

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Gustavo Tremarin

O CONTROLE EXTERNO DO PODER EXECUTIVO E O  
SISTEMA DE APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS  
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REALIZADO  
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE  
DO SUL

Casca  
2014

Gustavo Tremarin

O CONTROLE EXTERNO DO PODER EXECUTIVO E O  
SISTEMA DE APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS  
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL REALIZADO  
PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE  
DO SUL

Monografia apresentada ao curso de Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, sob orientação do professor Esp. Rafael Brizola Marques.

Casca  
2014

À minha esposa Andreza e  
nossos familiares, por seu amor, compreensão  
e apoio.

## AGRADECIMENTO

Ao Professor orientador,  
Esp. Rafael Brizola Marques, pelo convívio,  
amizade e orientação na realização deste  
estudo.

*“Toda a capacidade dos nossos estadistas se esvai na intriga, na astúcia, na cabala, na vingança, na inveja, na condescendência com o abuso, na salvação das aparências, no desleixo do futuro.”*

Ruy Barbosa de Oliveira

## RESUMO

O presente estudo se cinge à análise do sistema de julgamento das contas municipais, instituído pelos artigos 12 e 13 da Resolução nº 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, à luz do controle externo do Legislativo previsto nos artigos 31 e 71, I e II da Constituição da República Federativa do Brasil. O regramento constitucional estabelece que a fiscalização dos Municípios seja exercida, mediante o chamado controle externo, pelos Poderes Legislativos Municipais, que contam com o auxílio dos Tribunais de Contas dos respectivos Municípios, onde existem, e dos Estados-membros. Define, ainda, a Constituição Federal, pelo princípio da simetria, que o julgamento das contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais será efetuado pelos Tribunais de Contas, mediante parecer prévio vinculante, sendo julgadas pelas Câmaras Municipais de Vereadores. Deste modo, sob o viés hermenêutico e dialético e através do método documental e histórico, aborda-se o sistema de controle externo exercido pelo Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo Municipal realizado com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sob o aspecto da competência individual de ambos. Buscou-se identificar, através das atribuições estabelecidas na legislação Pátria, se as normatizações estabelecidas pelos órgãos administrativos de controle ferem, eventualmente, os dispositivos originalmente naquela previstos e quais os reflexos de sua aplicação no cotidiano jurídico. A Resolução em estudo promoveu a cisão das contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente, denominando-as de Contas de Governo e Contas de Gestão, sendo que somente as primeiras passam pelo crivo do Poder Legislativo para julgamento final. As Contas de Gestão são julgadas em caráter definitivo pelo Tribunal de Contas. Sob esse enfoque, se verifica que há grande controvérsia acerca da constitucionalidade da Resolução nº 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Atualmente prevalece o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que não admite a possibilidade de julgamento das contas anuais dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais por parte dos Tribunais de Contas dos respectivos Estados-membros, mesmo quando há a atuação destes investidos como ordenadores de despesa.

Palavras-chave: Controle Externo do Poder Executivo. Contas anuais. Julgamento. Parecer prévio. Tribunal de Contas.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL</b> .....	<b>10</b>
1.1 O Município e sua administração – evolução histórica .....	10
1.2 Princípios norteadores da administração pública .....	15
1.3 Autonomia municipal .....	20
<b>2 O CONTROLE EXTERNO DO PODER EXECUTIVO</b> .....	<b>25</b>
2.1 O surgimento do controle externo e sua conceituação .....	27
2.2 A necessidade do controle externo no Poder Executivo .....	29
2.3 Sujeitos do controle externo do Poder Executivo .....	31
2.3.1 As Câmaras Municipais de Vereadores .....	32
2.3.2 Os Tribunais de Contas dos Estados .....	35
2.4 As atribuições do controle externo previstas na legislação brasileira .....	39
<b>3 O SISTEMA DE APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS INSTITUÍDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> .....	<b>42</b>
3.1 A capacidade normativa dos órgãos auxiliares de controle externo dos Municípios .....	43
3.2 A resolução nº. 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul .....	46
3.3 Os efeitos da aplicabilidade do novo sistema de apreciação e julgamento das contas municipais .....	55
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>61</b>

## INTRODUÇÃO

A escolha do tema relativo ao controle externo dos Municípios, mais especificamente a capacidade legal para regulamentar e aplicar o sistema de apreciação e julgamento das contas dos Chefes dos Poderes Executivo Estadual e Municipal, surgiu diante da diferenciação de tratamento recebida tanto na esfera doutrinária quanto jurisprudencial, ou seja, há divergência de entendimento entre os doutrinadores e também dentro dos órgãos judiciais.

Quanto às discussões sobre a nova sistemática adotada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é necessário destacar que estão sendo efetuadas apenas na esfera administrativa, pois se trata de matéria nova até então. As possíveis demandas judiciais somente iniciarão, como já se iniciaram em outros Estados-membro que adotam a mesma sistemática, a partir do esgotamento das instâncias administrativas, o que levará algum tempo, ainda.

Tem-se quase diariamente em pauta, junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a apreciação e julgamento das contas dos responsáveis pelos recursos públicos, ou seja, é assunto recorrente. Em contraponto, encontra-se limitação doutrinária quando o assunto se especifica nesse tema, restando, apenas, breves explicações sobre os sistemas de controle externo da administração pública em geral, restringindo-se os debates à esfera judicial quando um ou outro administrador público sente-se lesado pela decisão administrativa proferida.

Imperioso destacar, também, que há certa “insegurança jurídica” nas decisões emitidas nas esferas administrativas dos Tribunais de Contas. Com a possibilidade de os Estados membros legislarem sobre o funcionamento de seus Tribunais de Contas e estes regulamentarem, de certa forma discricionariamente, seu campo de atuação, tem-se a diferenciação de um Estado para o outro quando as contas do Chefe do Poder Executivo Estadual e Municipal são apreciadas e julgadas. Os reflexos de um julgamento de contas para um administrador público do Estado do Rio Grande do Sul pode não ser o mesmo para o de outro Estado da Federação, tendo sido a decisão igual para ambos.

Diante das considerações, notou-se, primeiramente, que o sistema legal existente no Brasil, para o tema em questão, é bastante aberto, permitindo interpretações por vezes desfocadas da competência atribuída constitucionalmente para cada instituição. Desse modo,



buscou-se no presente estudo demonstrar de forma límpida o limite jurisdicional de cada instituição para o exercício do sistema de controle externo da administração pública com o intuito de uniformizar os procedimentos adotados, garantindo, dessa forma, o tratamento igualitário para os administradores públicos, com respeito ao princípio da segurança jurídica, principalmente.

A Resolução nº 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul tratou de realizar a divisão das contas anuais que os Chefes do Poder Executivo Municipal prestam anualmente. A denominação atribuída foi de “Contas de Governo” e “Contas de Gestão”. As primeiras recebem parecer prévio do Tribunal de Contas e são julgadas pelos Poderes Legislativos Municipais correspondentes, já as segundas são julgadas pelo próprio Tribunal de Contas, sem a participação do Legislativo.

A Resolução em comento será estudada a partir do viés legal, doutrinário e jurisprudencial que fundamentaram o seu surgimento, com ênfase ao enfoque principiológico que fundamentou diversas teses nas referidas áreas a serem estudadas.

Assim, o presente estudo toma significância, pois pretende delimitar a esfera de atuação de cada instituição ligada ao controle externo da administração pública, identificando as atribuições pertinentes a cada uma, em especial ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o que estabelece a Carta Magna vigente no Brasil.

## 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Objetiva-se, neste ponto, traçar um panorama acerca da origem dos Municípios, bem como a forma de administração utilizada para a sua governança nos diferentes contextos históricos, com ênfase nos Municípios brasileiros. Nesse sentido, serão perpassados desde a conceituação etimológica até as diferentes formas de organização, como meios de compreensão da estrutura organizacional e governamental atual, passando pelos princípios norteadores da administração pública tão presentes e influentes no regramento legal vigente e vindouro.

### 1.1 O Município e sua administração – evolução histórica

Logicamente, como todos os marcos da natureza humana e da evolução das sociedades, os Municípios sofreram inúmeras transformações estruturais no decorrer dos tempos, como consequência de fatores históricos, econômicos, culturais e tecnológicos.

Como forma de explicar etimologicamente a denominação *Município*, atribuída às comunidades possuidoras de agrupamentos humanos, aldeias e tribos que existiam na remota antiguidade, remete-se ao Município Romano, que é a estrutura municipal mantenedora das características intrínsecas ainda hoje presentes nos Municípios. (CASTRO, 2010, p.5).

A nomenclatura estudada é oriunda da concessão de título a determinadas cidades conquistadas pelo exército romano, sendo que estas, vencidas, sujeitavam-se às imposições do Senado dominador em troca de privilégios e prerrogativas por esta subordinação resignada e pacífica. Explica-se, então, conforme José Nilo de Castro:

De consequência, as comunidades que recebiam essas vantagens chamavam-se *Municípios*, isto é, *munus, eris*, quer dizer, na língua latina, dádivas, privilégios, e *capere (capio, is, cepi, captum, ere)*, verbo latino que significa receber. Daí, o Município etimologicamente explicado, aquela entidade que recebeu privilégios. (Grifo do autor). (2010, p. 6).

Os privilégios concedidos tinham características semelhantes aos normativos atualmente presentes nas unidades político-administrativas municipais, quais sejam alguns direitos privados e o direito de eleição dos seus governantes para que dirigissem as suas

próprias cidades, porém sempre de acordo com o que estabelecia o Senado. (MEIRELLES, 2008, p. 33).

A decadência dos Municípios, como eram constituídos à época, veio com a chegada do Império, pois restou enfraquecida a vida urbana, principalmente durante o período feudal. Porém, retornaria mais tarde com a afirmação e autonomia, ciclo constantemente presente na evolução histórica municipal. (COSTA, 2010, p. 4-5).

Especificamente no Brasil-Colônia, foram os portugueses que trouxeram, de acordo com o direito lusitano, a organização das instituições municipais, que tinham os seguintes cargos: um alcaide, juízes ordinários, Vereadores reunidos em Câmaras, almotacés detentores de funções administrativas dependentes, juiz de fora, procurador, que era um advogado representante do Município, e os chamados homens bons. Apesar da concentração do poderio em Capitâneas, os Municípios brasileiros foram se desenvolvendo por iniciativa própria e também amparados pela Igreja, sendo que suas atribuições eram bastante diversificadas. (CASTRO, 2010, p. 10-11).

Com a Proclamação da República houve a edição do Decreto n.1, datado de 15/11/1889, o qual previa a soberania dos Estados-membros, sendo que deveriam ter sido caracterizados como autônomos, pois o objetivo era a criação de uma Federação, equívoco que veio a ser corrigido apenas com a Constituição de 1891, a qual reafirmou a união indissolúvel das antigas Províncias. (COSTA, 2010, p.44).

Através da concepção da Constituição Federal de 1988 houve o privilégio municipal com a determinação de que os Municípios formariam a chamada união indissolúvel da República Federativa através da autonomia que lhes foi concedida. Tal privilégio foi inovador comparativamente às demais Federações existentes até então no contexto mundial, visto que o *status* de ente federativo concedido aos Municípios é praticamente exclusivo do sistema brasileiro. (CASTRO, 2006, p. 37).

Tal posição concedida aos Municípios, não presente nos demais Estados Federados, serve para que os equívocos cometidos por estes quando regulamentam as atividades e os poderes estatais não atingissem o modelo que se vislumbrou para o Brasil. Para que se leve em conta as diferenças locais e os interesses específicos de cada ente, sem dúvida, alçar os Municípios à condição de entes federados proporcionou uma descentralização benéfica de poder que propiciou um desenvolvimento satisfatório das localidades de acordo com o melhor interesse local. (CORRALO, 2011, p. 49-50).

Porém, o reconhecimento dos Municípios como entes federados gera discussões ainda atuais, confrontando o disposto na Constituição Federal vigente, em seu artigo 1<sup>o</sup>, que alçou-os à condição federativa igualitária aos Estados-membros, declarando o Estado Democrático de Direito.

Contrariamente a esse entendimento, têm-se os ensinamentos de José Nilo de Castro, que assim preceitua:

Houve, na Constituição de 1988, a consagração máxima que se poderia vislumbrar dentro do contemporâneo municipalismo, para a autonomia municipal e seu regime jurídico-constitucional. Ordena-se esse registro, porque, de certo tempo para cá, se tem vinculado a autonomia municipal ao conceito de Federação. Ora, nada mais impróprio, como veremos mais adiante. Sem se chegar ao extremo de que a “autonomia municipal fosse plantada do unitarismo”, é o Estado federado unitário com relação ao Município que lhe incumbe, não a tutela, que é a ingerência nos atos do menor, mas a inspeção, o controle, a fim de se ter fixada, sempre, a comunhão dos interesses locais com os regionais e gerais, pois de há muito se federalizou a matéria municipal. (2010, p. 17).

