

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARCUS VINÍCIUS PASSOS ROSA

A DINÂMICA DO CONTROLE DE CONTAS DE GOVERNO: O DEVER DE ANÁLISE
PELO TRIBUNAL DE CONTAS

CURITIBA

2021

MARCUS VINÍCIUS PASSOS ROSA

A DINÂMICA DO CONTROLE DE CONTAS DE GOVERNO: O DEVER DE ANÁLISE
PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

Coorientadora: Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello

CURITIBA

2021

TERMO DE APROVAÇÃO

MARCUS VINÍCIUS PASSOS ROSA

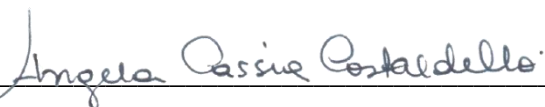
A DINÂMICA DO CONTROLE DE CONTAS DE GOVERNO: O DEVER DE ANÁLISE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de Direito, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



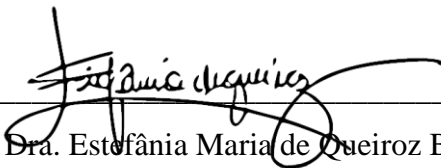
Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

Orientador – Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Paraná



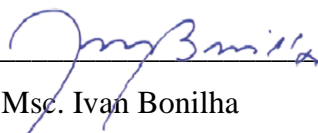
Profa. Dra. Angela Cassia Costaldello

Coorientadora – Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Paraná



Profa. Dra. Estefânia Maria de Queiroz Barbosa

Departamento de Direito Público, Universidade Federal do Paraná



Cons. Msc. Ivan Bonilha

Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Paraná

Curitiba, 25 de março de 2021.

AGRADECIMENTOS

Não há representação mais material do encerramento desse ciclo que a entrega de um trabalho de conclusão de curso. Quem sabe, apenas, receber o diploma em mãos. De todo modo, é certa a emoção desse momento.

Assim, agradeço, primeiramente, aos meus pais, Marta Lucimar da Rosa e Marcos Paulo Passos Rosa, que inúmeras vezes enfrentaram dificuldades e realizaram sacrifícios para que eu pudesse dispor dos meios mais confortáveis possíveis para minha graduação.

Aos meus orientadores, Prof. Rodrigo Luís Kanayama e Profa. Angela Cassia Costaldello, que muito me ensinaram, não apenas sobre o direito público, mas, acima de tudo, sobre a vida. Em mim depositaram sua confiança e, com paciência e dedicação, me transmitiram suas experiências. Eternos mestres!

À Profa. Estefânia Maria de Queiroz Barboza e ao Cons. Ivan Lelis Bonilha, que compõem esta banca, e que representam, para mim, acadêmicos e profissionais inspiradores.

Aos meus amigos, Guilherme Soffiatti, Scarlett W. dos Santos, Leticia Maria Gonçalves, Rayssa Mendes, Thalyssa Luz, Thais Carraro Garcia, Giovanna R. Zandoná, Daiane Vanessa Rompava, Maria Paske Pinho, Victória Estevam, Gustavo Matschulat e Luiz Bernardo Kampf, que me acompanharam, aconselharam e me ajudaram durante toda a graduação. Compartilhei momentos incríveis e que espero que me acompanhem pela vida.

Ao Partido Democrático Universitário, o qual tomou horas e horas do meu período dentro da faculdade e que possibilitou que eu amadurecesse, desenvolvesse outras habilidades e ampliasse minha rede de contatos.

Aos meus chefes e ex-chefes, Dr. Ricardo Kanayama, Dr. Rodrigo Kanayama, Dra. Angela Costaldello, Dr. Edilson Liberal, Dra. Susana Lucini e Dra. Fabiana Persicotti, profissionais brilhantes, que me ensinaram, ensinam e ensinarão muito, e pelos quais expresso minha admiração.

Por fim, não posso deixar de registrar que meu ingresso na “Melhor do Sul do Mundo” foi possível graças à política de cotas durante o Governo Dilma: uma gestão preocupada em promover a qualificação profissional e acadêmica, não o desmonte

universitário e a limitação de sua autonomia científica. Assim, agradeço, também, à sociedade brasileira que possibilitou a manutenção do ensino em uma Universidade pública.

Por anos subir e descer aquelas escadarias, passar por aquelas colunas e pisar aquele mármore centenário, fizeram parte da minha rotina. Hoje, me despeço daquela que me tirou o sono por muitas vezes, e anseio reencontrá-la no mestrado e no doutorado, para, quem sabe, poder subir e descer aquelas escadarias, passar por aquelas colunas e pisar aquele mármore centenário por mais incontáveis anos, então como professor.

Pode ser um sonho distante, mas como disse certa vez Cora Coralina, “A verdadeira coragem é ir atrás de seu sonho mesmo quando todos dizem que ele é impossível”.

A representação de um Legislativo inoperante e mórbido, a serviço de interesses antirrepublicanos, para não nos olvidarmos de seu verdadeiro papel.



DAUMIER, Honoré. *Le ventre législatif*. Litografia.
Aspect des bancs ministériels de la chambre improstituée de 1834.

Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos.
Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externo.
(Madison, 1787)

RESUMO

O presente estudo se propõe a expor a impossibilidade de o Poder Legislativo inserir no julgamento das contas de governo do Chefe do Poder Executivo situações não apreciadas pelo Tribunal de Contas no parecer prévio. A pesquisa inicia com considerações gerais sobre a teoria do poder e a doutrina de separação de poderes, para que no segundo capítulo aborem-se as noções gerais de controle externo no Brasil e no mundo. Em seguida, é trabalhada a dinâmica do processo de prestação e julgamento de contas, diferenciando as contas de governo das contas de gestão. Conclui-se que a racionalidade do texto constitucional conduz à noção de descentralização do poder para evitar excessos e ampliar as técnicas de controle externo, honrando o sistema de freios e contrapesos. Ademais, a análise pela Corte de Contas é um dever consagrado pela Constituição Federal, e considerar esta possibilidade seria descumprir um dever imposto a todas as unidades federativas. Sublinha-se a natureza científica (jurieconômico) e contramajoritária do parecer prévio que contrasta com o caráter político e representativo (essencialmente majoritário) da decisão legislativa. Alerta-se, também, que permitir o julgamento das contas sem a devida apreciação pelo órgão de controle, permite a facilitação da forte influência do *lobby* para barganha de aprovações/reprovações de contas, ferramenta utilizada pelo Parlamento e que pode até mesmo implicar a inelegibilidade do Prefeito, Governador ou Presidente.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Poder Legislativo. Contas de governo. Controle externo. Parecer prévio.

ABSTRACT

The present study proposes to expose the impossibility of the Legislative Power inserting in the judgment of the government accounts of the Chief Executive Power situations that were not considered by the Court of Auditors in the prior audit opinion. The research begins with general considerations about the theory of power and the doctrine of separation of powers so that in the second chapter the general notions of external control in Brazil and the world are addressed. Then, the dynamics of the account rendering and judgment process are worked out, differentiating government accounts from management accounts. It is concluded that the rationality of the constitutional text leads to the notion of decentralization of power to avoid excesses and expand the techniques of external control, honoring the system of checks and balances. Furthermore, the analysis by the Court of Accounts is a duty enshrined in the Federal Constitution, and to consider this possibility would be to fail to comply with a duty imposed on all federative units. The scientific (juridical-economical) and countermajoritarian nature of the prior audit opinion is underlined, which contrasts with the political and representative (essentially majority) character of the legislative decision. It is also warned that allowing the accounts to be judged without due consideration by the control organ, facilitates the strong influence of the lobby to bargain for approving / disapproving accounts, a tool used by Parliament and which may even imply ineligibility. Mayor, Governor or President.

