriores, defende a criação de um Conselho Nacional dos Tribunais de Contas (CNTC). Assim, tem-se as vantagens da segunda corrente sem cometer o equívoco de submeter as Cortes de Contas a um órgão do Poder Judiciário. Alguns críticos dessa ideia, como o Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira<sup>74</sup>, a criticam sob o fundamento que as Cortes de Contas continuariam isoladas, segregadas.

No entanto, entendemos de outro modo. Tal qual o Ministério Público, o Tribunal de Contas, decorre diretamente da Constituição e exerce papel fundamental na República, um na função fiscalizatória, outro na função jurisdicional. Além disso, não se submetem aos Poderes, mas atuam ao lado deles. Se em relação ao Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) tal “isolamento” não é questionado, por que o seria em relação ao CNTC?

Nesse sentido, a PEC nº 06/2013 tenciona o acréscimo do art. 75-A à Constituição Federal para criar o Conselho Nacional dos Tribunais de Contas, com sede na Capital Federal e competência em todo o território nacional. Para tanto, dispõe sobre a composição do Conselho, estabelecendo que lhe compete o controle da atuação funcional, administrativa e financeira dos tribunais e órgão de contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ademais, fixa suas atribuições, prevendo que o regimento interno do Conselho deverá estipular os instrumentos processuais necessários ao deslocamento de competência fiscalizatória,

---

<sup>74</sup> <https://www.conjur.com.br/2017-nov-21/contas-vista-tribunais-contas-ganhar-controle-cnj>

inclusive preventiva, dos tribunais de contas a esse órgão de controle interno, com preservação das garantias constitucionais asseguradas às partes na jurisdição contenciosa.

Por fim, destaca-se o processo de nomeação. Quanto mais rápido ele for, menos transparente ele é. Para garantir os princípios da impessoalidade e da moralidade, mister é realizar um processo de nomeação aberto, que permita maior controle e rigidez durante o procedimento, permitindo, inclusive, a participação direta de membros da sociedade, com questionamentos e apresentação de documentos. Assim, o Legislativo, na sabatina, poderá avaliar melhor a qualificação e idoneidade do indicado.

## 6. CONCLUSÕES

Diante disto, conclui-se:

- O Tribunal de Contas é um órgão de matriz constitucional, técnico e especializado, que possui autonomia administrativa e financeira e não se submete a qualquer um dos Poderes.

- Todo aquele que se dispõe a administrar bens de outro submete-se, conseqüentemente, ao respectivo dever de prestar contas. Quanto às públicas, se forem de governo, isto é, expressão do Chefe do Poder Executivo sobre os resultados de sua política pública traçada para o exercício financeiro analisado, orçamento dos planos e programas de governo, o julgamento será feito pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer prévio tem caráter opinativo e não vincula o julgamento feito pelo Legislativo. Nem por isto, pode-se dizer que ele não possui relevância, ao contrário, é essencial; se de gestão, todavia, em que não se avalia os gastos globais do governante, administrador público, mas de cada um dos atos financeiros que compõem a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente, o julgamento será feito pela Corte de Contas.

- A função fiscalizatória do Poder Legislativo é típica e é desenvolvida a partir de um processo político-administrativo, iniciado na apreciação técnica do parecer do Tribunal de Contas, e encerrado definitivamente pela decisão do Parlamento. Assim, ainda que o Prefeito atue na administração cotidiana do patrimônio público, executando diretamente programas orçamentários, ele estará submetido ao julgamento pelos Vereadores, que representam a soberania popular.

- No Estado Democrático de Direito, a fundamentação das decisões mais do que uma exigência, é um direito fundamental do cidadão; sua obrigatoriedade compõe verdadeiro apanágio deste conceito de Estado. Fundamentar significa, além de expor o fundamento legal do *decisum*, invocar, necessariamente, razões e argumentações de caráter jurídico, isto é, amparadas pelo ordenamento jurídico. Objetividade significa independência, correção e invariância. Independência corresponde à existência de critérios para saber se a decisão independe, em alguma medida, de preferências pessoais, caprichos. Já a correção possibilita a identificação da decisão como correta ou equivocada. Por fim, invariância significa que se existirem cenários semelhantes, mesma norma e dois sujeitos em situações equivalentes, a

decisão será a mesma. É através da fundamentação/motivação que se verifica a objetividade da decisão.

- As decisões do TCM-BA não são objetivas. Não são independentes, pois não há critérios para saber se a decisão vincula preferências pessoais; não são corretas, pois a redação vaga e imprecisa impossibilita a avaliação de sua higidez; e não são invariantes, pois contas apresentadas em situações semelhantes não recebem o mesmo tratamento. Gestões, aparentemente, muito mais prejudiciais aos recursos públicos são aprovadas, enquanto outras, de menor relevo, são rejeitadas. Ademais, não podem ser consideradas fundamentadas, pois empregam conceitos jurídico indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso, e invocam motivos genéricos que se prestam a justificar qualquer outra decisão, tanto no sentido de aprovação, quanto no de rejeição. Percebe-se que o TCM-BA ainda atua sob o superado paradigma do livre convencimento deturpado, através de decisões discricionárias e subjetivas. Tal conduta não se coaduna com a ordem jurídica vigente, notadamente a partir das inovações trazidas pelo novo CPC.