A contrariedade à atribuição Federativa dos Municípios brasileiros é explicada devido muito mais à ostentação doutrinária a eles atribuída do que propriamente mereceria. A Federação proposta pelo modelo adotado no Brasil e que está presente na Carta Maior não incluiria os Municípios, apenas o Estado Federal e seus Estados-membros ou federados, pois através do exercício das leis fundamentais, de suas próprias leis, é que se atinge a autonomia e a participação. Essa autonomia e participação é restrita quando se trata da relação dos Municípios com os demais entes federativos, pois há uma clara limitação imposta pela hierarquia federativa, mesmo que o princípio da simetria lhes seja aplicável. (CASTRO, 2006, p. 27).

Outra fundamentação que corrobora a contrariedade no aceite dos Municípios como entes federativos é o fato de que a representação no Senado Federal não é exercida por estes, apenas pelos Estados-membros. Os Municípios não podem propor emendas constitucionais e também não possuem Poder Judiciário. O controle concentrado da constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal não atinge as leis municipais ou os atos normativos emanados dos Municípios. Ainda, quando se trata dos Tribunais de Contas, exceto para os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, não há a presença desta Corte em âmbito

---

<sup>1</sup> Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil: “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: I- a soberania; II- a cidadania; III- a dignidade da pessoa humana; IV- os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V- o pluralismo político;”

municipal e seus pareceres prévios podem ser rejeitados pelos Vereadores através da maioria qualificada de 2/3 dos mesmos. (CASTRO, 2006, p. 27).

Continua José Nilo de Castro em sua saga, contrária à maioria dos doutrinadores brasileiros:

Tanto não é cláusula pétrea a autonomia municipal, como aduz *Roque Antônio Carrazza*, que na Proposta de EC n. 297, de 1995, no artigo 1º, § 5º, IV, se estava prevendo “a desconstituição dos Municípios que, durante um período de cinco anos, não atenderem aos requisitos que forem fixados como base no inciso anterior”. É o Município entidade condômina de exercício de atribuições constitucionais. É dizer: possui o Município dignidade constitucional. É autônomo na Constituição de hoje quanto nas anteriores, desde 1934. Falecia-lhe apenas a auto-organização. Não detém a autonomia federativa. E a autonomia é a medida constitucional da soberania, que é poder insubmetido. Não se confunde com a autonomia municipal, pois os Municípios não são entes federativos, a despeito de integrarem, como membros, a República. Integram a Federação, mas não a formam. (Grifo do autor). (2006, p. 29-30).

As atribuições dos Municípios tornaram-se, atualmente, diversificadas, pois ora são organizadas através de normas próprias, com autonomia, e, por vezes, recebendo organização do Estado, segundo suas conveniências. Mas, é oportuno destacar que a responsabilidade diante da prestação dos principais serviços básicos oferecidos à população, bem como as atividades de organização urbana e proteção ao meio ambiente, altamente afetadas pela urbanização crescente, é tarefa obrigatória dos Municípios. (MEIRELLES, 2008. p. 34-35).

Uma característica peculiar, objeto da formação Federativa adotada pelo Brasil, é a interação que há entre os sujeitos da forma governamental proposta, quais sejam o governante e o governado. Em âmbito municipal, a interação entre estes sujeitos é exercitada no cotidiano, ao contrário das outras esferas federativas, onde o distanciamento existente é grande. Tal cenário pode ser fruto das competências constitucionais delegadas aos Municípios, que são responsáveis, além da sua regulação administrativa, por fornecer diretamente à população os serviços públicos inerentes à governança. (FAZZIO JÚNIOR, 2001, p. 17).

As tais características intrínsecas, já citadas anteriormente, permanecem de modo sutil no cotidiano municipal brasileiro, comparativamente à sua origem. Conforme destaca Hely Lopes Meirelles, “Do passado restou apenas a tradição romana dos *edis* e dos medievais *Conselhos dos Homens Livres*, hoje modernizada nas *Câmaras de Vereadores*, representativas

da comunidade local e fiscalizadoras da conduta do Executivo Municipal.” (Grifo do autor). (2008, p. 35).

Ao tratar de administração pública, da administração pública aplicável ao modelo de governança em que se insere o Brasil, conceitualiza-se a mesma, etimologicamente, através das palavras de Diogens Gasparini:

Dada a etimologia do vocábulo “administração”( *manus, mandare*, cuja raiz é *man*), é-lhe natural a idéia de comando, orientação, direção e chefia, ao lado da noção de subordinação, obediência e servidão, se se entender sua origem ligada a *minor, minus* cuja raiz é *min*. De qualquer modo, a palavra encerra a idéia geral de relação hierárquica e de um comportamento eminentemente dinâmico. (Grifo do autor). (2008, p. 44).

Imperativo frisar que a ideia administrativa de chefia e subordinação se torna evidente se analisada a divisão de competências entre os poderes federativos (União, Estados e Municípios). Conforme já explicitado, a autonomia municipal não é plena, é delimitada, pois dotado, o Município, de competência residual no exercício administrativo. (MOREIRA NETO, 2014, p. 34-35).

Denota-se, atualmente, que existem condutas claramente definidas, em âmbito legal, para definir a atuação dos administradores públicos investidos na função pública de gerir os interesses da coletividade. Na administração pública municipal não poderia ser diferente, pois os Municípios não gozam de prerrogativas ampliativas diversas dentro do contexto federativo. Apesar da subjetividade do chamado “interesse público”, extrai-se que este é indisponível e não pode ser sobrestado quando confronta-se com a instância particular. Trata-se da indisponibilidade do interesse público voltado para o bem comum, sob o enfoque de administração pública. (FAZZIO JÚNIOR, 2001, p. 19).

Dentro do contexto da finalidade impessoal e da indisponibilidade do interesse público, Rui Cirne Lima destaca que “Opõe-se à noção de administração à de propriedade visto que, sob administração, o bem se não entende vinculado à vontade ou personalidade do administrador, porém à finalidade impessoal a que essa vontade deve servir.” (1982, p. 20).

Portanto, pode-se observar que os Municípios são entes, Federativos ou não, dependendo da conceituação atribuída por cada doutrinador, extremamente importantes na composição da sociedade brasileira. Mesmo que, ao longo dos tempos, tenha sofrido com a retirada de sua autonomia e posterior recondução, o papel exercido administrativamente pelos

seus governantes, de acordo com o que a legislação permite e atribui, é de extrema importância dentro do atual Estado Democrático de Direito, principalmente por ser o local onde as atividades sociais se desenvolvem de modo prático, afastadas da subjetividade característica dos Estados-membros e da União.

Extraí-se, também, que os ideais da Federação, quando analisados sem levar em consideração a qual ente federativo se está referindo, são unos, pois indisponíveis a qualquer destes. Busca-se, tanto aqui quanto acolá, a supremacia do interesse público para que os interesses sociais sejam, finalissimamente, sobrepostos, de acordo com o compromisso embutido na Constituição Federal.

## 1.2 Princípios norteadores da administração pública

Há diversas fontes principiológicas possíveis no ordenamento jurídico Pátrio. Neste estudo não se tem por finalidade precípua intensificar ou aprofundar cada uma delas. Busca-se, tão somente, citá-las, para que suas espécies sejam colocadas em exposição.

Em primeiro plano devem ser considerados os chamados princípios constitucionais de direito, derivados da Carta Magna, aplicáveis a todas as áreas jurídicas, também conhecidos como princípios gerais de direito e princípios fundamentais de direito. Em segundo plano, têm-se os princípios específicos, chamados também de setoriais, cuja aplicação se dá em áreas privativas do direito. São aplicáveis apenas à determinada área e são derivados não somente da Constituição Federal, mas, também, do ordenamento jurídico vigente, como um todo.

No Direito Administrativo, especialmente, os princípios norteadores ocupam lugar de extrema importância, principalmente porque a maior parte da legislação decorre deles, sendo que foram inseridos na Constituição Federal com o intuito de delinear a conduta que os administradores públicos devem seguir, pois a responsabilidade pela prática dos atos inerentes ao cargo que ocupam é fundamental quando se analisam os efeitos gerados para a sociedade em geral. O artigo 37, *caput*,<sup>2</sup> da Constituição Federal, elenca os princípios considerados basilares da administração pública, de modo que, destes, decorrem inúmeros outros que surgem para complementá-los.

---

<sup>2</sup> Artigo 37, *caput*, da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:”

Não só no contexto geral de Direito Administrativo evidencia-se a importância dos princípios, mas também a aplicação destes sobre a administração pública. Quando trata do regime jurídico aplicável à administração pública, destaca-se a incidência dos princípios constitucionais sobre ela, sendo que estes devem pautar os atos dos administradores para que a função administrativa produza resultados satisfatórios e que, através do serviço público, sejam satisfeitas as necessidades da sociedade. (MILESKI, 2003, p. 37-41).

A importância principiológica resta evidente através dos ensinamentos de Celso Ribeiro Bastos, que refere:

Os princípios constituem idéias gerais e abstratas, que expressam em maior ou menor escala todas as normas que compõem a seara do direito. Poderíamos mesmo dizer que cada área do direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central. Eles possuem uma força que permeia todo o campo sob seu alcance. Daí por que todas as normas que compõem o direito administrativo devem ser estudadas, interpretadas, compreendidas à luz desses princípios. Se houver, portanto, uma pluralidade de significações possíveis para a norma, deve escolher-se aquela que a coloca em consonância com o princípio, porque, embora este perca em determinação, em concreção, ganha em abrangência. Os princípios são reconhecidos exatamente como critérios informadores do direito administrativo. (1996, p. 23).

Continua Celso Ribeiro Bastos:

Por isso, é extremamente mais grave a lesão a um princípio do que o ferimento a uma norma isolada. Esta pode significar um aspecto menor, secundário, do direito administrativo; entretanto, a lesão ao princípio consiste em ferir as próprias estruturas desse direito, a ossatura que compõe esse feixe normativo. (1996, p. 23).

Do princípio da legalidade extrai-se que todo aquele que estiver investido em um cargo público ou que exerça atividade pública compatível com a atividade funcional de gerir a *res publica* deverá exercer esta função dentro dos preceitos legais, de acordo com o que a lei autoriza, sem nenhum tipo de afastamento mandamental, sob pena de incorrer em ato passível de penalização. Conforme decorrência principiológica aduzida anteriormente, do princípio da legalidade são extraídas lições que culminam no dever de honestidade e conveniência dos interesses sociais, sendo, portanto, o administrador público incumbido da tarefa de não apenas praticar atos regradados legalmente, mas que estes estejam de acordo com a moralidade e a finalidade administrativa, dando legitimidade à sua atuação. (MEIRELLES, 2012, p. 89-90).



Através da legalidade como princípio, o Estado, tido como *de Direito*, aplica limites a si próprio, contrariamente ao *Estado Absolutista*, onde a primazia da vontade pertence ao soberano. É o ato de suportar a lei oriunda das próprias entranhas de forma a positivá-la exercendo a contenção de si mesmo. Consequentemente, a aplicação deste princípio coage o Estado a agir de acordo com a lei e proibindo-o de atuar de forma contrária a esta ou suprindo-a quando de sua falta. (NETO, 2014, p. 85-86).

A segurança jurídica surge como um princípio fundamental expresso na Carta Magna de forma implícita, visualizado em conjunto com os demais princípios fundamentais que estão presentes nela desde o Preâmbulo até o seu artigo 4<sup>o</sup><sup>3</sup>. Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao tratar da segurança jurídica o faz com o seguinte ensinamento:

Por um lado, a *segurança* se enraíza no *instinto*, a partir da necessidade básica de todo ser vivo de preservar as condições de existência, dela se derivando a *paz*, como situação ideal de convivência civilizada entre indivíduos e grupos de qualquer natureza e dimensão, e, nela, a *segurança jurídica*, como resultado proporcionado pela existência e pela prática de instituições que garantam *previsibilidade no emprego do poder*. Por outro lado, a *justiça*, fruto da *consciência moral* das pessoas, é um atributo do espírito humano que o capacita a qualificar eticamente comportamentos, relações e instituições, interessando aqui, de modo particular, a qualidade moral das *instituições jurídicas*. (Grifo do autor). (2014, p. 81).

O princípio da simetria, para o estudo em questão, é de grande valia, pois, juntamente com os princípios da legalidade e da segurança jurídica, colocam-se como primordiais para a sua análise conclusiva. Ambos permeiam, balizam, norteiam os entendimentos acerca do

---

<sup>3</sup> Constituição da República Federativa do Brasil. Do Preâmbulo ao artigo 4º: “**PREÂMBULO.** Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **TÍTULO I DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS.** 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: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político. Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

cerne desta problemática. A simetria determina que haja harmonia entre as normas jurídicas constitucionais em todas as esferas de governo. Não obstante a capacidade de se auto organizar, os Estados-membro e os Municípios devem obedecer ao que a Constituição Federal disciplina para a União, sem inovar quando exercem sua capacidade auto-organizativa, ou seja, estão adstritos ao que a Constituição Federal limita. Assim é o sistema federativo.