Keywords: Court of Auditors. Legislative Power. Government accounts. External control. Prior audit opinion.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	9
II.	DESENVOLVIMENTO	11
II.1	O PODER E O DESENHO INSTITUCIONAL.....	11
II.2	O CONTROLE EXTERNO.....	17
II.3	ADINÂMICA DO JULGAMENTO DE CONTAS NO BRASIL	21
II.4	OS ATORES E AS CONTAS DE GOVERNO	27
(i).	A legitimidade do Parlamento e o Poder Político	28
(ii).	A racionalidade da norma do art. 71 da CF/88.....	29
(iii).	Desafio de ordem procedimental.....	34
III.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
	REFERÊNCIAS	37
	ANEXO 1 –VINCULAÇÃO/INDEPENDENCIA DAS ENTIDADES	
	FISCALIZADORES SUPERIORES AOS PODERES DO ESTADO NO MUNDO	41
	ANEXO 2 –CARACTERISTICAS DE ATUAÇÃO DE 23 ENTIDADES DE	
	FISCALIZAÇÃO SUPERIORES	42

I. INTRODUÇÃO

Perguntou um personagem de Eça de Queiroz¹: “Que diabo se faz no tribunal de contas?”. De pronto, obteve sua resposta: “Faz-se um bocado de tudo, para matar tempo... Até contas!”.

Esta anedota de mais de um século ilustra o pensamento de muitos brasileiros ainda hoje. É desconhecida da população média a importante atribuição dos Tribunais de Contas, o que reduz mais a permeabilidade democrática² e enfraquece a *accountability* vertical. É necessário que se evidencie que o controle das contas públicas não é unicamente político nem unicamente técnico, e que exige tanto a participação dos representantes eleitos, dos órgãos especializados e da participação popular.

A perfeita ilustração dessa conjugação de ciências foi uma consulta³ carreada à Corte de Contas Paranaense, na qual o consulente questionava sobre a possibilidade de a Câmara Municipal inserir situações novas, não elencadas no parecer prévio, no julgamento das contas de governo.

Uma primeira leitura pode conduzir à compressão de que há possibilidade, pois o Legislativo é o titular da competência para julgar as contas do Chefe do Executivo. No entanto, uma reflexão mais madura permite um único raciocínio: que não. O presente trabalho propõe esse plano de fundo, buscando evidenciar as razões pelas quais não é admissível que o Parlamento tome esta atitude.

De início, é importante compreender a estrutura do poder e da separação de poderes, para identificar a importância do arranjo constitucional de controle do Estado. Em seguida,

¹ EÇA DE QUEIROZ. **Os maias**. 1 ed. Porto: Livraria Internacional de Ernesto Chardron, 1888. 2v. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000083.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

² ROCHA, Diones Gomes da. **Os Tribunais de Contas brasileiros na era da democracia: transparentes, participativos ou insulados?** – 1 ed. Curitiba: Appris, 2019. Páginas 204 a 205.

³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. Acórdão n. 1482/20 – Tribunal Pleno. **Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Julgamento das contas do Prefeito Municipal. Inserção pelo Poder Legislativo de novas situações não abrangidas pelo Parecer Prévio do TCE. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto**. Relator: Cons. Ivens Zschoerper Linhares. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/7/pdf/00349724.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

são abordados os tópicos sobre as técnicas de controle externo da contabilidade pública. O terceiro capítulo ilustra a sistemática do controle de contas de governo, apontando para a distinção entre contas de governo e contas de gestão. No último ponto, retoma-se a indagação central do trabalho expondo que a racionalidade da norma constitucional impõe o dever de análise pelo Tribunal de Contas e a descentralização do poder, além da dialeticidade entre o corpo técnico e a representação popular.

II. DESENVOLVIMENTO

II.1 O PODER E O DESENHO INSTITUCIONAL

O poder é conatural ao homem e por esta razão, desde a gênese do pensamento político houve a preocupação em compreendê-lo.

Embora o estudo desse fenômeno, submetido a um método científico e com autonomia tenha se desenvolvido a partir do século XIX, com as teorias de Ludwig von Gumplowicz⁴, é certo que desde a antiguidade debatia-se a relação entre os poderes. A literatura homérica registra a *célebre discussão* entre os três persas – Otanes, Megabises e Dario – sobre o exercício do poder e a opção ótima de governo⁵. Ainda na antiguidade, Platão também trata do poder do homem sobre o homem e do poder político ao anotar os diálogos de Sócrates e Glauco⁶. Da modernidade em diante a preocupação com o poder ilustrou as páginas de diversos pensadores, caminhando de teorias centralizadoras às pulverizadoras.

A concepção de poder transcende a ideia de vinculação estatal, e nesse sentido, os comentários de Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino⁷ são elementares:

[...] Se o entendermos em sentido especificamente homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde *a capacidade geral de agir*, até à *capacidade do homem em determinar o comportamento do homem*: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito, mas também o objeto do *poder social*. [...]. Por outro lado, não é poder social a *capacidade de controle que o homem tem sobre a natureza* nem a utilização que faz os recursos naturais. [...]

⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Teoria do poder** (Sistema de direito político: estudo juspolítico do poder). Parte I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. Página 33.

⁵ BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10 ed. Brasília: UnB, 2001. Página 39.

⁶ PLATÃO. **A república** – tradução e adaptação de Marcelo Perine. São Paulo: Scipione, 2001. Páginas 106 a 107.

⁷ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 2. – 13 Ed. Trad. Carmen C, Varriale *et al.* Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: UnB, 2010. Páginas 927 a 928.

Como concluem os autores italianos, também constitui poder a ingerência humana sobre os recursos materiais, de modo que, por vezes, o poder do homem sobre o homem é condição para o poder do homem sobre as coisas, e vice-versa. Afinal, “poder designa a *capacidade* ou a *possibilidade de agir*, de produzir efeitos”⁸, podendo ser avaliado a partir de diversos prismas: antropológico, sociológico, político ou jurídico⁹.

No entanto, independentemente da perspectiva que se adote, ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto¹⁰ que o poder é constituído pela conjugação de um elemento subjetivo com um objetivo: de um lado a *vontade* – um interesse; uma necessidade consciente e desejada¹¹ – e de outro a *capacidade* – vantagem de ordem psicológica, sociológica ou biológica por meio da qual pode-se impor sua vontade a outrem. Assim, o velho ditado “querer não é poder” tem sua verdade, pois lhe falta o elemento objetivo para se fazer cumprir a vontade.

Nessa esteira, fica evidente que o poder é relacional, isto é, “não existe poder, se não existe, do outro lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja”¹². Por esta razão, é que se atribui ao poder a característica de *horror vacui*: nas relações sociais não há vácuo de poder, pois quando este não é exercido por um agente, o será por outro. Esta é a *lei da expansão*, que levou Bourdieu a afirmar que “todo poder tende ao monopólio”¹³.

Como bem escrito por Moreira Neto, o *poder* é “a energia que move os homens e as sociedades para a realização de seus objetivos”¹⁴, e diante dessa energia tem-se o *direito* como

⁸ *Ibidem*.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, organização política e Constituição: as relações de poder em evolução e seu controle. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. Barueri: Manole, 2005. Páginas 258 a 259.

¹⁰ MOREIRA NETO, *Op. Cit.* 1992. Página 65.

¹¹ *Ibidem*.

¹² BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Op. Cit.* Página 934.

¹³ MOREIRA NETO, *Op. Cit.* 1992. Página 179.

¹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Op. Cit.* 2005. Página 256.

técnica social destinada ao controle, apresentando-se como ferramenta que limita e estabelece equilíbrio na relação de poderes.

Portanto, de forma objetiva, pode-se dizer que o direito atribuiu ao Estado a capacidade de limitar o poder dos indivíduos. Paulo Bonavides¹⁵ considera o poder elemento constitutivo do Estado, relacionando os conceitos de *força* e *competência*: um governo que se apoia mais na força que na competência, exteriorizando sua vontade de maneira coercitiva e fazendo-a cumprir por meios violentos, resume-se em um *poder de fato*. Doutro bordo, o governo baseado mais na competência que na força, possuindo maior consentimento dos governados, será um *poder de direito*.

É relevante que se destaque esse aspecto, pois o Estado Moderno é caracterizado pelo processo de despersonalização do poder: passando de concentrado em uma pessoa (*poder de fato*) a pulverizado em instituições (*poder de direito*). Em outras palavras, o Estado Absolutista, concentrador de poderes, dá lugar ao Estado de Direito, marcado pelo poder racionalizado¹⁶.