- O aprimoramento dos Tribunais de Contas não reside na modificação do sistema constitucional de freios e contrapesos. Adotar critério de concurso público para provimento dos cargos de membros não constitui saída mais condizente com o sistema constitucional. A criação de um Conselho Nacional do Tribunal de Contas, todavia, permite o aproveitamento das vantagens do sistema do CNJ sem qualificá-lo como órgão judiciário.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Humberto. **Da interpretação da lei à interpretação do Direito nas decisões judiciais**. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Seminário Teoria da Decisão Judicial. Brasília: CJF, 2014. v. 30.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.al.ba.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia. (Lei Complementar nº 06 de 1991). Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/> Acesso em: 10 fev. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 30 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 11 fev 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.. Diário Oficial da União, Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L8443.htm)>. Acesso em 10 fev. 2018

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, 17 mar. 2015. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2018.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro, Forense, 2004.

BARBOSA, Rui. **Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU**. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out./dez. 1999.

BRAGA, Paula Sarno; DIDIER JUNIOR, Fredie; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 17. ed., Salvador: Juspodivm, 2015.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 11. ed., Salvador: Juspodivm, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, vol. I, n. 9, dezembro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em 25 de janeiro de 2018.

BUZAID, Alfredo. **O Tribunal de Contas no Brasil**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 62, n.2, p. 37-62, 1967.

CALDAS FURTADO, J.R. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do TCU, 2007. Disponível em: Acesso em: 28 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Processo e eficácia das decisões do Tribunal de Contas**. Revista Controle: doutrina e artigos. Fortaleza, v. 12, n. 1, jun. 2014, p. 54-55.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 28ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo: 2012.

CRETELLA Júnior, José. **Natureza das decisões do Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa, v. 24, n. 94, p. 183-198, abr./jun. 1987.

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

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O controle das contas municipais**. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.2.2012.tde-15032013-090553. Acesso em: 2017-12-20.

FONSECA, Karina Maria Mehl Damico e KNOERR, Fernando.Gustavo. **Porque era necessário acabar com o livre convencimento no novo cpc?** Revista Percurso. v. 1, n. 18 (2016), pp 84-102.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20. Ed. São Paulo. Atlas, 2011.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Da função jurisdicional pelos Tribunais de Contas**. Diário Oficial da União. Seção 3 (Online), v. 2, p. 36-57, 1999.

\_\_\_\_\_. **Os limites do poder fiscalizador dos TC'S**. Senatus (Senado Federal), v. 36, p. 167-189, 1999.

\_\_\_\_\_. **Principais argumentos de defesa nos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União, v. 29, p. 9-29, 2003.

LEAL, Vitor Nunes. **Valor das decisões do tribunal de contas**. Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro; FGV, v. 12, abr/jun, 1948.

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da Lei Orçamentária**. Porto Alegre. Livraria do Advogado, 2011.

\_\_\_\_\_. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Salvador. Juspodivm, 2017.

MARANHÃO, Jarbas. **A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições**. Revista de Informação legislativa. v. 30, n. 119. jun/set 1993.

\_\_\_\_\_. **Origem do Tribunal de Contas: Evolução do Tribunal de Contas no Brasil**. Revista de Informação legislativa. v. 29, n. 113. jan/mar 1992.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre poderes**. Revista de Informação legislativa. v. 27, n. 106. abr/jun 1990.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas**. Revista de Informação Legislativa. Ano 27, n. 108. Brasília: out/dez, 1990. pp. 101-126.

\_\_\_\_\_. **Controles internos da Administração Pública**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 84/85, 1989/1990, p. 39-55

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 37. ed. atual. por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Algumas Notas sobre Órgãos Constitucionalmente Autônomos (um estudo de caso sobre os Tribunais de Contas no Brasil)**. Revista de Direito Administrativo - RDA, Rio de Janeiro, v. 223, jan./mar. 2001.

NAGATA, Bruno Mitsuo. **Fiscalização financeira quanto à legitimidade**. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/D.2.2013.tde-29082013-142048. Acesso em: 2018-01-18.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed ed., rev., atual., ampl. São Paulo. Editora Método, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

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

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **O novo Código do Processo Civil (CPC) e as inovações hermenêuticas: o fim do livre convencimento e a adoção do integracionismo dworkiniano**. Revista de informação legislativa, v. 52, n. 206, p. 33-51, abr./jun. 2015

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle de legalidade, economicidade e legitimidade**. Revista de Informação Legislativa, ano 31, n. 121, jan/mar 1994.

\_\_\_\_\_. **A legitimidade democrática e o tribunal de contas**. Revista de Direito Administrativo – RDA, Rio de Janeiro; Renovar, v. 194, out/dez, 1993.