A moralidade administrativa, como princípio de Direito Administrativo, é contígua à honestidade, devendo o administrador público dotar os atos legais permitidos de probidade, para que sua perfeita finalidade se torne alcançável. Os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles corroboram a afirmação trazida neste momento, sendo que aduz da seguinte maneira:

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do “bom administrador”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, nos *seus efeitos*. (Grifo do autor). (2012, p. 92).

Portanto, o comportamento dotado de moralidade vai ao encontro do anseio social, que aguarda a conduta do administrador de forma a suprir este anseio, tido como um direito subjetivo público, decorrente do dever do administrador em agir de acordo com o que dele se espera. (FIGUEIREDO, 2008, p. 57-58).

O rito administrativo dos atos públicos é dotado da publicidade. Não pode ser secreto o ato realizado em favor do interesse público, ao menos como regra. A transparência oriunda da administração pública está expressa constitucionalmente, pois o interesse coletivo é característica sempre presente por afetar a sociedade, detentora do poder, cujo exercício é prerrogativa daqueles que possuem a representatividade que assim os foi conferida. (MELLO, 2009, p. 114).

O elo principiológico continua e avança em favor da sociedade quando se trata da fundamental importância do princípio do dever de prestar contas. Mais uma vez, a Constituição Federal, guardiã do Estado Democrático de Direito atual, prescreve em seu artigo 70, parágrafo único<sup>4</sup>, a sujeição dos agentes públicos em apresentar, em forma de

---

<sup>4</sup> Artigo 70 da Constituição Federal: “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. Parágrafo único. 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, assumo obrigações de natureza pecuniária.”

demonstrativos ou outros meios regulamentados legalmente, como executam as atividades de representação popular a eles atribuídas. No exercício do poder, ninguém pode se eximir de prestar contas, justamente por não o estar exercendo em próprio nome, mas sim de outros, depositantes de confiança na gestão pública. Infraconstitucionalmente, também existe regulamentação acerca da obrigatoriedade de tornar transparente, via prestação de contas, os atos administrativos. Assim sendo, vem ao encontro, complementarmente, ao disposto no artigo constitucional supracitado, o artigo 93<sup>5</sup> do Decreto-Lei 200, que trata da organização e reforma administrativa. (CASTRO, 2000, p. 13-15).

O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, também chamado de princípio da indisponibilidade do interesse público, se confunde com outro princípio, chamado de princípio da finalidade. Trata do fato de que o interesse público deve, sempre, estar acima dos interesses privados. Nada mais oportuno e necessário para promover a tutela dos direitos da coletividade. A investidura em função pública, independentemente do modo como é atingida, não outorga ao seu ocupante a faculdade para a realização de atos favoráveis a interesses particulares em detrimento daqueles objetivantes do bem comum. Exemplo clássico de como a administração pública pode e deve exercer este princípio com efetividade são as chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem poder ao ente público inclusive para a modificação ou rescisão unilateral de contratos, caso estes não estejam mais atendendo aos seus interesses. (HACK, 2008, p. 30-31).

Celso Ribeiro Bastos, quando explicita os detalhes que cercam o princípio da supremacia do interesse público, diz que:

A Administração existe para a realização dos fins previstos na lei. Porém, os interesses legais representam conveniências e necessidades da própria sociedade, jamais vantagens ou conveniências privadas. Nesse conflito entre o coletivo e o individual reconhece-se a predominância do primeiro. De fato, seria inconcebível que à luz da defesa dos interesses individuais comuns se pudesse prejudicar a realização dos fins coletivos, tendo em vista a satisfação de interesses meramente isolados, concretizados em uma ou algumas poucas pessoas. Isto faz com que o direito administrativo seja a instrumentação jurídica de interesses de antemão considerados superiores, e é por esta razão que as leis administrativas encarnam esse princípio. Procuram estas exprimir no direito administrativo a posição de superioridade do público sobre o particular, conferindo-lhe uma série de institutos jurídicos que não concede aos particulares. Exemplo disto é a desapropriação, que existe exatamente para que o Poder Público se encontre melhor apetrechado de recursos jurídicos para atingir as suas finalidades. É disso que o indivíduo, enquanto também ser coletivo, em compensação, resulta beneficiado. (1996, p. 29).

---

<sup>5</sup> Artigo 93 do Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprêgo na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.”

Ao tratar das benesses ou prejuízos que a administração pública está apta a causar aos que a ela se submetem, Celso Antônio Bandeira de Mello explica o princípio da impessoalidade, que também chama de princípio da igualdade ou isonomia. Nesse sentido, refere que:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia. Está consagrado explicitamente no art. 37, *caput*, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, *caput*), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a Administração. (Grifo do autor). (2009, p. 114).

Observa-se, portanto, que os princípios da administração pública no exercício de seus preceitos são convergentes ao ponto de fazerem com que os interesses da sociedade sejam sempre atendidos, objetivando-se promover o bem estar social através dos valores positivos inerentes aos seres humanos. Destacam-se, com especialidade, os ocupantes de funções públicas que são responsáveis, muitas vezes, através do seu poder, pelo destino dos seus administrados, o que, sem dúvida, requer cuidados particulares.

### **1.3 Autonomia municipal**

Conforme retratado nas explanações históricas acerca da evolução dos municípios brasileiros, estes sofreram conquistas e reveses ao longo dos tempos no que tange a sua autonomia para auto-organização. Inegavelmente, a Constituição Federal de 1988 alçou-os à condição nunca atingida, estabelecendo e concedendo prerrogativas para que os chamados interesses locais sofressem regulamentação por parte daqueles que realmente os tem, os Municípios. De pronto, torna-se necessário estabelecer as diferenças entre a autonomia e a soberania, visto que a primeira possui limitações, comparativamente à seguinte.

A soberania está adstrita à União, ao País, e deve ser analisada sob mais de um aspecto, pois sua aplicabilidade não está restrita aos seus nacionais, já que possui relação com as outras Nações. No cenário internacional, ela pode ser relacionada com o reconhecimento da existência e da independência por parte dos demais países, fazendo parte da comunidade

internacional. Inegavelmente, a soberania dos países democráticos, caso do Brasil, é, também, limitada quando colocada em conjunto com os interesses dos demais existentes, isto porque existem as normas de direito internacional que restringem a atuação e as relações entre as diferentes nações. (FERRAZ FILHO, 2012, p.4).

Quando explica a soberania, Diogo de Figueiredo Moreira Neto a caracteriza da seguinte forma:

Assim, para se ensaiar um conceito contemporâneo de *soberania* que se aproxime dessas desejadas características, certos elementos ganham especial importância: o *conteúdo*, o *potencial* e a *referência histórica*. No tocante ao *conteúdo*, a soberania se manifesta como um atributo de *supremacia* do *Poder Estatal*, ou seja, é uma *qualidade* do poder, como já se haviam apercebido os clássicos, ao assimilá-la ao *imperium*. Em segundo lugar, é preciso entender esse atributo *cratológico* – referido ao *poder* – no contexto estatal, como uma qualidade *essencial*, porém *latente*, pois a soberania prescinde de atos para afirmar-se-lhe a existência. Assim como o indivíduo tem, por exemplo, *capacidade* de contratar, o que significa que esta potencialidade existe, embora não exercida, do mesmo modo, a soberania consiste na *energia política latente* de um Estado, que tampouco necessita ser exercitada para que se lhe reconheça a existência. Em terceiro lugar, é necessário situá-la *historicamente* na relação espaço-tempo, como um *poder juspolítico referido a determinada ordem jurídica*, de algum Estado e em alguma época. Com esses elementos, a *soberania* pode ser conceituada *como a qualidade de um poder político que caracteriza uma ordem jurídica insubmetida a qualquer outra*. (Grifo do autor). (2014, p. 33).

Já em âmbito interno, a soberania está atrelada a duas situações. A primeira é posta perante os seus nacionais e também os estrangeiros que ali se encontram, já a segunda é diante dos seus Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, sendo que, em ambos, ocupa posição hierarquicamente superior. Ainda em domínio interno, ela se relaciona com a capacidade do seu povo proceder à livre escolha dos seus governantes, de acordo com sua vontade, através de eleições, consagrando os ideais de liberdade democráticos. (FERRAZ FILHO, 2012, p. 4).

A autonomia decorre da soberania e com ela não pode ser confundida. É uma prerrogativa concedida pela Constituição aos entes estatais internos, os entes componentes da Federação subordinados à União, quais sejam os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Entre as concessões previstas, destaca-se a autonomia para a composição governamental e administrativa, sempre de acordo com as normas legais vigentes, ou seja, administrando aquilo que lhe é peculiar. De modo a clarear ainda mais o entendimento sobre a questão da autonomia, vale ressaltar que ela não pode ser considerada como um poder

originário, justamente por decorrer de uma concessão constitucional, de uma Lei Maior, concedente, porém limitadora da atuação na esfera municipal. (COSTA, 2010, p. 99).

Balizado o alcance de ação, é lícito que a atuação, dentro do contexto desta autonomia, seja exercida de acordo com os princípios estabelecidos constitucionalmente e de acordo com a realidade de cada ente federativo. Independentemente da possibilidade de intervenção que os Municípios possam sofrer por eventuais incontínências limítrofes em seu *poder autônomo*, conforme preceitua a Constituição Federal em seus artigos 34 a 36<sup>6</sup>, é esta autonomia concedida que rege o equilíbrio federativo, garantindo a plenitude da auto-organização dos entes federados. (SILVA, 2014, p. 487).

A autonomia possui algumas ramificações. Dentre elas, possui destaque a autonomia política, subdividida em capacidade de auto-organização e também para a eleição dos representantes governamentais, bem como para legislar em assuntos de interesse local. O artigo 29, caput e inciso I<sup>7</sup> da Constituição Federal, determina com exatidão estes poderes. Enquanto poder constituinte, há a permissão para a elaboração da Lei Orgânica, estando,

---

<sup>6</sup> Artigos 34 à 36 da Constituição Federal: “Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: I - manter a integridade nacional; II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação; V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que: a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior; b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei; VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada; II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei; III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. Art. 36. A decretação da intervenção dependerá: I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário; II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral; III de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal. § 1º - O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas. § 2º - Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas. § 3º - Nos casos do art. 34, VI e VII, ou do art. 35, IV, dispensada a apreciação pelo Congresso Nacional ou pela Assembléia Legislativa, o decreto limitar-se-á a suspender a execução do ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade. § 4º - Cessados os motivos da intervenção, as autoridades afastadas de seus cargos a estes voltarão, salvo impedimento legal.”

<sup>7</sup> Artigo 29, caput e inciso I da Constituição Federal: “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;”

apenas, subordinada à Carta Magna, expondo com destaque a posição autônoma, neste particular, dos Municípios. (MEIRELLES, 2008, p. 95).

Sob a ótica constitucional é inegável que este modelo de autonomia é inovador, tanto se comparado com o regramento constitucional brasileiro quanto comparativamente aos demais Países que adotam o federalismo e a democracia. Sem dúvida, o patamar mais elevado da autonomia é exercido através da independência política e organizatória que dota os entes municipais, visto que os demais ramos da autonomia são decorrentes deste. A possibilidade de criar a própria Lei Orgânica e de eleger seus governantes faz com que os Municípios exerçam de forma plena a prerrogativa constitucional de reportar-se ao interesse local como forma de gerir esta autonomia. (CORRALO, 2011, p. 54).

A autonomia administrativa dos Municípios integra o rol de subdivisões. Explicita Hely Lopes Meirelles que

O conceito de *administração própria* não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado-membro. Mas a cláusula limitativa dessa administração exige exata interpretação, para que o Município não invada competência alheia, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, pois, na precisa compreensão do significado de “interesse local”. *Interesse local* não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (Grifo do autor). (2008, p. 111).

Encerrando a listagem de divisões vinculadas à autonomia municipal, tem-se a financeira, que consiste no dever do Município em instituir tributos constitucionalmente previstos e sob sua atribuição. Além da criação e da arrecadação dos referidos tributos, a renda oriunda das mais variadas fontes deve ser aplicada com vistas ao atendimento do interesse público e de acordo com a legislação orçamentária. (COSTA; FERRAZ, 2012, p. 226).