Vale rememorar que o agrupamento das competências de legislar, governar e administrar a justiça em uma única figura, tal qual o arquétipo do Estado Absoluto, presume uma concentração de poderes que coloca a sociedade em posição de vulnerabilidade. Com a declaração de direitos do homem e do cidadão, no século XVIII, houve a transição para um novo regime, o Estado Civil¹⁷.

Nesse modelo de organização política, a separação de poderes é essencial à contenção do poder, pois, como afirma Montesquieu – o responsável pela difusão e sistematização da teoria da equipotência –, quando estão reunidos na mesma pessoa ou órgão os Poderes Legislativo e Executivo, há a possibilidade “que esse monarca ou senado façam leis tirânicas

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política** – 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011. Página 115.

¹⁶ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 1. – 13 Ed. Trad. Carmen C, Varriale *et al.* Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: UnB, 2010. Página 402.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* Página 115.

para executá-las tiranicamente”¹⁸. Por esta razão, Paulo Bonavides considera a separação de poderes um dos mais importantes instrumentos de garantia das liberdades individuais do constitucionalismo europeu¹⁹.

A tese montesquiana foi revisitada com a máxima força por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, aprimorando a noção de freios e contrapesos. Como afirma Madison, “Não se nega que o poder é, por natureza, usurpador, e que precisa ser eficazmente contido, a fim de que não ultrapasse os limites que lhe foram fixados”²⁰, expondo, portanto, a clara preocupação com a eficácia deste arranjo de competências estatais com independência e harmonia. Deste modo, considera que “[...] *uma simples demarcação, no papel, dos limites constitucionais dos diferentes ramos não constitui uma barreira suficiente contra as violações que dão margem a uma concentração abusiva de todos os poderes do governo nas mesmas mãos*”²¹. *É necessário que as instituições se controlem entre si, como de compreende por exte excerto*²²:

Todavia, a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo *consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros*. As medidas para a defesa devem, neste como em todos os demais, ser compatíveis com as ameaças de ataque. *A ambição será incentivada para enfrentar a ambição*. Os interesses pessoais serão associados aos direitos constitucionais. [...] Ao constituir-se um governo – integrado por homens que terão autoridade sobre outros homens – a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. *A dependência em relação ao povo é, sem dúvida, o principal controle sobre o governo, mas a experiência nos ensinou que há necessidade de precauções suplementares*.

¹⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado** – 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011. Página 214.

¹⁹ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* Página 147,

²⁰ HAMILTON, Alexander. **O Federalista, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay** – Tradução Heitor de Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984. Página 401.

²¹ *Ibidem*. Página 405.

²² *Ibidem*. Página 418.

Esta política de jogar com interesses opostos e rivais, à mingua de melhores recursos, pode ser identificada ao longo de todo o sistema das relações humanas, tanto públicas como privadas. Ela é particularmente utilizada na distribuição de poder em todos os escalões subordinados, onde *o objetivo constante é dividir e dispor as várias funções de tal modo que uma possa ter um controle sobre outra – que o interesse privado de cada indivíduo seja uma sentinela dos direitos públicos.* [...]

A proposta de Madison é a disposição dos órgãos de Estado de forma que um Poder controle o outro através de mecanismos institucionais e da ambição pessoal de cada dirigente, de modo não se fazer prosperar a ambição do outro, tal qual uma máquina. Assim, como bem anota Oscar Vilhena Vieira²³ sobre o trecho, essa arquitetura constitucional favorece a efetivação do modelo racionalista de Constituição, transformando-a em uma ferramenta que favorece a coordenação política e assegura a liberdade dos indivíduos.

Esse modelo de *checks and balances* foi amplamente difundido, e forjou a sala de máquinas de diversas democracias liberais de matriz presidencialista, dividindo as funções do Estado em típicas e atípicas para cada poder. Oportuno destacar que a separação de poder não se confunde com a separação de funções²⁴: um mesmo poder exerce mais de uma função. Enquanto aquele corresponde à fragmentação orgânica (a constituição de órgãos), esta quer significar a distribuição de competências.

A Constituição Federal de 1988 desenhou um sistema de poderes (supostamente) independente e harmônico, confiando a cada um deles determinadas funções governamentais. Ao Legislativo compete tipicamente elaborar normas gerais e abstratas, a atipicamente dispor sobre sua organização e administração e julgar crimes de responsabilidade. Ao Executivo incumbe precipuamente a prática atos de chefia de Estado, chefia de Governo e a administração de políticas públicas, e subsidiariamente desempenhar atividade legiferante pela sanção e veto e medidas provisórias, e judicante ao apreciar requerimentos administrativos. Ao Judiciário, por sua vez, cabe essencialmente dizer o direito no caso concreto, e acessoriamente a organização administrativa e elaboração de normas internas.

²³ VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes**: da transição democrática ao mal-estar constitucional. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Página 123.

²⁴ KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Limites às restrições aos direitos fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo**. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007. Página 125.

No entanto, o Estado contemporâneo exige uma *revisão do princípio da separação de poderes*²⁵. Sua conservação como dogma é descabida na atualidade, pois, como explica Bonavides²⁶, as teorias clássicas concentravam-se no indivíduo (especialmente na garantia da liberdade) enquanto a preocupação central do Estado, hoje, é a sociedade.

José Joaquim Gomes Canotilho²⁷ considera que o constitucionalismo *engendrou um mito* ao considerar a independência dos poderes, pois eles interferem uns nos outros. Na mesma esteira, Oscar Vilhena Vieira²⁸ expôs que não se pode afirmar que os poderes são harmônicos entre si quando, em verdade, foram projetados para estarem em constante combate. O Estado, especialmente no que tange à função administrativa, criou novas exigências, e comenta Carlos Ari Sunfeld²⁹:

As ideias iniciais sobre separação de Poderes não incluíam propriamente uma Administração Pública, com as dimensões e características que adquiriu posteriormente. O Executivo original seria de fato acanhado. Afora a função de alto governo, ele se reduziria à implementação concreta de deliberações já tomadas no plano legal. *Mas foi a própria evolução política e jurídica que, a partir dessa costela, construiu um novo ser: a Administração contemporânea; criada e condicionada por leis, sim, mas com atuação jurídica de amplo espectro.*

A Administração Pública é demandada diuturnamente pela sociedade sobre as mais diversas atividades. Não se encontra mais espaço no Estado contemporâneo para noção clássica forjada por Carré de Malberg³⁰ de estrita vinculação ao parlamento, interpretando o Executivo como braço mecânico da lei. Deve o Legislativo esquadrihar uma moldura para que o administrador, diante das particularidades do caso concreto, escolha a medida que melhor atenda à oportunidade e à conveniência. Para além da tensão entre esses dois poderes,

²⁵ RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. **A revisão do princípio da separação de poderes**: por uma teoria da comunicação. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* Página 157.

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição** – 7 ed. Coimbra: Edições Coimbra, 2000. Página 114.

²⁸ VIEIRA, Oscar Vilhena. **Batalha de poderes: vivemos uma crise constitucional a partir de 2013?** Curitiba, 29 mar. 2019. Palestra proferida na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

²⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Página 234.

³⁰ *Ibidem.* Página 233.

vale ainda mencionar os fenômenos da *juristocracia*³¹ e da *ministrocracia*³². Ambos os termos foram cunhados pela doutrina brasileira para se referir à preponderância da atuação do Judiciário – em especial do Supremo Tribunal Federal – no controle externo das políticas administrativas. São exemplos críticos da necessária revisão da teoria de separação dos poderes.

Nesse sentido, embora a teoria da equipotência exija reflexões mais robustas e contemporâneas, é premissa que uma clara e bem definida repartição de competências é essencial à limitação do poder e à democratização do controle, conferindo maior eficiência da fiscalização e elidindo comportamentos arbitrários. Faz-se necessário, agora, compreender a dinâmica do sistema de controle no Brasil.

II.2 O CONTROLE EXTERNO

Conforme apontado anteriormente, o poder – quer seja entendido em sentido lato de energia, quer seja em sentido estrito de feixe de competências do Estado – tende a expandir-se, e o direito é a estrutura que o limita, tendo ao longo dos anos aprimorado suas técnicas de controle.

A limitação do poder do Estado constituiu a primeira perspectiva do controle. Com o amadurecimento do pensamento político e sociológico “o controle passou a ser a garantia da eficácia dos sistemas, não só como garantidor de conformidade com as normas preestabelecidas, mas, principalmente, como fator assecuratório do atingimento de metas essenciais para a sobrevivência das organizações”³³. Trata-se do legado weberiano do conceito de burocracia: o racionalismo da divisão do trabalho e do escalonamento hierárquico

³¹ VIEIRA, Oscar Vilhena. *Op. Cit.* Página 166.

³² ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. *Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro. Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 37, n. 1, pág. 13-32, abril de 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³³ SIMÕES, Edson. *Tribunais de contas: controle externo das contas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2014. Página 475.

possibilitou maior vigilância da atividade estatal – tanto pela sociedade, quanto pelos órgãos públicos – o que implicou um aumento de eficiência da prestação administrativa³⁴.

Feitas essas considerações, de início, cumpre ressaltar que a noção de controle é intimamente ligada ao ideal republicano, ao Estado de Direito e ao regime democrático. Esses pressupostos sugerem a passagem da titularidade do poder das mãos de uma pessoa para as da sociedade. Assim, todo o poder emana do povo – como determina a nossa Constituição Federal³⁵ –, impondo ao Estado servir-lhe, e gerando à sociedade o direito subjetivo de fiscalização. Cármen Lúcia Antunes Rocha³⁶ vai além, e anota que *o Estado é o próprio povo*, e “tudo o que a pessoa estatal faça ou deixe de fazer, todos os seus comportamentos devem ser do conhecimento público, pois por eles todo o povo se responsabiliza”.

Isso, associado à perspectiva ensinada por Celso Antônio Bandeira de Mello³⁷ de que o agente público desempenha uma função – cujo conceito é a atuação vinculada, por comando normativo, à persecução de interesse *alheio* –, impõe à esfera pública um indissociável “caráter de controle (*answerability*) e, por consequência, uma necessária submissão a responsabilidades (*enforcement*)”³⁸. Em outras palavras, o agente estatal, por não possuir a capacidade de dispor do interesse que é de titularidade popular, tem o dever de agir de acordo com a finalidade pública, de forma transparente, de modo que permita a fiscalização.

³⁴ FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, Oct. 2011. Página 434. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

³⁵ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo*, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

³⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. Página 241.

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017. Página 14.

³⁸ COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. A retomada do diálogo institucional no controle sobre as contas de governo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p 79 – 99. (Coleção Fórum IRB, v. 3). Página 82.

Na doutrina pátria, há autores, como Jorge Ulisses Jacoby Fernandes³⁹, que compreendem que o controle é, inclusive, um direito fundamental do cidadão. Essa interpretação decorre da leitura de outras garantias previstas constitucionalmente, a citar os direitos de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral (art. 5º, XXXIII, CF/88)⁴⁰, de petição (art. 5º, XXXIV, CF/88)⁴¹, da ação popular (art. 5º, LXXIII, CF/88)⁴² e de realizar denúncias aos Tribunais de Contas (art. 74, §2º, CF/88)⁴³. Em mesmo sentido, André Garcia Xerez Silva⁴⁴ vale-se da percepção de que direitos fundamentais devem ser interpretados extensivamente, afirmando:

Ainda que a função de controle da gestão pública não esteja catalogada expressamente no rol dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos na Constituição da República de 1988, o art. 5º, §2º, revela seu caráter meramente exemplificativo, na medida em que aduz não serem excluídos direitos e garantias decorrentes dos princípios e regime adotados pelo Texto Constitucional.

Como se percebe, a população tem o direito (e o dever) de exercer a fiscalização sobre o governo. Isso é o que Guillermo O'Donnell⁴⁵ nomina de *accountability* vertical:

³⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência** – 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. Página 41.

⁴⁰ Art. 5º. [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

⁴¹ Art. 5º. [...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

⁴² Art. 5º. [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁴³ Art. 74. [...] § 2º 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.

⁴⁴ SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015. Página 41.

⁴⁵ O 'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Página 28. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

[...] Por meio de eleições razoavelmente livres e justas, *os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele* ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem *articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas*. [...] Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de "*accountability vertical*". *São ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não.*

A perspectiva do controle como direito fundamental, no entanto, figura apenas como uma faceta da atividade de fiscalização. Ela pode ser exercida de maneira intra-orgânica e extra-orgânica: o controle interno é realizado no seio do órgão (art. 74, CF/88)⁴⁶, ao passo que o controle externo é feito de um órgão sobre outro ou da sociedade sobre o órgão (art. 70 e 71, CF/88)⁴⁷.

Embora o art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabeleça que o controle externo fica a cargo do Poder Legislativo, isto não quer significar que outros poderes constituídos não o exerçam. Quando o Judiciário declara a inconstitucionalidade de um dispositivo legal exerce controle sobre o Legislativo; da mesma forma, o Executivo ao vetar uma lei. Tem-se, portanto, o controle de um órgão sobre o outro, o que por definição chama-se *accountability*

⁴⁶ 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; 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.

⁴⁷ Art. 70. 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. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...].

horizontal⁴⁸: neste modelo, “observa-se que existe um agente *accountable* que deve prestar informações e justificações a outro agente competente, podendo este aplicar sanções”⁴⁹.

Numa perspectiva de direito comparado, a *accountability* horizontal se realiza por excelência sob o prisma de dois sistemas de Entidades⁵⁰ Fiscalizadoras Superiores: o modelo de Tribunais de Contas e o modelo de Auditor-Geral/Controladoria.

O primeiro sistema, é marcado pela existência de uma Corte de Contas, estrutura colegiada composta por Ministros ou Conselheiros, que exercem a fiscalização especialmente sobre a legalidade da despesa pública. Os processos tramitam por estruturas burocratizadas, e suas decisões possuem caráter coercitivo e a competência para aplicar sanções. O outro, caracteriza-se, em regra, por ser um órgão singular, cujas decisões não possuem caráter coercitivo. Exercem o controle através de pareceres e relatórios opinativos, com o emprego de técnicas de auditoria de empresas privadas, pautando-se pela avaliação do desempenho governamental (eficiência e efetividade).

A maioria dos países de matriz anglo-saxônica adotam o modelo de Controladorias, ao passo que a Europa Continental opta pelos Tribunais de Contas (anexos 1 e 2). O Brasil nutriu-se das fontes francesa e italiana, instituindo órgãos colegiados para a apreciação das contas públicas, pinçando elementos próprios do outro sistema, o que será analisado no próximo tópico.

II.3 ADINÂMICA DO JULGAMENTO DE CONTAS NO BRASIL

⁴⁸ O 'DONNELL, Guillermo. *Op. Cit.* Página 40.

⁴⁹ Sobre o assunto, prossegue Ilton Norberto, afirmando que “*neste modelo, vislumbram-se relações entre agentes como o poder de fiscalização do Legislativo sobre os atos do Executivo e o controle judicial sobre os atos normativos do Executivo e do Legislativo.*” ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability.** São Paulo: Saraiva, 2013. Páginas 109 a 110.

⁵⁰ Trata-se da linguagem utilizada por Edson Simões para referir-se às entidades ou órgãos que possuem a competência para apreciar e/ou julgar as contas públicas, não se fazendo distinção conceitual entre órgão e entidade. SIMÕES, Edson. *Op. Cit.* Página 480.

O sistema de controle de contas brasileiro é uma *jabuticaba*⁵¹: não há no mundo outro arquétipo que conjugue tantas técnicas distintas em um único modelo. No entanto, isto não é um demérito. Esse sistema estruturado em Cortes de Contas, a partir da determinação da Constituição Federal de 1988, passou a analisar o desempenho da gestão e economicidade dos atos, o que é técnica de fiscalização típica do modelo de Controladoria. Edson Simões comenta que “a combinação destas vertentes levou, simultaneamente, à modernização dos Tribunais de Contas, sem prejuízo de manterem poderes jurisdicionais extremamente importantes para a defesa da legalidade democrática e, até, para evitar o desperdício e a má gestão de recursos públicos”⁵².