É o que se chama de “federalismo fiscal” através da efetivação da autonomia financeira. Como todas as formas de autonomia concedidas aos Municípios, esta, também, é restrita a percentuais menores quando se trata da gestão das receitas públicas, visto que a União detém o maior percentual de tudo aquilo que se arrecada. Grande parte, a maior parte,

da capacidade para instituição dos tributos é conferida à União e, obviamente, o retorno, a arrecadação é efetivada na mesma medida, causando dependência dos Municípios em sua autonomia financeira, uma vez que estão sujeitos aos repasses voluntários dos Estados e da União para que possam efetivar as políticas públicas de caráter obrigatório. (CORRALO, 2011, p. 55).

A taxatividade presente na Lei Maior não permite ao Município a criação de qualquer tributo estranho à sua capacidade. De certa forma, é um princípio que garante a autonomia política e administrativa, mesmo que a autonomia financeira seja restrita, pois sem o ingresso dos recursos próprios não há que se falar em autonomia, dada a dependência total que restariam submetidos os Municípios se assim não fosse. Se suficientes ou não para manter as atividades municipais atinentes, é outro tema que demanda análise, porém estas características explanadas têm o intuito de promover efetivamente a autonomia municipal. (COSTA; FERRAZ, 2012, p. 226).

Certo é que, mesmo com todo o regramento legal existente, por vezes existem conflitos quando tratadas as competências decorrentes da autonomia entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Tais conflitos surgem, geralmente, pela invasão de um ente em outro, pela entrada de um na esfera do outro, disciplinando matéria que não lhe é pertinente.

Por fim, grifa-se que, mesmo afastada da perfeição, a posição autônoma a que os Municípios são submetidos consolidam o Estado Democrático de Direito e fortalece as instituições públicas, através da exata compreensão do interesse local como guia para a finalidade precípua dos atos administrativos.

Continuamente, estudar-se-á o controle externo do poder executivo através da análise das suas particularidades, bem como os agentes responsáveis por efetivá-lo no cotidiano da administração pública, com ênfase à seara municipal.



## 2 O CONTROLE EXTERNO DO PODER EXECUTIVO

Analisados a origem histórica dos Municípios, os princípios que permeiam a atividade da Administração Pública, inclusive Municipal, bem como a distinção entre soberania e autonomia, há, agora, que perquirir acerca do controle externo sobre o Poder Executivo, especialmente Municipal.

O termo controle<sup>8</sup> é empregado à atividade supervisonal daqueles que exercem os atos sob a prerrogativa da função pública.

É certo que o agente possuidor da condição de administrador público estará condicionado ao controle como forma limitadora da atividade administrativa. O objetivo de gerir a coisa pública com honestidade, característica principiológica do Direito Administrativo, por si só não se efetiva se ausentes os mecanismos de controle e fiscalização.

Por isso, está presente o controle, tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo ou Judiciário, ou seja, além de legalmente previsto, ele é necessário em todas as esferas de Poder, cada qual com sua forma de implementação.

No tocante ao Poder Executivo, o controle externo é exercido pelo Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. Tal afirmação é decorrente de expressa previsão constitucional<sup>9</sup>.

A respeito da função fiscalizadora e o controle externo que o Poder Legislativo exerce sobre o Poder Executivo, observa Giovani da Silva Corralo:

A função fiscalizadora do Legislativo sobre o Executivo Municipal traz a imprescindibilidade do controle, uma vez que a fiscalização não teria sentido sem essa possibilidade; ou seja, a fiscalização seria inócua. O controle e a fiscalização andam juntos, tais quais os elos de uma mesma corrente ou os lados de uma moeda. (2008, p. 37).

---

<sup>8</sup> “Conceitua-se *controle* como princípio administrativo material, tutelar e autotutelar, de contrasteamento, supervisão e gestão integral da Administração, por meio de sistema horizontal de coordenação central, com o aspecto de vigilância, orientação e correção, prévia ou posterior, de atos administrativos e de atos, decisões e atividades materiais de administração”. (GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime Jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 26).

<sup>9</sup> Artigo 71, *caput*, da Constituição Federal: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

Diante do pressuposto apresentado, extrai-se que o trabalho de fiscalização e controle efetivado pelo Legislativo decorre da previsão constitucional contida nos artigos 29, XI<sup>10</sup> e 31<sup>11</sup> da Constituição Federal. Quando este controle e fiscalização são realizados em âmbito municipal, existe a necessidade de que o regramento inerente a eles esteja presente em legislação local. (CORRALO, 2008, p. 37).

Nelson Nery Costa diz que

Cabe à Câmara a função de controle das contas públicas e fiscalização da Administração Municipal. A fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo local, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou do Tribunal de Contas do Município, no caso de São Paulo. O parecer prévio, emitido pelo Tribunal competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara. Cabe-lhe, ainda, fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo os da administração indireta. (2014, p.173).

Todos os mecanismos de controle, tratados até então, conferem aos responsáveis por efetuar o chamado *controle externo* grande responsabilidade, pois a magnitude da fiscalização, através dos amplos poderes conferidos, faz com que as previsões no ordenamento jurídico sejam dotadas de grande valia para que os poderes exerçam seu trabalho de forma satisfatória. Destaca-se, inclusive, a previsão de inviolabilidade concedida aos parlamentares no exercício do mandato, como forma de garantia de execução do poder fiscalizatório. (CORRALO, 2008, p. 37).

Acerca da atuação dos responsáveis pelo controle externo, destaca-se a percepção de um dos integrantes permanentes do exercício efetivo de controle, que menciona a importância do trabalho realizado por aqueles. Cesar Miola, Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, diz que:

É a Constituição da República a nossa ferramenta básica, a que comanda o proceder de ofício dos tribunais de contas, determina a prospecção, a investigação quanto à higidez da gestão, a conformidade com os princípios, a partir da legalidade, aferindo a moralidade, a impessoalidade e medindo o desempenho da administração. Com esse agir, o controle presta preciosa contribuição ao Legislativo, titular da função, que disporá de instrumentos qualificados de aferição para a tomada das suas decisões políticas igualmente em prol da sociedade, da qual é lícito representante. Porém, cabe-nos também o ato de mea culpa, é forçoso reconhecer. Nós, dos

<sup>10</sup> Artigo 29, inciso XI da Constituição Federal: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...] XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;”

<sup>11</sup> Artigo 31 da Constituição Federal: “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.”

tribunais de contas, ainda carecemos de uma atuação mais incisiva, particularmente em relação ao campo das receitas públicas, renúncias e incentivos fiscais e os possíveis ganhos sociais e econômicos daí advindos; prescrições e controles em relação à fiscalização e administração tributárias. Entretanto, tal não se dá somente por nossas limitações ou equívocos de avaliação. Severas restrições, sem apoio na Lei Fundamental, acabam opostas aos órgãos de controle, sob o argumento da proteção do sigilo, o que, felizmente, vem sendo mitigado ultimamente sob o pálio de decisões administrativas e judiciais que os têm visto como partilhantes desse sigilo. (Disponível em <<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/AFD0256AFA4FEA24E04010AC3D026EA1>>).

Nota-se, porém, que os mecanismos controladores da administração pública, em especial aos atos do Poder Executivo, foram inseridos recentemente no ordenamento legal se comparados com a história da gestão pública brasileira, decorrência das várias formas de governo presentes ao longo dos anos, sendo que em algumas sequer estiveram presentes.

## 2.1 O surgimento do controle externo e sua conceituação

Dentro do ordenamento jurídico vigente, o controle externo possui criação constitucional, com expressa previsão no seu artigo 71, sendo que o espaço para as atribuições de cada sujeito controlador está expandido entre os artigos 70 e 75 da mesma Carta Magna. Mas, o seu ingresso no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu através do Decreto n. 966-A de 07/11/1890, cujos artigos 1º e 2º<sup>12</sup> rezam sobre a sua aplicação.

O controle externo administrativo tem por objetivo, além de delinear a conduta do administrador, avaliar a prestação de contas efetuada por aqueles que detêm o comando do exercício do poder em nome da coletividade. Neste sentido, José Nilo de Castro ensina que

O dever de prestar contas é inerente a quem exerce poder. Quem exerce poder não o faz em nome próprio, mas de outrem. Tratando-se de autoridade administrativa, esta exercita poderes em nome da coletividade, que efetivamente os detém como seus. No só prestar contas, função do administrador, não está subsumida a satisfação de sua gestão, que só se exonerará de responsabilidade administrativa e político-administrativa com a deliberação, acolhendo-as como regulares. (2000, p. 13).

<sup>12</sup> Artigo 1º do Decreto n. 966-A: “É instituído um Tribunal de Contas, ao qual incumbirá o exame, a revisão e o julgamento de todas as operações concernentes á receita e despesa da Republica.” Artigo 2º do mesmo Decreto: “Todos os decretos do Poder Executivo, ordens ou avisos dos diferentes Ministerios, susceptiveis de crear despesa, ou interessar as finanças da Republica, para poderem ter publicidade e execução, serão sujeitos primeiro ao Tribunal de Contas, que os registrará, podendo-lhes o seu <<visto>>, quando reconheça que não violam disposição de lei, nem excedam os creditos votados pelo Poder Legislativo”. (Publicação original).

Dentro do gênero de controle, existem três espécies que levam denominação própria, de acordo com o órgão que o executa. São elas: o controle exercido administrativamente, exercido pelo legislativo e pelo judiciário. Ainda, dentro destes, tem-se o controle interno e externo. Este último acontece quando realizado por uma entidade estranha a que está sendo controlada que, conforme pode ser exemplificado, é o exercido pelo Poder Judiciário ao anular atos administrativos, pelo próprio poder administrativo quando executa o mesmo ato que guiou o exemplo atribuído ao judiciário, assim como exerce o legislativo atuante como controlador externo segundo as atribuições constitucionalmente previstas de julgador das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo. (GASPARINI, 2008, p. 947).

Conceitualmente, Hely Lopes Meirelles explica o objetivo do controle externo, aduzindo que

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo: o segundo, do Tribunal de Contas. (2012, p. 772).

Dentre as funções do controle externo atribuídas pela Constituição Federal, pode ser citada, juntamente com outras discriminadas a seguir, a de fiscalização financeira, que ocorre quando da análise da aplicação dos recursos sob sua tutela. A função de consulta se dá quando há a emissão do parecer prévio acerca da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. A informativa ocorre quando o Poder Legislativo toma ciência das contas prestadas pelo Executivo. Há, ainda, a função de julgamento quando as contas em questão dizem respeito aos ordenadores de despesa. (DI PIETRO, 2004, p. 638-639).

O papel de sancionador atribuído ao controle externo é exercitável quando ocorre a ilegalidade na realização de despesas, ocorrendo também nos casos onde haja irregularidade de contas. Ao ato de demarcar prazo para que o controlado tome as providências necessárias para o cumprimento da lei com exatidão, bem como quando ocorre a sustação de ato impugnado, chama-se de função corretiva. Por último, a função de ouvidor do controle externo se realiza através do recebimento de denúncias de irregularidades ou ilegalidades, podendo, qualquer cidadão, delatar ao órgão competente. (DI PIETRO, 2004, p. 638-639).

O Controle externo do Poder Executivo anda ao lado do interno, sendo que a diferença reside no fato de que o primeiro diz respeito à fiscalização exercida por um Poder sobre o

outro, no caso do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Destaca-se que tal fiscalização nunca é exercida de forma absoluta, pois nos Municípios, por exemplo, o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados é obrigatório para que os mandamentos constitucionais se perfeccionem. A função fiscalizadora não constitui apenas um poder exercido discricionariamente por aqueles que o detém, mas é um dever, previsto constitucionalmente. (CORRALO, 2011, p. 146).

Recorrente é frisar a importância do controle externo para a eficácia da administração pública, de modo que, independentemente da conotação, conceituação ou classificação que a ela se atribua, todos a ela se submetem quando sujeitos de seu controle.

## **2.2 A necessidade do controle externo no Poder Executivo**

Há que se trazer à baila, novamente, o princípio da eficiência como forma introdutiva no que tange à necessidade de controle na administração pública, especialmente o controle externo exercido no Poder Executivo. A boa administração tem de ser característica sempre presente, cujo atingimento somente será conclusivo se for efetuada com a presteza e o perfeccionismo que devem permear os atos dos agentes públicos.

Nesse sentido, a subordinação legal inerente a todas as atividades relativas à administração pública determina que a competência para sua realização não exceda os limites estabelecidos pela lei. Porém, além da legalidade, os atos administrativos devem atender ao princípio da eficiência, independentemente se discricionários ou vinculados, como forma de efetivar a sua submissão. (GASPARINI, 2008. p. 946).

Celso Antônio Bandeira de Mello, quando trata de explicar o controle com o foco na necessidade de sua presença para que os objetivos da administração pública sejam plenamente satisfeitos, ensina que

No Estado de Direito, a Administração Pública assujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desgarre de seus objetivos, que desatenda as balizas legais e ofenda interesses públicos ou dos particulares. Assim, são concebidos diversos mecanismos para mantê-la dentro das trilhas a que está assujeitada. Tanto são impostos controles que ela própria deve exercitar, em sua intimidade, para obstar ou corrigir comportamentos indevidos praticados nos diversos escalões administrativos de seu corpo orgânico central, como controles que este mesmo corpo orgânico exercita em relação às pessoas jurídicas auxiliares do Estado (autarquias, empresas públicas, sociedades mistas e fundações governamentais). Tais controles envolvem

quer aspectos de conveniência e oportunidade quer aspectos de legitimidade. (2009, p. 925).