Desse modo, o Tribunal de Contas exerce “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”, como dispõe o art. 70, CF/88.

Da leitura dessa norma extrai-se o elemento objetivo (*subvenções e renúncias de receitas*), o elemento subjetivo (*União e entidades da administração direta e indireta*), a espécie de controle (*fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*) e o critério de avaliação (*legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação*). Ainda, sobre o elemento subjetivo (quem deve prestar contas), o parágrafo único dispõe de maneira amplíssima, a fim abranger a completude dos agentes, quer sejam pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos.

Em seguida, o texto constitucional impõe no art. 71 que o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, o que, pelo princípio da simetria, atribui às demais unidades federativas (art. 75 e art. 31)⁵³. Nessa mesma

⁵¹ Essa comparação é fruto de diálogos com Prof. Dr. Rodrigo Kanayama.

⁵² SIMÕES, Edson. *Op. Cit.* Página 521.

⁵³ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

toada, a Carta dispõe as competências deste colegiado técnico apresentando uma importante distinção:

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

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

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

Note-se que a Constituição optou por distinguir o Chefe do Executivo dos demais administradores e responsáveis por dinheiros públicos: ao tratar destes últimos o verbo é “*julgar*”, ao passo que quando se refere ao primeiro utiliza “*apreciar*”. Incumbe, portanto, ao Poder Legislativo correspondente o julgamento da contabilidade do Presidente, Governador ou Prefeito, com base no resultado da apreciação do Tribunal de Contas, consignado na peça chamada parecer prévio.

A razão desta diferenciação se dá pelo fato de que a autoridade do Executivo, enquanto membro eleito pelo povo, trabalha com uma complexidade de fatores que não dizem respeito da mera legalidade, guarnecendo-lhe uma discricionariedade que poderia ser compreendida tão somente por quem também foi eleito. Noutras palavras, o Parlamento. O julgamento das contas pelo Legislativo enaltece o princípio dos freios e contrapesos. Sobre o assunto, Moreira Neto⁵⁴:

⁵⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. (2005/ Página 572). *Apud* ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de. **A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no Estado do Paraná: possíveis consequências para o desenvolvimento local.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós- graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2014. Página 85. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1001/1/CT_PPGGP_M_%20Albuquerque%2C%20Cristhian%20Carla%20Bueno%20de_2014.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.

[...] a principal característica do controle parlamentar é a de ser preponderantemente um *controle de legitimidade*, analisando o mérito dos atos administrativos e, excepcionalmente, um controle de legalidade. Assim, sua *função é ir além dos aspectos legais e formais do ato administrativo, perquirindo a sua conveniência e oportunidade* em consonância com o interesse público.

A partir disto, a doutrina e a jurisprudência concebem uma outra classificação ainda ao se estudar a contabilidade pública: a dicotomia entre contas de governo e contas de gestão. Contas de governo, conceitua o Ministro Paulo Medina⁵⁵, dizem respeito ao:

[..] retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoa. [...]

Por outro lado, as contas de gestão englobam os atos de administração e gerência de recursos e dos patrimônios públicos praticados, não só pelos chefes do Executivo mas por todo e qualquer responsável por órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta⁵⁶. Aqui, está a se falar no art. 71, II da CF/88.

Dessa feita, a prestação de contas realizada pelos demais ordenadores de despesa deverá ser processada e julgada no Tribunal de Contas, podendo esse aprovar, aprovar com ressalvas ou desaprovar a contabilidade com base nos critérios de legalidade, legitimidade, economicidade e desempenho, podendo, ainda, impor sanções administrativas e pecuniárias aos agentes.

De outra maneira, quando está a se tratar do Chefe do Executivo, esse deverá encaminhar à Casa de Leis competente as contas relativas ao exercício do ano anterior, sob o prazo de 60 dias a contar da abertura da sessão legislativa. De pronto, o Legislativo as enviará

⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal De Justiça. **Recurso Ordinário m MS Nº 11.060 - GO (1999/0069194-6)**. Recorrente: João Batista Peres. Recorrido: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCE/GO. R.P/Acórdão: Ministro Paulo Medina. Brasília (DF), 25 de junho de 2002 (Data do Julgamento). Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=483550&num_registro=199900691946&data=20020916&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁵⁶ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

ao Tribunal de Contas, que por sua vez, também balizado pelo prazo de sessenta dias do recebimento, apreciará a contabilidade e elaborará o parecer prévio. Após a apreciação pelo plenário do órgão de controle externo, retorna ao Parlamento que em comissão especializada tecerá seu próprio parecer. Submetido ao Plenário dos Representantes do Povo, pregará pela aprovação ou rejeição⁵⁷.

Apesar de a divisão entre contas de governo e contas de gestão ser ponto pacificado pelo Supremo Tribunal Federal, não se pode deixar de anotar uma grave problemática que afeta especialmente os gestores municipais.

Ocorre que, em razão da configuração federativa estabelecida neste paradigma constitucional, por vezes os prefeitos de municipalidades menores acabam assumindo ambos os papéis – o de governante e o ordenador de despesa –, algo que jamais encontraria possibilidade em se tratando da Presidência da República e da Governadoria dos Estados e do Distrito Federal, pois como pondera o Ministro Luís Roberto Barroso⁵⁸, “O Presidente da República não é prestador de contas de gestão, como também não são os governadores de Estado”.

Isso importa dizer na medida que o prefeito figura como ordenador de despesa ou como governante executor do orçamento, pois neste último caso caberá à Câmara Municipal seu julgamento, e no primeiro restará ao Tribunal de Contas do Estado. Este era o entendimento do Superior Tribunal de Justiça em 2002, ao apreciar o Recurso Ordinário em Mandado de Segurança Nº 11.060 – GO, de relatoria do Ministro Paulo Medina⁵⁹:

⁵⁷ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo**: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Página 45.

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF**. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁵⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário m MS Nº 11.060 - GO (1999/0069194-6)**. Recorrente: João Batista Peres. Recorrido: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCE/GO. R.P/Acórdão: Ministro Paulo Medina. Brasília (DF), 25 de junho de 2002 (Data do Julgamento). Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=483550&num_registro=199900691946&data=20020916&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 15 mar. 2021.

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Entretanto, recentemente o Supremo Tribunal Federal apreciou o Recurso Extraordinário nº 848826/DF⁶⁰ – Tema de Repercussão Geral nº 835 – firmando a tese de que a competência para julgar as contas do prefeito, mesmo que esse vista-se de mero ordenador de despesa, é do Poder Legislativo local, excluindo esta hipótese de julgamento do rol de atribuições do Tribunal de Contas:

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

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

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”).

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

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF**. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

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

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, dar provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Brasília, 10 de agosto de 2016. RICARDO LEWANDOWSKI – Presidente e redator p/ o acórdão.

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal considerou que o constituinte não fez distinção entre as autoridades do Executivo, devendo o Tribunal de Contas do Estado atuar unicamente como órgão técnico auxiliar do Poder Legislativo, emitindo o parecer prévio para que o pleno da Câmara julgue pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição da contabilidade do prefeito.

II.4 OS ATORES E AS CONTAS DE GOVERNO

Como visto, compõem a dinâmica de julgamento das contas de governo ao menos três atores: o chefe do Poder Executivo, como agente *accountable*; os Tribunais de Contas, como corpo técnico; e o Poder Legislativo, como órgão político de julgamento. Cada qual com sua importância, seus direitos e seus deveres.

Assim, retorna-se à questão central deste trabalho: após a emissão o parecer prévio pelo Tribunal de Contas, o Poder Legislativo pode inserir situações supervenientes no julgamento das contas de governo?

Um raciocínio breve poderia levar a afirmar que sim, uma vez que é o Parlamento do titular do dever-poder de julgar a contabilidade do Chefe do Executivo. No entanto, esta não é a melhor resposta.

Para esclarecer esta problemática deve-se considerar ao menos três argumentos: (i) a legitimidade do Parlamento e o poder político; (ii) a racionalidade da norma do art. 71 da CF/88; e (iii) os desafios de ordem procedimental.

(i). *A legitimidade do Parlamento e o poder político*

É certo que o modelo de *checks and balances* do nosso desenho institucional exige uma revisão. A crise democrática⁶¹, o avanço do legalismo autocrático⁶², e sobretudo a descrença na política⁶³ abalam a legitimidade do Poder Legislativo, especialmente quando o necessitamos forte.

Embora a legitimidade do Parlamento para julgar as contas de governo esteja prevista em lei, sendo, portanto, de caráter legal-racional⁶⁴, ensina Carlos Ari Sundfeld⁶⁵ que

⁶¹ Sobre o assunto, Yascha Mounk apresenta o crescimento da simpatia popular por um líder autoritário (pag. 138) e afirma que tais líderes “*trabalham com afinco para desacreditar de tais instituições [imprensa, universidades, sindicatos, organizações não governamentais etc.] como instrumentos das velhas elites ou dos interesses externos*” (pag. 65), a fim de simular sua voz como o único arauto de moralidade, capaz de representar o povo. MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

⁶² SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. Vol. 85, n. 2, 2018. Página 556. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

⁶³ Sobre o assunto, José Murilo de Carvalho comenta que “*As eleições legislativas sempre despertam menor interesse do que as do Executivo. A campanha pelas eleições diretas referia-se à escolha do Presidente da República, o chefe do Executivo. Dificilmente haveria movimento semelhante para defender eleições legislativas. Nunca houve no Brasil reação popular contra o fechamento do Congresso. [...] O desprestígio generalizado dos políticos perante a população é mais acentuado quando se trata de vereadores, deputados e senadores.*” CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. – 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. Página 222.

⁶⁴ FARIA, José Eduardo. **Poder e legitimidade**: uma introdução à política do direito. São Paulo: Perspectiva, 1978. Página 89.

⁶⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992. Página 104.

não se pode olvidar que “ao desempenharem o poder, os governantes exercitam competências, não direitos subjetivos. O juiz, o legislador, o administrador, não têm o direito de, respectivamente, julgar, legislar ou administrar, mas sim competência para fazê-lo”. E conclui, afirmando que “a competência é um poder intensamente condicionado”, vez que o poder (energia) tende ao monopólio.

Dessa maneira, inserir fatos não apreciados pelo Tribunal de Contas seria exorbitar de sua competência. É possível até mesmo arguir um abuso de poder político.

Vale destacar que a rejeição das contas pelo Legislativo implica, além de sanções administrativas, a inelegibilidade do agente político⁶⁶, o que importa um ônus político/eleitoral de proporções imensuráveis, especialmente quando trata-se de uma decisão infundada, ou até mesmo com fundamento, mas permeado por interesses escusos. É fato a utilização do poder de aprovação e reprovação da contabilidade como moeda de troca, como demonstra a pesquisa de Camile Cristine da Silva Alves⁶⁷: “Os próprios membros do Poder Legislativo são interessados, tanto na forma quanto nos resultados de uma política, visto que são fiscalizadores das ações do Poder Executivo. Nesse sentido, há diversos grupos de interesse engajados em uma barganha política multidimensional”.

A rivalidade e o lobby político não podem solapar o interesse público.

(ii). *A racionalidade da norma do art. 71 da CF/88*

⁶⁶ Lei Nº 64/1990, art. 1º, inciso I, alínea g: são inelegíveis para qualquer cargo os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas *rejeitadas por irregularidade insanável* que configure ato doloso de improbidade administrativa [...]”.

⁶⁷ ALVES, Camila Cristina da Silva. **Influência do lobby político na apreciação das contas de governos municipais pelo Tribunal de Contas**: uma análise no estado de Santa Catarina. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2020. Página 42. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219417>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

É necessário que se realize uma leitura sistêmica da Constituição, e é importante que se aplique a técnica descrita por Nelson Saldanha⁶⁸ da teoria da separação como forma de interpretação. A racionalidade da referida norma remete à ideia da pulverização do poder, pois ao distribuí-lo organicamente reduzirá o risco de decisões arbitárias.

Pierre Rosanvallon⁶⁹ ensina que há dois crivos no exercício do controle sobre a responsabilidade do governo: o do Parlamento, composto pelos representantes do povo, e que cumpre o papel majoritário no controle; e, o Tribunal de Contas, integrado por membros técnicos e que se presta à função contramajoritária. Esse desenho institucional permite um julgamento mais adequado das contas de governo, ao mesmo tempo enaltece a colegialidade, pode apresentar suas conclusões desapassionadamente. Sobre isso, comenta Milene da Cunha⁷⁰:

Dentre as atribuições dos Tribunais de Contas, o parecer prévio constitui o principal instrumento contramajoritário de proximidade comunicação, que deve ter por atribuição também a de oferecer uma resposta aos governados sobre as decisões políticas adotadas pelo governo durante o exercício. Cabe, assim, ao parecer prévio emitido pelos tribunais tornar inteligível e visível, ou seja, legível para os governantes eleitos, assim como para os cidadãos, como foi o desempenho do mandato em determinado intervalo temporal: o do exercício financeiro.

O papel desempenhado pelo Tribunal de Contas é essencial em razão da *“necessidade de um órgão com competência para fiscalização prévia, concomitante e posterior à realização do orçamento e respectivas despesas”*⁷¹, sendo a mais pura manifestação do republicanismo e do equilíbrio de poderes⁷².

⁶⁸ SALDANHA, Nélon. **Separação de poderes** – Vol. 2. Poder Legislativo. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional: Fundação Petronio Portella, 1981. Página 26.

⁶⁹ ROSANVALLON, Pierre. *Apud* CUNHA, Milene Dias da. Os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas nas contas de governo: ampliando seu significado como instrumento da qualidade democrática. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Páginas 227 a 228.

⁷⁰ *Ibidem*. Página 228.

⁷¹ KOPS, Guido J. Os ordenadores da despesa pública e a apuração de sua responsabilidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1963. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/24166/22941>>. Acesso em: 01/10/2019.

⁷² TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. *E-book*.

Um assunto melindroso na seara jurídica é a definição da natureza do parecer prévio, em especial no que diz respeito ao seu caráter vinculante ou opinativo. Doutrinariamente, Hely Lopes Meireles⁷³ conceitua o gênero dos pareceres como sendo manifestações de órgãos técnicos acerca de matérias submetidas à sua consideração. Ademais:

[...] *O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões,* salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. *O parecer, embora contenha um enunciado opinativo, pode ser de existência obrigatória no procedimento administrativo e dar ensejo à nulidade do ato final se não constar do processo respectivo, como ocorre, p.ex., nos casos em que a lei exige a prévia audiência.* Nesta hipótese, a presença do parecer é necessária, embora seu conteúdo não seja vinculante para a Administração, salvo se a legitimidade do ato final, caso em que o parecer se torna impositivo para a Administração. [...]

A partir do trecho transcrito percebe-se há severa distinção entre os conceitos de obrigatoriedade/faculdade e vinculativo/opinativo. O primeiro signo diz respeito à necessidade de determinada matéria ser submetida à apreciação de órgão técnico para que este elabore seu parecer, sob pena de conferir a nulidade do ato, ao passo que o último diz respeito à oponibilidade do conteúdo da peça às demais entidades.

A Carta Magna impõe a necessidade de manifestação do Tribunal de Contas por meio do parecer prévio, tanto em âmbito federal (art. 71, I) quanto nas demais unidades federativas (art. 75 e art. 31, §2º), portanto não é controvertida a obrigatoriedade desta peça.

O caráter vinculativo, por sua vez, é ponto de divergências doutrinárias. Contudo, o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 729744/MG⁷⁴ - Tema de Repercussão Geral 157 -, sob relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou o posicionamento de que parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. Página 176.