O viés principiológico que delimita a atuação da administração pública é assegurado através da finalidade existencial do controle externo, tendo inclusive abrangência quando se trata dos aspectos discricionários, circunstância em que o controle é exercido sobre o mérito do ato. A discricionariedade que pode estar presente nos atos administrativos é característica que não se coaduna quando se fala no dever de correção e fiscalização da sua ilegalidade. A função atribuída aos órgãos competentes deve ser exercida sob pena de incorrer na responsabilidade daquele que não o fez quando deveria. (DI PIETRO, 2004, p. 622-623).

Surgem, a partir de então, os sujeitos que compõem a cadeia fiscalizatória e controladora, determinados constitucionalmente para o cumprimento das atribuições previstas.

Tratando-se do Poder Executivo Municipal, é a Câmara Municipal de Vereadores que realiza os trabalhos de fiscalização e controle da Administração, de acordo com os artigos 29, XI e 31 da Constituição Federal. A competência para a organização das funções das Câmaras Municipais deve estar presente na Lei Orgânica e também na legislação ordinária dos Municípios. (CORRALO, 2008, p. 37).

O controle e a fiscalização, exercidos obrigatoriamente juntos, quando executados fazem com que surja o conceito de controle externo, conforme ensina Giovanni da Silva Corralo.

Essa atuação fiscalizadora e de controle é denominada de controle externo, pois traduz a fiscalização e o controle de um Poder por outro – no caso, do Executivo pelo Legislativo, que ocorre com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. A amplitude da fiscalização exercida pelo Parlamento sobre a Administração confere grande responsabilidade aos vereadores. É um dever que necessita de amplos poderes – o que é conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro, de onde exsurtem as prerrogativas dos parlamentares, especialmente a inviolabilidade. (2008, p. 37).

Se dotado de poder fiscalizatório, para que haja sentido no exercício deste poder, o Legislativo é dotado, também, do poder de controle, sendo que ambos devem, sempre, andar juntos, pois a inexistência de um certamente prejudica o outro.

Dessa forma, conclui-se que todo aquele sujeito passível de alcance por parte dos controles da administração, assim o estão abrangidos por pertencerem a um grupo de indivíduos responsáveis por gerir algo que não lhes é particular, ou seja, devem proceder de

acordo, principalmente, com o regramento legal vigente, fazendo com que o bem da coletividade seja atingido mediante o rito da honestidade pertinente à boa administração.

Os deslizes que, por ventura, venham a incorrer os administradores públicos, em sua forma dolosa ou culposa, tornam primordial a existência do controle administrativo, justificando plenamente sua existência.

### **2.3 Sujeitos do controle externo do Poder Executivo**

A competência para exercer o controle externo do Poder Executivo está a cargo do Congresso Nacional, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Tal previsão pode ser encontrada na grafia do artigo 71<sup>13</sup> da Constituição Federal. Relativamente aos Tribunais de Contas dos Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, o artigo 75<sup>14</sup> da Lei Maior determina que todo o texto disposto no seu artigo 71 seja aplicado a eles.

A adaptação aos Estados-membros pode ser observada através do artigo 71<sup>15</sup> da Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, onde todos os dispositivos previstos na Carta Magna são aplicados quando as contas dos gestores municipais do estado são analisadas. Desse modo, depreende-se que os sujeitos do controle externo do Poder Executivo são o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas, as Câmaras de Vereadores, conforme o nível de governo, e os seus respectivos Tribunais de Contas.

Neste particular estudo, será dada ênfase aos Tribunais de Contas dos Estados-membros e às Câmaras de Vereadores, relativos, portanto, aos Poderes Executivos Municipais.

---

<sup>13</sup> Artigo 71, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:”

<sup>14</sup> Artigo 75 da Constituição da República Federativa do Brasil: “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.”

<sup>15</sup> Artigo 71 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: “O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente.”

### 2.3.1 As Câmaras Municipais de Vereadores

Ao discorrer sobre as Câmaras Municipais, o autor Nelson Nery Costa o faz mediante os seguintes termos:

A Câmara Municipal brasileira, analisada pela teoria da separação dos poderes, é o Poder Legislativo local, com funções legislativas, de fiscalização dos atos do Prefeito e de administração dos seus serviços. Compõe-se de Vereadores, variando de nove a cinquenta e cinco, de acordo com o número de habitantes do Município, eleitos diretamente pelos eleitores municipais para uma legislatura de quatro anos, funcionando como períodos legislativos anuais e sessões plenárias sucessivas para realizar suas atribuições. A Câmara Municipal é um órgão colegiado, deliberado pelo Plenário, administrando-se pela Mesa e sendo representados e dirigidos pelo Presidente. Cabem ao Plenário as funções mais relevantes, especialmente legislativas, de votar Lei Orgânica e suas emendas, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, e de controle das contas do Prefeito e de julgamento deste, nas infrações políticas que cometer no exercício do cargo. Cabe à Mesa executar as decisões tomadas no Plenário e expedir os atos administrativos de ordem interna. Já o Presidente representa e dirige a Câmara praticando os atos de condução de seus trabalhos, de administração de seu pessoal e de relacionamento externo da corporação com outros órgãos e autoridades, especialmente com o Prefeito. (2010, p. 143).

Tem-se que a Câmara Municipal é dotada de grande expressão quando se trata do poder político no Brasil. É a mais antiga e tradicional instituição representativa da sociedade brasileira, desde a época denominada de Brasil-Colônia até os dias atuais, apesar dos inúmeros momentos históricos onde os governos do tipo totalitário se impuseram. (CORRALO, 2008, p. 11-12).

As Câmaras de Vereadores possuíam, nos primórdios, inúmeras funções que se constituíam em atos funcionalmente característicos dos Poderes Executivo e Judiciário, além do Legislativo. Após a independência do Brasil, a função jurisdicional foi retirada das Câmaras Municipais, permanecendo apenas as outras duas. Esta realidade somente foi modificada com o advento da República, onde o Poder Legislativo aproximou-se, gradativamente, dos moldes atuais. (CORRALO, 2008, p. 18-21).

No contexto de governo presente no Brasil atualmente, nota-se que as funções do Poder Legislativo, portanto abrangendo às Câmaras Municipais, têm como finalidade principal a criação de leis, surgindo a sua primeira cátedra, qual seja a legislativa. (MEIRELLES, 2008, p. 617-624).



A função de controle e fiscalização, a partir da Constituição Federal de 1988, é atribuída de forma obrigatória, juntamente com a legislativa, para as Câmaras Municipais, pois devem ser objeto de presença na elaboração das Leis Orgânicas.

Aos instrumentos que podem ser objeto de utilização por parte dos componentes da Câmara quando o objetivo é auxiliar o Executivo para a boa governança, dá-se o nome de função de assessoramento. Acrescenta-se, ainda, a função administrativa, cujas atividades estão adstritas à sua estrutura e funcionamento interno, podendo, tais atos, serem nivelados aos que são praticados pelo Poder Executivo. (MEIRELLES, 2008, p. 617-624).

Sob este prisma, o controle externo efetuado pelas Câmaras Municipais, mediante o princípio da simetria, é também chamado de “Controle parlamentar direto”, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello.

8. Sob este tópico será cogitado o controle exercido diretamente pelo Congresso Nacional, isto é, de fora parte, o controle que realiza, de maneira sistemática e minuciosa, por intermédio do Tribunal de Contas, órgão que o auxilia neste último mister e cujas atribuições serão analisadas subsequentemente. De acordo com o inciso X do art. 49, entre os atos de competência exclusiva do Congresso incluem-se os de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta”. Este dispositivo está regulamentado pela Lei 7.295, de 19.12.1984. (2014, p.958).

Nota-se que todas as funções já desempenhadas pelas Câmaras Municipais foram bastante distintas, dependendo da fase histórica a ser analisada. Porém, com a Constituição Federal de 1988 houve a solidificação das funções precípua do Poder Legislativo, o que faz com que as Câmaras Municipais gozem da autonomia necessária para exercerem suas atribuições, visando o cumprimento dos expressos mandamentos constitucionais, outrora obscuros.

A Constituição Federal, em seu artigo 29, inciso IV<sup>16</sup>, determina como devem ser compostas as Câmaras Municipais no Brasil. De acordo com o número de habitantes de cada

---

<sup>16</sup> Artigo 29, inciso IV da Constituição Federal: “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; e) 17 (dezesete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes; g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta

Município, a composição varia de no mínimo 9 (nove) até o máximo de 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, responsáveis em desempenhar as funções inerentes ao cargo ocupado e já tratadas neste trabalho.

A escolha dos componentes das Câmaras Municipais se dá através do voto direto, do mesmo modo com que são escolhidos os representantes do Poder Executivo em todas as esferas de Governo.

Deste modo, extrai-se que as Câmaras Municipais detêm a característica de um órgão de governo municipal, fruto da autonomia local concedida aos Municípios que culmina no exercício da formação de seu próprio governo. De acordo com José Afonso da Silva “*Governo próprio* significa govêrno organizado segundo a vontade dos governados, isto é, govêrno cuja formação independe da interferência de fatores estranhos e externos à comunidade a que se destina.” (SILVA, José Afonso da. Revista de Direito Público RDP 17/253 jul.-set./1971).

Todas as Câmaras Municipais são compostas pela sua mesa diretora, por suas comissões permanentes ou não e pelo plenário, além de outras estruturas que podem ser criadas para que o funcionamento regular seja mantido de forma satisfatória, de acordo com a necessidade que cada Município apresentar.

Além das previsões constitucionais e da legislação federal, as Câmaras Municipais devem, obrigatoriamente, possuir expressa previsão de regramento nas Leis Orgânicas

---

mil) habitantes; i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos cinquenta mil) habitantes; k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;”

Municipais, sendo que a pormenorização do seu funcionamento fica a cargo do Regimento Interno.

### 2.3.2 Os Tribunais de Contas dos Estados

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o controle ganhou conotações expansivas quando se trata da Administração Pública. Aos órgãos de controle não basta, apenas, cumprir mandamentalmente as atribuições fiscalizatórias.

Conforme Lúcia Valle Figueiredo,

*O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseguinte, ao controle apenas formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública. Daí por que afirmamos, já no início deste capítulo, que a abrangência do controle tornou-se bem maior, não apenas pela sua extensão como, também, pelas pessoas atingidas. (2008, p.366).*

Paralelamente ao Legislativo, surge a figura do Tribunal de Contas, introduzida por Ruy Barbosa de Oliveira<sup>17</sup> no Brasil, conforme anteriormente citado, tendo, junto ao primeiro, a missão de auxiliar o mesmo quando exerce o controle externo. Junto ao Poder Executivo, sua função é a de colaborador, sendo considerado uma entidade estatal dotada de independência. (CASTRO, 2006, p. 423).

Por vezes confundida com a atividade do Poder Judiciário, a atuação do Tribunal de Contas é meramente administrativa, mesmo que a legislação o tenha nominado Tribunal e mesmo que a função de julgar o tenha sido determinada. Suas decisões têm eficácia apenas no plano administrativo, sendo passíveis de questionamento judicial, caso os atingidos por elas se sintam prejudicados. Aí se encontra a diferença nodal para os órgãos do Poder Judiciário: a mutabilidade de suas decisões em outra esfera de Poder. (COSTA, 2010, p. 294).

Órgão técnico, os Tribunais de Contas no Brasil possuem função equivalente, independentemente da esfera governamental em que atuam, com atuação técnica opinativa, verificadora, assessoradora e jurisdicional administrativa. (MEIRELLES, 2012, p. 774).

Diz Alexandre de Moraes que

---

<sup>17</sup> Ruy Barbosa de Oliveira, Senador no Brasil, de 1890 a 1921. Informação obtida através do site [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br).

O Tribunal de Contas da União é órgão auxiliar e essencial de orientação do Poder Legislativo, embora a ele não subordinado, praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, com garantias de autonomia e autogoverno. (2014, p. 450).

Ainda sobre os Tribunais de Contas, sob o aspecto das suas atribuições, os mesmos não possuem função legislativa. Dessa forma, são incapacitados para a produção de normas consideradas autônomas aplicáveis aos administradores de recursos públicos, afastados do poder de legislar. Sua atividade especial é a fiscalização, a qual recai dotada de dupla função, podendo ser enquadrada, ou comparada, às do Poder Judiciário e Legislativo, mais próxima do primeiro do que do segundo, devido ao controle constitucional a ele reservado. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 897).