⁷⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 729.744 – MG**. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. R.P/Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília (DF), 17 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local.

Apesar disto, não é de se descartar a perspectiva de que o parecer prévio possui algum grau de vinculação quando trata-se das contas municipais. Isto decorre da inteligência do art. 31, §2º da CF/88, o qual impõe que o parecer exarado pela Corte de Contas apenas deixará de prevalecer com a aprovação de dois terços da Casa. José Afonso da Silva⁷⁵ comenta:

[...] não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não – o parecer do Ministério Público. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. *Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim não prevalecerá.*

Ora, o constituinte originário optou por conferir um dos quóruns mais qualificados dispostos na Carta Magna para que seja afastado o parecer da unidade técnica, o que, de certo modo, imputa parcela de vinculação ao conteúdo do parecer. No entanto, por poder ser distanciado, reveste-se desta roupagem opinativa. Ao menos é o entendimento do Ministro Gilmar Mendes⁷⁶ no julgamento do Tema 157:

[...] Ressalto que a expressão „só deixará de prevalecer“, constante do § 2º do citado artigo, deve ser interpretada de forma sistêmica, de modo a se referir à necessidade de quórum qualificado para rejeição do parecer emitido pela corte de contas que, como já amplamente demonstrado, é órgão auxiliar do Poder Legislativo na análise das contas do Chefe do Executivo.

Sempre oportuno salientar que o Tribunal de Contas não é “mero” auxiliar. Possui inestimável valor⁷⁷ nos processos de contas em razão da sua tecnicidade. Ainda, é importante

⁷⁵ SILVA, José Afonso. *Apud* BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF**. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 729.744 – MG**. Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. R.P/Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília (DF), 17 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

⁷⁷ Sobre o assunto, Ministro Luís Roberto Barroso (Relator): “*Observe-se, portanto, que embora o Tribunal de Contas não tenha a última palavra sobre as contas de governo, sua participação é fundamental tanto para*

esclarecer que não existe hierarquia entre a Corte de Contas e as Casas Legislativas, tendo em vista que são atribuições distintas. Para fundamentar, Heleno Taveira Torres⁷⁸ leciona que:

[...] Não é correto supor que seja, o Tribunal de Contas, um órgão meramente ancilar, preposto ou secundário do Congresso Nacional, no exercício do controle externo, o que se faz a partir de interpretação literal do texto constitucional do art. 71, ao dizer que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Feitas estas considerações preliminares acerca do processo de contas e da natureza do parecer prévio, passa-se ao seu conteúdo. A finalidade do parecer é informar o Legislativo sobre a harmonia entre os programas previstos nas leis orçamentárias e seu cumprimento no que tange à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Ademais, cumpre ao Tribunal de Contas traduzir o equilíbrio fiscal - em especial no que concerne ao cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal - e o reflexo da gestão para o desenvolvimento econômico e social da educação, saúde, emprego, segurança, infraestrutura, meio-ambiente e assistência social.

Compulsando-se a fundamentação sobre os papéis do Tribunal de Contas e do Legislativo, a natureza jurídica do parecer prévio, e o escopo de avaliação das contas, conclui-se que a Câmara Municipal não pode inserir fatos não abarcados pelo parecer prévio no julgamento das contas do prefeito.

Ora, por mais que a competência para o julgamento da contabilidade seja incumbida ao Legislativo local, é imperioso observar que o parecer é elemento essencial para fundar tal julgamento. E, quaisquer atos/fatos que influam na regularidade ou irregularidade das contas devem ser submetidos ao crivo dessa Corte, sob pena de inconstitucionalidade, vez que atentaria à obrigatoriedade da emissão do parecer técnico.

*legitimar o julgamento feito pela Casa Legislativa como para instruí-la". BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF**. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 15 mar. 2021.*

⁷⁸ TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. *E-book*.

(iii). *Desafio de ordem procedimental*

Por fim, como reforço argumentativo de ordem procedimental, cumpre sublinhar que para a formação do parecer prévio, há a garantia da ampla defesa e do contraditório ao gestor, para que preste informações. Com vista a isso, convém utilizar-se das técnicas de interpretação e integração do direito para aproximar o caso à máxima da proibição da supressão de instância empregada no processo civil. Leciona Barbosa Moreira que “é inadmissível que o órgão superior se pronuncie sobre o *meritum causae* sem antes o tenha feito o juízo inferior”⁷⁹.

Embora não se cuide de matéria regida pelo processo civil, ou amparada por um duplo grau de jurisdição – afinal, vale lembrar que não existe hierarquia entre a Câmara Municipal e o Tribunal de Contas, nem que se trata de recurso – importa destacar que o espírito desta vedação à supressão de instância está intimamente conectado à garantia da ampla defesa e do contraditório, assim como ensina Cândido Rangel Dinamarco⁸⁰. A partir de uma interpretação analógica, com vistas à doutrina de Limongi França⁸¹, desrespeitar a referida máxima significa relativizar a ampla defesa e o contraditório, lógica que pode ser aplicada ao caso em tela.

Resta, portanto, clara a impossibilidade de inserção, pelo Legislativo, de assuntos supervenientes ao julgamento de contas do Chefe do Executivo. Frente a essa hipótese, o Parlamento deverá informar ao Tribunal de Contas, mediante representação ou peça cabível, todos os fatos que ensejam a revisão do acórdão que apreciou as contas.

⁷⁹ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil** - 8ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. Página 441.

⁸⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Nova Era do Processo Civil**. São Paulo: Malheiros, 2003. Páginas 154 a 157.

⁸¹ FRANÇA, Antônio de S. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 13º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

III. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo pretendeu discutir e oferecer uma resposta a uma questão bastante objetiva: após a emissão o parecer prévio pelo Tribunal de Contas, o Poder Legislativo pode inserir situações supervenientes no julgamento das contas de governo? A boa hermenêutica nos induz a afirmar que não. Para tanto, tomou-se algumas premissas.

1. O poder, enquanto energia, tende a expandir-se. Da mesma maneira ocorre com os Poderes Constituídos do Estado, fazendo-se necessária a instituição de um sistema de freios e contrapesos que limite e controle a dilatação excessiva da atuação. Nesse sentido, a *accountability* vertical e horizontal constitui técnica essencial à contenção dessa energia e garante a atenção ao interesse público, seja por meio da pressão popular nas eleições, seja através da dinâmica fiscalização entre os órgãos do Estado.

2. A fiscalização exercida sobre as contas públicas fica a cargo do Poder Legislativo, mediante o auxílio dos Tribunais de Contas. Aquele é, portanto, competente, não titular de direito subjetivo, o que implica dizer que a função pública é limitada. Não lhe é permitido dispor da apreciação do órgão técnico, até porque a racionalidade constitucional conduz à descentralização do poder, oportunizando mais vias de controle.

3. A Corte de Contas passou a avaliar, a partir da CF/88, o desempenho eficiente dos gestores, considerando o projeto político, o atingimento dos seus fins, a economicidade dos atos e a finalidade pública. Deste modo, o parecer prévio é mais que mera peça instrutiva em um processo; é a consubstanciação do desempenho de um papel técnico, independente e, por vezes, contramajoritário.

Essas considerações sublinham a importância do diálogo institucional, enfraquecido por técnicas subversivas da má política, e a indispensável participação do Tribunal de Contas na era democrática. Desse modo, pode-se responder ao personagem de Eça de Queiroz que pergunta “Que diabo se faz no tribunal de contas?": se defende a democracia e a efetividade das ações do Estado.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, Cristhian Carla Bueno de. **A influência política da governabilidade no julgamento de contas municipais no Estado do Paraná**: possíveis consequências para o desenvolvimento local. Dissertação (Mestrado) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós- graduação em Planejamento e Governança Pública. Curitiba, 2014. Página 85. Disponível em:
<https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/bitstream/1/1001/1/CT_PPGPGP_M_%20Albuquerque%20Cristhian%20Carla%20Bueno%20de_2014.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- ALVES, Camila Cristina da Silva. **Influência do lobby político na apreciação das contas de governos municipais pelo Tribunal de Contas**: uma análise no estado de Santa Catarina. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2020. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/219417>>. Acesso em: 01 mar. 2021.
- ARGUELHES, Diego Werneck; RIBEIRO, Leandro Molhano. **Ministrocracia: O Supremo Tribunal individual e o processo democrático brasileiro**. **Novos estud. CEBRAP**, São Paulo, v. 37, n. 1, pág. 13-32, abril de 2018. Disponível em:
<<https://doi.org/10.25091/s01013300201800010003>>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Comentários ao Código de Processo Civil - 8ª Ed.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 10 ed. Brasília: UnB, 2001.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Vol. 2. – 13 Ed. Trad. Carmen C, Varriale *et al.* Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: UnB, 2010.
- _____. **Dicionário de política**. Vol. 1. – 13 Ed. Trad. Carmen C, Varriale *et al.* Coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: UnB, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política** – 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de out; de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- _____. **Lei nº 64/1990, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 18 mai. 1990. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- _____. Superior Tribunal De Justiça. **Recurso Ordinário m MS Nº 11.060 - GO (1999/0069194-6)**. Recorrente: João Batista Peres. Recorrido: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCE/GO. R.P/Acórdão: Ministro Paulo Medina. Brasília (DF), 25 de junho de 2002 (Data do Julgamento). Disponível em:
<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=483550 &numero_registro=199900691946&data=20020916&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário N° 729.744 – MG.** Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. R.P/Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília (DF), 17 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário N° 848.826 – DF.** Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição** – 7 ed. Coimbra: Edições Coimbra, 2000.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** – 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

COUTINHO, Doris T. P. C. de Miranda. A retomada do diálogo institucional no controle sobre as contas de governo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p 79 – 99. (Coleção Fórum IRB, v. 3).

CUNHA, Milene Dias da. Os pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas nas contas de governo: ampliando seu significado como instrumento da qualidade democrática. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Coord.). **Tribunal de Contas do século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da Teoria Geral do Estado** – 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Nova Era do Processo Civil.** São Paulo: Malheiros, 2003.

EÇA DE QUEIROZ. **Os maias.** 1 ed. Porto: Livraria Internacional de Ernesto Chardron, 1888. 2v. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bv000083.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FARIA, José Eduardo. **Poder e legitimidade: uma introdução à política do direito.** São Paulo: Perspectiva, 1978.

FARIA, José Henrique de; MENEGHETTI, Francis Kanashiro. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 424-439, Oct. 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-75902011000500002>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

FRANÇA, Antônio de S. Limongi. **Hermenêutica jurídica.** 13º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

HAMILTON, Alexander. **O Federalista, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay** – Tradução Heitor de Almeida Herrera. Brasília: UnB, 1984.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência** – 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Limites às restrições aos direitos fundamentais na atividade de investigação do Poder Legislativo**. 218 f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

KOPS, Guido J. Os ordenadores da despesa pública e a apuração de sua responsabilidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 1963. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/24166/22941>>. Acesso em: 01/10/2019.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discrecionabilidade e controle jurisdicional** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Poder, organização política e Constituição: as relações de poder em evolução e seu controle. In: TÔRRES, Heleno Taveira (Coord.). **Direito e poder: nas instituições e nos valores do público e do privado contemporâneos**. Barueri: Manole, 2005.

_____. **Teoria do poder** (Sistema de direito político: estudo juspolítico do poder). Parte I. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la**. Tradução: Cássio de Arantes Leite e Débora Landsberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. *E-book*.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR. Acórdão n. 1482/20 – Tribunal Pleno. **Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Julgamento das contas do Prefeito Municipal. Inserção pelo Poder Legislativo de novas situações não abrangidas pelo Parecer Prévio do TCE. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto**. Relator: Cons. Ivens Zschoerper Linhares. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2020/7/pdf/00349724.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2021.

PLATÃO. **A república** – tradução e adaptação de Marcelo Perine. São Paulo: Scipione, 2001.

RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. **A revisão do princípio da separação de poderes: por uma teoria da comunicação**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2016.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça: estado democrático de direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

ROCHA, Diones Gomes da. **Os Tribunais de Contas brasileiros na era da democracia: transparentes, participativos ou insulados?** – 1 ed. Curitiba: Appris, 2019

SALDANHA, Néelson. **Separação de poderes** – Vol. 2. Poder Legislativo. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional: Fundação Petronio Portella, 1981.

SCHEPPELE, Kim Lane. Autocratic Legalism. **The University of Chicago Law Review**. Vol. 85, n. 2, 2018. Página 556. Disponível em: <<https://lawreview.uchicago.edu/publication/autocratic-legalism>>. Acesso em: 01 mar. 2021.

SILVA, André Garcia Xerez. **Tribunais de contas e inelegibilidade: limites da jurisdição eleitoral**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2015.

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

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos** – 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

_____. **Fundamentos de direito público**. São Paulo: Malheiros, 1992. Página 104.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. *E-book*.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

**ANEXO 1 – VINCULAÇÃO/INDEPENDENCIA DAS ENTIDADES
FISCALIZADORES SUPERIORES AOS PODERES DO ESTADO NO MUNDO**

TIPOS	PODER AO QUAL SE VINCULA	PAÍSES
TRIBUNAIS DE CONTAS	Legislativo	Holanda, Mônaco, Luxemburgo, Itália, Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Turquia, Coreia, Malásia, Japão, Moçambique, Zaire, Tunísia, Tanzânia, Senegal, Guiné Bissau, Mauritânia, Marrocos, Ilhas Maurício, Líbia, Gana, Gâmbia, Gabão, Argélia, Benin, Angola, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Uruguai e Brasil.
TRIBUNAIS DE CONTAS	Judiciário	Grécia e Portugal
CONTROLADORIAS	Legislativo	EUA, Canadá, México, Equador, Venezuela, Argentina, Costa Rica, Honduras, Nicarágua, Zâmbia, África do Sul, Israel, Índia, Paquistão, Grã-Bretanha, Noruega, Dinamarca, Irlanda, Suíça, Islândia, Hungria, Austrália e Nova Zelândia
CONTROLADORIAS	Executivo	Namíbia, Jordânia, Paraguai, Bolívia, Antilhas Holandesas, Cuba, Finlândia e Suécia.
CONTROLADORIAS	Independentes	Guatemala, Panamá, Porto Rico, República Dominicana, El Salvador, Suriname, Peru, Colômbia e Chile

Fonte: SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014. Página 492.

**ANEXO 2 –CARACTERISTICAS DE ATUAÇÃO DE 23 ENTIDADES DE
FISCALIZAÇÃO SUPERIORES**

PAÍSES	FISCALIZAÇÃO						
	Decisão Colegiada	Poder Judiciante	A Propri	A Posteriori	Da Adm. Indireta	De Legalidade	De Gestão
ALEMANHA	X	X		X	X	X	X
ÁUSTRIA	X	X		X	X	X	X
BÉLGICA	X	X	X	X		X	
BRASIL	X	X	X	X	X	X	X
CABO VERDE			X	X	X	X	X
CANADÁ				X	X	X	X
CUBA				X	X	X	X
DINAMARCA				X	X	X	X
ESPAÑA	X	X		X	X	X	X
EUA				X	X	X	X
FINLÂNDIA	X			X	X	X	X
FRANÇA	X	X		X	X	X	X
GRÉCIA	X	X	X	X		X	
IRLANDA				X	X	X	X
ISRAEL				X	X	X	X
ITÁLIA	X	X	X	X		X	X
JAPÃO	X			X	X	X	X
LUXEMBURGO	X	X	X	X		X	

PAÍSES BAIXOS	x	x		x	x	x	x
PORTUGAL	x	x	x	x	x	x	x
REINO UNIDO				x	x	x	x
SUIÇA				x	x	x	x
U.E.	x			x	x	x	x
PAÍSES	Decisão Colegiada	Poder Judicante	A Prori	A Posteriori	Da Adm. Indireta	De Legalidade	De Gestão

Fonte: SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas**: controle externo das contas públicas. São Paulo: Saraiva, 2014. Página 492. (Com adaptações).