De acordo com Marçal Justen Filho,

Incumbe ao Tribunal de Contas o controle externo, especialmente na modalidade de fiscalização. Essa é uma atribuição que, em tese, pode enquadrar-se no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo. Quanto à sua natureza, a atividade do Tribunal de Contas é muito mais próxima da função de controle reservada constitucionalmente para o judiciário. Mais do que isso, a organização estrutural imprimida pela Constituição ao Tribunal de Contas é extremamente semelhante à do Poder Judiciário, tal como previsto no art. 73 da CF/1988. (2014, p. 1222).

Ao integrar a relatoria da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 215<sup>18</sup> do STF, o Ministro Celso de Mello explicitou as atribuições dos Tribunais de Contas, salientando que os Tribunais de Contas “foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades da sua administração direta e indireta”.

Delimitados os sujeitos do controle externo, nota-se que o surgimento de ambos se deu em circunstâncias diversas, bem como suas atribuições também lhes são características. Porém, possuem função conjunta que, ao que parece, tem a mesma natureza objetiva de

---

<sup>18</sup>Trecho da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 215 do STF: “Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais foram investidos de poderes jurídicos mais amplos, em decorrência de uma consciente opção política feita pelo legislador constituinte, a revelar a inquestionável essencialidade dessa Instituição surgida nos albores da República. A atuação dos Tribunais de Contas assume, por isso mesmo, importância fundamental no campo do controle externo e constitui, como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, tema de irrecusável relevância. O regramento dos Tribunais de Contas Estaduais, a partir da Constituição de 1988 – inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação – é matéria cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República.”

promover, mesmo que coercitivamente, a delimitação do campo de atuação dos administradores públicos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 73<sup>19</sup>, que o número de Ministros componentes do Tribunal de Contas da União é de nove, sendo que o regramento legal ali estipulado é aplicado também aos demais Tribunais de Contas Estaduais, cujos componentes são denominados de “Conselheiros”. Tal aplicabilidade legal é fruto do princípio da simetria, previsto no artigo 75<sup>20</sup> da Carta Maior, todavia é aceito que os Tribunais de Contas Estaduais tenham número menor de Conselheiros, de acordo com a legislação estadual inerente.

O Supremo Tribunal Federal, instado a manifestar-se em assuntos que guardam relação com os Tribunais de Contas, possui o seguinte entendimento acerca das disposições contidas na Constituição Federal de 1988:

O regramento dos Tribunais de Contas estaduais, a partir da Constituição de 1.988 - inobstante a existência de domínio residual para sua autônoma formulação - é matéria de cujo relevo decorre da nova fisionomia assumida pela Federação brasileira e, também, do necessário confronto dessa mesma realidade jurídico-institucional com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, construída ao longo do regime constitucional precedente, proclamava a inteira submissão dos Estados-membros, no delineamento do seu sistema de controle externo, ao modelo jurídico plasmado na Carta da República. (Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 215-5 PARAÍBA. Relator Ministro Celso de Mello).

A natureza jurídica dos Tribunais de Contas é pacificamente aceita por seu condão administrativo. Os Tribunais de Contas constituem-se em órgãos de natureza administrativa. Celso Antônio Bandeira de Melo os define como “(...) um conjunto orgânico perfeitamente

<sup>19</sup> Artigo 73 da Constituição Federal de 1988: “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço 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; II - dois terços pelo Congresso Nacional. § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. § 4º - 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.”

<sup>20</sup> Artigo 75 da Constituição Federal de 1988: “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

autônomo”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas, RDP n. 72, p. 136).

O Tribunal de Contas, portanto, é um órgão independente, sem guardar qualquer tipo de hierarquia com os Poderes elencados na Carta Magna. Ele constitui-se em órgão auxiliar do governo, fazendo com que sua contribuição tenha o objetivo de conduzir a administração pública de acordo com o regramento legal vigente e de acordo com suas atribuições.

Quanto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual e a Lei Estadual nº 11.424/2000 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas – dispõem sobre a constituição, organização, administração, competência e jurisdição do órgão. Determina-se o número de sete para a quantidade de conselheiros e, em igual número, os auditores substitutos de conselheiros.

José Cretella Júnior, sobre os sistemas dos Tribunais de Contas no Brasil, relata que estes possuem diferenciação relativamente aos modelos adotados pela França, Itália e Bélgica. Todavia, enfatiza que guardam características semelhantes que sagraram-se positivas quando analisadas à luz de sua aplicação naqueles Países.

Diz ele:

A análise de nossas cortes de contas revela que o tipo de nosso Tribunal de Contas é o eclético, isto é, não se filia a nenhum dos três sistemas clássicos estudados (francês, italiano, belga), aproveitando, porém, os traços positivos que se encontram nos Tribunais da trilogia clássica, ou seja, exame prévio, exame a posteriori, veto absoluto, veto relativo com registro sob reserva.

De todo o exposto, extrai-se que a composição dos Tribunais de Contas, quando diz respeito aos seus integrantes e à sua forma de funcionamento, pode ser distinta, tratando-se de um Estado-membro ou outro.

Contudo, as questões essenciais que residem nas suas funções quando executam as atividades que lhes são peculiares, guardam correspondência com o modelo de controle externo eficaz, cujo objeto é auxiliar os órgãos governamentais (Executivo e Legislativo) no aperfeiçoamento da gestão pública de qualidade.

## 2.4 As atribuições do controle externo previstas na legislação brasileira

O foco de estudo acerca do controle externo será concentrado naquele exercido pelo Legislativo, visto ser o objeto principal do presente estudo. O texto constitucional determina, conforme já explanado, quais são as atribuições de cada um dos dois sujeitos responsáveis por exercer este controle nos Municípios, sendo eles a Câmara de Vereadores auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Ocorre que o texto constitucional, contendo as atribuições, neste caso falando exclusivamente do Tribunal de Contas, é taxativo, ou pelo menos deveria ser. Porém, a legislação hierarquicamente inferior tratou de ampliar determinadas competências às Cortes de Contas, exemplificativamente pode-se citar a Lei Complementar nº 101/2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. (CASTRO, 2006, p. 425).

A extração literal do texto constitucional determina as atribuições inerentes aos Tribunais de Contas, quais sejam, principalmente, a de emitir parecer prévio sobre as contas do Presidente e julgar as contas dos administradores públicos enquadrados no artigo 71, II<sup>21</sup> da Constituição Federal, ambas objetos do presente estudo. É necessário lembrar que se aplicam as mesmas disposições quando se trata das contas dos administradores públicos nas esferas governamentais inferiores. (MELLO, 2009, p. 934-935).

A amplitude do controle exercido pelos Tribunais de Contas, apesar de que o mérito dos atos administrativos não compete à sua avaliação, é bastante ampla, conforme se deduz dos ensinamentos de Egberto Maia Luz:

Ainda, a título ilustrativo, pode e deve ser ressaltado o que a respeito, insere a Constituição Federal ao que tange o Tribunal de Contas do Município, no seu art. 31, *in verbis*: *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 de lei. 1º - 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. 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. 3º 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. 4º É*

---

<sup>21</sup> Artigo 71 *caput* e inciso II da Constituição Federal: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: 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;”

*vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.* Fora de dúvida, que a natureza da fiscalização e desse controle é aplicável, nitidamente pelo Tribunal do Estado e da União, mas não é demasiado ser enfatizado que, ainda com inteiro supedâneo na Constituição, a relevante atribuição do Tribunal de Contas está, ainda, contida em mais um dispositivo que, v. g., é o art. 70 da Constituição de 1988, assim disposto: *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. Parágrafo único – 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, assumia obrigação de natureza pecuniária.* (Grifo do autor). (2000, p. 200-201).

Paralelamente, o outro sujeito do controle externo também realiza suas atribuições. Destaca-se que a Câmara de Vereadores é considerada o órgão decisório final quando se trata do julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, mas sempre em conjunto com os Tribunais de Contas, entretanto somente com o auxílio destes, que emitem parecer prévio com efeito vinculante relativamente às contas municipais. É vinculante apenas, porém pode ser modificado quando julgado pela Câmara, que o poderá fazê-lo mediante votação de dois terços dos seus membros. (MEIRELLES, 2012, p. 774).

Esse poder de acolher ou rejeitar (aprovar ou reprovar) as contas do Executivo, independentemente do parecer prévio do Tribunal de Contas, atribui natureza política ao ato de apreciação, desprezando qualquer critério técnico que tenha sido levado em conta pelo órgão emissor do parecer. Fala-se, então, que o controle externo exercido pelo Legislativo é também um controle político, pois este se pronuncia representando o povo que é aquele que realmente detém a propriedade de contribuinte, de “dono do negócio”. (CASTRO, 2006, p. 421).

O controle externo exercido pelo Legislativo, ao adentrar na seara jurisprudencial, toma contornos diversos quando se têm presentes os debates, fundamentações e regulamentações acerca do processo de contas dentro dos Tribunais respectivos.

Como o Tribunal de Contas de cada Estado-membro detém o poder de regulamentar os trâmites administrativos processuais para apreciar e julgar as contas de sua competência, nem todos seguem a mesma sistemática e também o mesmo entendimento sobre quais atos serão passíveis de apreciação e quais serão passíveis de julgamento.

Exemplifica-se citando trecho da Promoção MPC nº 388/2013 do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, dizendo que



No entanto, entende este *Parquet* que, como é recente a divisão do antigo Processo de Contas do Executivo em Processo de Contas de Gestão e Processo de Contas de Governo, deve esta Corte de Contas discutir mais profundamente os reflexos de cada decisão, consoante os fatos e fundamentos a seguir expostos. (Grifo do Procurador). (RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público de Contas, 2013).

Desse modo, arremata-se com a convicção de que, apesar do amplo regramento legal existente determinando as atribuições de cada sujeito do controle externo da administração pública, por vezes ocorre a confusão, culminando na seara de um sendo adentrada pela de outro. Busca-se, portanto, a limpidez que deve ser característica nestes casos, pois a segurança jurídica pode ser abalada através das decisões diferentes para casos que se encontram em iguais circunstâncias, de acordo com o entendimento do órgão julgador.

Ao avançar, estuda-se a peculiaridade do julgamento e da emissão do parecer prévio das contas dos Prefeitos Municipais, em todos os seus nuances, efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

### **3 O SISTEMA DE APRECIÇÃO E JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS INSTITUÍDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

De acordo com o que estabelece a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o sistema de apreciação e julgamento das contas municipais instituído no Estado em questão foi colocado em prática de diferentes modos ao longo dos anos.

Através da nova determinação do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente foram bipartidas (Contas de Governo e Contas de Gestão), de acordo com o entendimento dos Conselheiros.

Compõem as Contas de Governo a análise da gestão fiscal bem como a aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde e os balanços anuais, basicamente. Estas recebem parecer prévio do Tribunal de Contas e são remetidas para julgamento por parte do Legislativo Municipal.

Já as Contas de Gestão possuem em sua composição, fundamentalmente, a análise dos atos que resultem a utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens e valores públicos pelos quais o órgão responda, ou que assuma obrigações de natureza pecuniária em nome deste. Essas contas não são submetidas ao crivo do Legislativo Municipal, sendo julgadas definitivamente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

A justificativa para a modificação é de que quando o Prefeito Municipal atua como ordenador de despesa, seus atos não podem sofrer, apenas, julgamento político por parte do Poder Legislativo Municipal correspondente. É necessária a análise e o julgamento técnico, pois, com o julgamento político efetuado pelos Vereadores, podem advir ocasiões de aprovação de contas do administrador público mesmo contendo irregularidades insanáveis.

Ocorre que podem acontecer possibilidades de aprovação ou reprovação de ambas as contas ou também de uma ter o julgamento diverso da outra, gerando dificuldades de interpretação das penalidades cabíveis, principalmente no que tange às inelegibilidades. Diante de tal dilema, torna-se necessária a avaliação da legalidade da forma de apreciação e

juízo das contas municipais, instituído normativamente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

### **3.1 A capacidade normativa dos órgãos auxiliares de controle externo dos Municípios**

A Constituição Federal, em seu artigo 73<sup>22</sup> e também no artigo 96<sup>23</sup>, trata da constituição e da organização dos Tribunais de Contas. Tal organização é remetida para os próprios Tribunais, que possuem capacidade para a criação de órgãos internos necessários ao suporte para a realização dos trabalhos.

As Constituições e as Leis Estaduais dispõem, praticamente, com o mesmo texto trazido pela Carta Magna acerca das atribuições e da organização dos Tribunais de Contas dos Estados-membros.

No caso particular do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o assunto é tratado tanto na Constituição Estadual quanto na Lei Estadual nº 11.424/2000, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Além da legislação tratada até o momento, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul possui seu Regimento Interno, objeto da Resolução nº 544 de 21 de junho de 2000, elaborado, aprovado e modificado de acordo com o entendimento dos Conselheiros.

Analisando-se o rol de regramentos envolvendo a ação dos Tribunais de Contas dos Estados-membros e alguns métodos introduzidos no exercício dos trabalhos desses, nota-se que existem diferentes formas de atuação. Um particular pode ser trazido neste caso, objeto e cerne do presente estudo, que é o sistema de apreciação e julgamento das contas dos Prefeitos Municipais e demais administradores públicos do Rio Grande do Sul, elencados pelos constituintes máximos, sendo que o método legal difere daquele do Estado de Santa Catarina,

---

<sup>22</sup> Artigo 73 da Constituição Federal: “O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.”

<sup>23</sup> Artigo 96 da Constituição Federal: “Compete privativamente: I - aos tribunais: a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos; b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva; c) prover, na forma prevista nesta Constituição, os cargos de juiz de carreira da respectiva jurisdição; d) propor a criação de novas varas judiciárias; e) prover, por concurso público de provas, ou de provas e títulos, obedecido o disposto no art. 169, parágrafo único, os cargos necessários à administração da Justiça, exceto os de confiança assim definidos em lei; f) conceder licença, férias e outros afastamentos a seus membros e aos juízes e servidores que lhes forem imediatamente vinculados;”

exemplificativamente, pois o segundo possui entendimento diverso do primeiro quando enquadra os agentes públicos, dependendo do tipo de conta municipal analisada.

José Cretella Júnior trata da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, bem como aduz acerca das funções a que estes devem se limitar, dizendo que:

Manuel Pedro Vilaboim, analisando o contencioso administrativo, diante da Constituição Federal, entende que o Tribunal de Contas, “conquanto de natureza administrativa, oferece, pelas garantias de independência que se lhe asseguraram e pelos requisitos que devem presidir a sua composição, todas as garantias dos tribunais do Poder Judiciário. É um verdadeiro tribunal judiciário”. Masagão, considerando absolutamente inaceitável o julgamento de Vilaboim, demonstra que a criação do novo órgão não constitui exceção à regra da jurisdição e não importa em concessão feita ao contencioso administrativo, que a Constituição sempre repeliu. O Tribunal de Contas, instituído pela Constituição, é um órgão de Administração, preposto do Poder Legislativo, com função de auxiliar a este na tomada de contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro; nessa atribuição nenhuma, de nenhuma forma se incluem funções jurisdicionais; tendo o Tribunal de Contas atribuições fixadas pela Constituição, não podem essas atribuições ser modificadas, por diminuição ou por acréscimo, em razão de leis ordinárias. (2003, p. 91).

A sua capacidade auto-organizativa, decorrente da legislação, gera a autonomia dos Tribunais de Contas, que contam, inclusive, com quadro técnico de pessoal próprio para o desenvolvimento das diversas atividades fiscalizatórias. Apesar da amplitude laboral, esse órgão não pode ser considerado um Poder, mesmo diante da natureza jurídica do trabalho realizado. (ALVES. 2012, p. 472).

O termo “jurisdição”, determinado pelo legislador, pode ser considerado equivocado, pois a prerrogativa exclusiva de dizer o direito cabe ao Poder Judiciário e não a este órgão que é autônomo, independente e fiscalizador dos atos praticados pelos administradores públicos. Apesar de o ordenamento jurídico aplicável produzir um certo conflito interpretativo, o campo de atuação deve ser respeitado. (ALVES. 2012, p. 472).

O exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial, determinada aos sujeitos do controle externo, não pode ser considerado irrestrito, pois existem determinados limites de atuação, dependendo do órgão que a exerce. Porém, pode-se dizer que, relativamente aos poderes delegados pelo ordenamento jurídico, a amplitude da esfera jurisdicional é bastante ampla, principalmente a dos Tribunais de Contas. A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul abre espaço entre os artigos 70 e 77, tratando de todos os aspectos já elencados na Constituição Federal, contudo, com abrangência local e

amplitude alargada. O seu artigo 75<sup>24</sup> dá uma dimensão da capacidade normativa e a independência concedida ao Tribunal de Contas.

Egberto Maia Luz, quando fala dos pormenores normativos dos Tribunais de Contas, trata de sua formalidade componente e também da competência julgadora.

De se notar que tanto na União como nos Estados e Municípios os Tribunais de Contas dispõem de um Regimento Interno que é um instrumento formal que traça as normas funcionais específicas, quer no tocante às Câmaras e ao Pleno, com respectivas competências julgadoras e recursais e quer no que tange às auditorias e administração interna, tipicamente consideradas. (2000, p. 202).

A Lei Orgânica<sup>25</sup> do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 33<sup>26</sup>, trata da sua competência, ou seja, determina quais são as atividades inerentes às suas atribuições. Abrange as contas que o Governador e os Prefeitos Municipais devem prestar, a fiscalização na aplicação dos recursos, aplicação de multas e determinação de ressarcimento ao erário, a realização de inspeções e auditorias, dentre outras.

<sup>24</sup> Artigo 75 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul: “A lei disporá sobre a organização do Tribunal de Contas, podendo constituir câmaras e criar delegações ou órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização de seus trabalhos.”

<sup>25</sup> Lei Estadual nº 11.424 de 06 de janeiro de 2000.

<sup>26</sup> Artigo 33 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Ao Tribunal de Contas, órgão de controle externo, no exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, compete, nos termos do disposto nos artigos 70 a 72 da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta Lei, o seguinte: I - emitir parecer prévio sobre as contas que o Governador do Estado deve prestar anualmente, nos termos dos artigos 35 a 37 desta Lei; II - emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente, nos termos dos artigos 49 a 52 da presente Lei; III - 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/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, nos termos dos artigos 43 a 46 desta Lei; IV - apreciar, para fins de registro, nos termos do estabelecido nos artigos 47 e 48 desta Lei, no Regimento Interno ou em Resolução, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; V - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos pertencentes ao Estado, repassados pelo mesmo aos Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres; VII - aplicar multas e determinar ressarcimentos ao erário, em caso de irregularidades ou ilegalidades; VIII - assinar prazo para que o responsável pelo órgão ou pela entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; IX - sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva; X - requerer, no caso de contratos, a sustação dos mesmos à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, decidindo a respeito se os Poderes Legislativo ou Executivo correspondentes, no prazo de 90 (noventa) dias, não adotarem as medidas cabíveis, na conformidade do previsto nos artigos 53 a 56 da presente Lei; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; XII - decidir sobre denúncia, nos termos do disposto nos artigos 60 e 61 desta Lei; XIII - decidir a respeito da cientificação, de que tratam os artigos 57 a 59 desta Lei, nos termos ali definidos; e XIV - apreciar consultas que lhe sejam formuladas, nos termos do disciplinado no Regimento Interno. § 1º - O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições, não lhe podendo ser onerado qualquer processo, documento ou informação, sob qualquer pretexto. § 2º - O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, poderá determinar que os órgãos e as entidades sujeitos à sua jurisdição remetam-lhe dados e/ou informações através de meio informatizado, magnético ou eletrônico, na forma definida no Regimento Interno ou em Resolução.”

Dessa forma, finda-se a avaliação acerca da capacidade normativa desse órgão auxiliar de controle externo com a fidúcia de que todo o regramento existente tem o objetivo de manter os administradores públicos centrados na correta aplicação dos recursos e, também, que os atos administrativos sejam efetuados dentro da legalidade e com a finalidade que se impõe no exercício destas funções.

Ressalva-se, todavia, que os Tribunais de Contas ficam vinculados ao disposto na Constituição Federal, que atribuiu o *status* de órgão meramente administrativo, cujas atribuições devem ser exercidas dentro de sua seara jurisdicional, sem que haja qualquer tipo de modificação procedimental confrontante com a legislação vigente.

### **3.2 A resolução nº. 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul possui seu Regimento Interno concebido através das inúmeras resoluções que o criaram e o modificaram ao longo dos anos.

Sua consolidação e alterações foram aprovadas no ano 2000 através da Resolução nº 544. De lá para cá, as modificações se sucederam. O artigo 1º<sup>27</sup> do Regimento Interno determina a sua abrangência.

Grifa-se que o conteúdo a ser tratado é delimitado pela ordem jurídica vigente, ou seja, sua composição, bem como as formas adotadas para a realização de todas as suas atribuições, devem estar estritamente de acordo, em consonância, com respeito ao que os órgãos legiferantes balizaram.

De acordo com o estabelecido na Constituição Federal, em seu artigo 75, parágrafo único<sup>28</sup>, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é composto, como os demais Tribunais dos Estados-membros, de sete conselheiros. O artigo 5º<sup>29</sup> do seu Regimento Interno,

---

<sup>27</sup> Artigo 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Este Regimento dispõe sobre a constituição, estrutura, atribuições, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Estado e regula o procedimento e o julgamento dos processos que lhe são atribuídos pela ordem jurídica vigente, bem como daqueles em que lhe cabe emitir parecer.”

<sup>28</sup> Artigo 75, Parágrafo único da Constituição Federal: “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

<sup>29</sup> Artigo 5º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “O Tribunal de Contas do Estado compõe-se de sete Conselheiros, nomeados na forma da Constituição do Estado e tem jurisdição sobre todos os responsáveis, pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiros, bens e valores públicos pelos quais respondam o Estado ou qualquer dos Municípios que o compõem, ou que assumam obrigações em nome do Estado ou de Município.” (Grifo do Tribunal).

expressamente, determina quais são os agentes públicos abrangidos pelas atribuições ao Tribunal designadas. Na sequência, outro artigo, o 6º<sup>30</sup>, detém igual importância, pois trata da estrutura interna para que os trabalhos sejam desenvolvidos de acordo com os preceitos mandamentais legais.

Com o advento da Resolução nº 943 de 04 de abril de 2012, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul sofreu alterações significativas. Dentre elas, destaca-se a modificação da nomenclatura e do sistema de apreciação e julgamento das contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente. Até a modificação referida, as contas municipais recebiam o seguinte tratamento regimental, de acordo com o artigo 80 da Resolução nº 641/2003, que dispõe:

Para fins de elaboração do Parecer Prévio conclusivo sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras e avaliação do desempenho da administração, incluída a análise específica e obrigatória da aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Gestão Ambiental, serão utilizados procedimentos de auditoria, inclusive verificações no local, e os elementos constantes do balanço anual relativo ao exercício sob exame e demais documentos indicados neste Regimento. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas, 2003).

O parecer prévio, presente no texto regimental, anterior à modificação, possuía as Câmaras do Tribunal como competentes para sua emissão, conforme pode se observar analisando o artigo 13 da Resolução nº 641/2003: “Art. 12 Compete às Câmaras: [...] VI – emitir Parecer Prévio sobre as contas que os Prefeitos, anualmente, devem submeter às Câmaras Municipais; [...]”. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas, 2003).

Ocorre que não havia diferenciação acerca de que tipo de conta estaria sob a análise para a emissão de tal parecer. Toda e qualquer conta prestada pelos Prefeitos Municipais, de acordo com o que exigia o Regimento Interno do Tribunal, estavam abrangidas pelo regramento imposto.

Tal competência está presente atualmente, ou seja, com o advento da Resolução nº 943/2012 ainda permanece a emissão de parecer prévio, sob responsabilidade das Câmaras, porém, não mais sobre as “contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente”, mas obedecendo à nova redação do inciso VI do artigo 12 que diz: “[...] VI – emitir Parecer

---

<sup>30</sup> Artigo 6º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Integram a organização do Tribunal de Contas: I – O Tribunal Pleno; II – As Câmaras; III – As Câmaras Especiais e as Câmaras Especiais Reunidas; IV – Os Conselheiros; V – A Presidência; VI – A Vice-Presidência; VII – A Corregedoria-Geral; VIII – A Auditoria e os Auditores Substitutos de Conselheiros; IX – O Corpo Técnico e os Serviços Auxiliares; X – O Juízo Singular.” (Grifo do Tribunal).

Prévio sobre as contas de governo que os Prefeitos, anualmente, devem submeter às Câmaras Municipais; [...]” (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas, 2012).

A divisão das contas está consolidada no Regimento Interno do Tribunal nos artigos 80 e 81, que assim as caracterizam:

Art. 80 – Para fins de elaboração do Parecer Prévio conclusivo sobre as contas de governo que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente às respectivas Câmaras e avaliação do desempenho da administração, serão consideradas as análises da gestão fiscal e da aplicação dos recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e às Ações e Serviços Públicos de Saúde, assim como os elementos constantes do balanço anual relativo ao exercício sob exame e demais documentos indicados neste Regimento. Art. 81 – Integram o processo de contas de gestão do Poder Executivo Municipal os procedimentos de auditoria destinados ao exame dos atos praticados e fatos ocorridos em determinado exercício, ou em parte do mesmo, compreendendo a análise dos dados remetidos pelos entes jurisdicionados, incluindo-se as informações obtidas por meio informatizado, magnético ou eletrônico previamente definido em resolução, e verificações efetuadas no local, de modo a permitir também a avaliação do sistema de controle interno, inclusive no que concerne à habilitação das entidades beneficiadas com contribuições, subvenções ou auxílios e às respectivas concessões e prestações de contas. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas, 2012).

Portanto, houve a divisão das contas municipais dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul em análise pelo respectivo Tribunal. Atribuiu-se a nomenclatura de Contas de Governo e Contas de Gestão, sendo que o parecer prévio é emitido apenas para as primeiras. Conforme relatado até o momento, as contas passíveis de parecer prévio pelo Tribunal são remetidas para o exercício de julgamento por parte do Poder Legislativo.

Já as Contas de Gestão dos Prefeitos Municipais sofrem nova roupagem, sendo julgadas pelo Tribunal de Contas, de acordo com a redação dada pelo artigo 12, inciso XIV<sup>31</sup> do Regimento Interno, justamente pelo fato da divisão das contas e, também, por não estarem os Prefeitos Municipais abrangidos no inciso IX do artigo 10<sup>32</sup> do Regimento em análise.

Tal mudança gerou discussão interna, pois o Ministério Público de Contas, quando do início da aplicabilidade das novas disposições do Regimento Interno, questionou<sup>33</sup> acerca da

---

<sup>31</sup> Artigo 12, inciso XIV do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Compete às Câmaras: [...] XIV – julgar as contas de gestão dos administradores e demais pessoas não relacionadas no inciso IX do artigo 10, responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual e municipal e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário estadual ou municipal;”

<sup>32</sup> Artigo 10, inciso IX do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Art. 10 – Ao Tribunal Pleno competem, além de outras atribuições, as seguintes: [...] IX – julgar as contas de gestão dos administradores da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Justiça Militar, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública;”

<sup>33</sup> Trecho extraído da Promoção MPC nº 388/2013 do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “No entanto, entende este *Parquet* que, como é recente a divisão do antigo Processo de Contas do Executivo em Processo de



ponderação que deveria ser feita pelos Conselheiros relativamente aos efeitos de suas decisões, opinando, posteriormente, pela possibilidade de aplicação<sup>34</sup> das novas determinações do Regimento.

O tema é objeto de divergência, tanto doutrinária quanto jurisprudencial. Contrariamente ao entendimento do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, vem o doutrinador José Nilo de Castro contribuir para o avanço da discussão, dizendo que:

Efetivamente quem julga as contas do Presidente da República, anualmente, e aprecia os relatórios sobre a execução dos planos de governo é o Congresso Nacional (art. 49, IX, CR). Competência privativa do Congresso a matéria, a de julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Federal. Em decorrência do disposto no art. 75 do Texto Magno e em atendimento ao princípio da simetria com o centro, que informa nossa República Federativa, estas normas e preceitos se estendem aos Estados e aos Municípios (arts. 25 e 29, respectivamente, da CR). Extensibilidade compulsória. Assim, quem julga as contas do Governo do Estado, anualmente é a Assembléia Legislativa, depois de emitido o parecer prévio pelo Tribunal de Contas. Da mesma similitude, quem julga as contas anuais do Prefeito é a Câmara Municipal, após a emissão de parecer prévio, que deixará de prevalecer se 2/3 dos membros da Câmara Municipal assim deliberarem, isto é, assim julgarem (art. 31, §§1º e 2º da CR). (CASTRO, 2006, p. 427).

Para Hely Lopes Meirelles, os Tribunais de Contas dos Estados possuem função auxiliar no controle externo do Poder Executivo Municipal, pois os pareceres prévios acerca dos processos de contas do Executivo tem efeito vinculante para o Poder Legislativo, até que seja realizado seu julgamento, possuindo caráter simplesmente opinativo, norteador e informativo, atuando como acessório no julgamento previsto constitucionalmente. Desse modo, preleciona ele:

As atividades dos Tribunais de Contas do Brasil expressam-se fundamentalmente em *funções técnicas opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas*, desempenhadas simetricamente tanto pelo TCU quanto pelos dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios que os tiverem (presentemente, só o Município de São Paulo e o do Rio de Janeiro os têm). Quanto aos Municípios, suas contas são *julgadas* pelas próprias Câmaras de Vereadores, “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), deixando de prevalecer o *parecer prévio*, emitido pelo órgão competente, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, §2º). Criou-se assim, para as contas municipais, um sistema misto em que o *parecer prévio* do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é *vinculante* para a Câmara de

---

Contas de Gestão e Processo de Contas de Governo, deve esta Corte de Contas discutir mais profundamente os reflexos de cada decisão, consoante os fatos e fundamentos a seguir expostos.” (Grifo do Procurador).

<sup>34</sup> Trecho do Parecer MPC nº 08720/2013 do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Assim, a fim de concretizar o princípio sensível constitucional da prestação de contas, que deflui do princípio fundamental republicano, impõe-se o exercício de ambas as competências pelo Órgão de Controle Externo, a de emitir parecer prévio sobre as contas de governo e a de julgar as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo.”

Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços de seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do Plenário. Portanto o *parecer* do Tribunal ou órgão de contas vale como *decisão* enquanto a Câmara não o substituir por seu *juízo* qualificado pelo *quorum* constitucional. (Grifo do autor). (2012, p.774).

No mesmo sentido, tem-se o posicionamento do Tribunal Superior Eleitoral, em trecho do voto do Ministro Arnaldo Versiani no Recurso Ordinário nº 751-79.2010.6.27.0000 - classe 37— Palmas – Tocantins, que, quando aprecia a matéria, assim refere:

Reafirmo, não obstante, o mesmo entendimento que manifestei nas eleições de 2008 de que, ainda que o Prefeito seja responsável pela execução de orçamento e pela captação de receitas e ordenação de despesas, o Tribunal de Contas não é competente para julgamento das suas contas, porquanto o art. 31 da Constituição Federal é claro ao atribuir à Câmara Municipal tal competência. Entendo que não há como estabelecer exceção a essa regra, em face do disposto no art. 71, II, da Constituição Federal. Não me parece possível dizer que, pelo fato de o art. 71, II, da CF aludir a "*contas dos administradores e demais responsáveis*", seria, então, essa disposição aplicável ao Prefeito enquanto ordenador de despesas. A circunstância de o Prefeito não se cingir à qualidade de agente político e assumir a função de gestor direto de recursos públicos ou praticar atos típicos como administrador de dinheiro, bens ou valores públicos - como alguns sustentam na defesa da tese de que o Tribunal de Contas tem competência para julgar tais contas - não desloca, a meu ver, a competência definida no texto constitucional. (Grifo do legislador). (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, 2010).

Que os Tribunais de Contas possuem autonomia para estabelecerem seus próprios regramentos para a apreciação das contas que os Chefes do Poder Executivo devem prestar não há dúvida. A classificação nominal que se aplica aos variados tipos de contas a que estes devem prestar varia de acordo com o regimento interno de cada Tribunal de Contas. Todavia, seguindo o entendimento constitucional de que a competência para julgamento destas cabe às Câmaras Municipais, o Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Arnaldo Versiani explicita que o método utilizado para a apreciação não pode contrariar os preceitos que o Constituinte estipulou ou mesmo tornar confuso algo que emergiu límpido<sup>35</sup>.

José Nilo de Castro, em sua obra dedicada exclusivamente a tratar sobre o julgamento das contas municipais, enfatiza que o Tribunal de Contas possui atribuição meramente

<sup>35</sup> Parte do voto do Ministro do Tribunal Superior Eleitoral Arnaldo Versiani no Recurso Ordinário nº 751-79.2010.6.27.0000 – Classe 37 – Palmas – Tocantins: “Vislumbro até mesmo certa dificuldade de se distinguir, em cada caso, a atividade atinente a contas de gestão – que, conforme aduziu o Ministro Ayres Britto no julgamento do Recurso Especial nº 29.117, dizem respeito a três momentos típicos da realização de individualizadas despesas (empenho, liquidação e pagamento) – daquelas anuais alusivas aos resultados gerais do governo municipal (financeiro, operacional, contábil, orçamentário e patrimonial), bem como a fiel execução dos programas de governo estabelecidos em leis orçamentárias. E, nesse particular, destaco as circunstâncias do caso concreto, em que o Tribunal de Contas rejeitou a prestação de contas por entender evidenciadas infrações a normas legais de natureza contábil, financeira e patrimonial (fl. 34), o que diria respeito a aspectos relacionados a resultados da Prefeitura de Santa Rosa do Tocantins. Logo, o exame e julgamento dessas contas seriam da estrita competência da Câmara Municipal, que, afinal, as aprovou, conforme decreto de fls. 86-87.”

opinativa quando trata das contas anuais do Chefe do Poder Executivo. Observa o doutrinador o seguinte:

A Constituição Federal, ao dispor sobre o controle externo das contas anualmente prestadas pelo Chefe do poder Executivo, prescreve que estas, uma vez apreciadas pelo Tribunal de Contas (art. 71, I) deverão ser julgadas pelo Poder Legislativo (art. 49, IX). A apreciação das contas anuais da Chefia do Executivo constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examiná-las de forma global, mediante parecer prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade. A análise do art. 71, I, da Carta Federal – extensível aos Estados-membros por força do art. 75 – permite, de logo, extrair duas conclusões: 1. a de que o Tribunal de Contas, somente na hipótese específica de exame das contas anuais do Chefe do Executivo, emite pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, consubstanciado em parecer prévio, destinado a subsidiar o exercício das atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo e 2. a de que essa manifestação meramente opinativa não vincula a instituição parlamentar quanto ao desempenho de sua competência decisória. Torna-se evidente, portanto, que, em se tratando das contas anuais do Chefe do Poder Executivo – e destas somente –, as funções do Tribunal de Contas assumem o caráter de mero pronunciamento opinativo. (Grifo nosso). (2000, p. 62).

A Corte Constitucional brasileira pronuncia-se frequentemente sobre o tema, quase sempre de forma desnecessária, visto que possui jurisprudência consolidada e no mesmo sentido de entendimento solidificado junto ao Tribunal Superior Eleitoral. A movimentação da máquina judicial para manifestar-se sobre matéria já consolidada é tema que demanda análise. Todavia, tal análise não é pertinente para o momento, serve apenas como arquétipo para enfatizar a discrepância existente nas instâncias administrativas (Tribunais de Contas), relativamente ao entendimento judicial acerca do julgamento das contas municipais<sup>36</sup>.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, enfatiza, em voto recente, que,

Conforme consignado na decisão agravada, o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento, na ocasião do julgamento da ADI 849 e da medida cautelar na ADI 3.715, no sentido de que a Constituição Federal é clara, ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas constituições dos estados-membros. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (i) a competência para

<sup>36</sup> Trecho de Agravo Regimental na Reclamação 13.022 Distrito Federal do Supremo Tribunal Federal, cujo Ministro Relator foi Gilmar Mendes: “Verifico que as alegações da parte são impertinentes e decorrem de mero inconformismo com a decisão recorrida, uma vez que o agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmá-la, visando apenas à rediscussão da matéria decidida de acordo com a jurisprudência desta Corte. [...] Assim, no tocante às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas apenas a apreciação mediante parecer prévio. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes julgados: ADI 1.140-5/RR, rel. min. Sydney Sanches, DJ 26.9.2003; ADI 1.779-1/PE, rel. min. Ilmar Galvão, DJ 14.9.2001; ADI 1.964-3/ES, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.5.1999; ADI 849-8/MT, rel. min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.4.1999; RE 471.506-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, Dje 20.5.2011; RE 132.747, rel. min. Marco Aurélio, Pleno, Dj 7.12.1995;”

apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88, e (ii) a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2014).

Entretanto, para Márcio Bessa Nunes, os Tribunais de Contas dos Estados possuem competência para realizar o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo quando esse estiver praticando atos relativos ao ordenador de despesa através dos chamados atos de execução, visto serem, esses atos, eminentemente técnicos e não passíveis de serem submetidos apenas a um julgamento político efetuado pelo Poder Legislativo. Desse modo, nos traz o seguinte entendimento:

É natural que os atos de governo, por seu conteúdo eminentemente político, e por serem praticados por agentes eleitos (chefes de poderes executivos), tenham de ser analisados, em definitivo, por um órgão político, em um julgamento político, feito por agentes também eleitos (parlamentares). Com um detalhe: essa análise não prescinde de um posicionamento técnico, em forma de Parecer (Prévio), fornecido pelo Tribunal de Contas (art. 31, § 2º c/c art. 49, IX, CF/88). Também é natural que os atos de gestão sejam unicamente julgados pelo TC, sob aspectos unicamente técnicos, e não por um órgão político ou sob parâmetros políticos. Daí, portanto, a Constituição Federal de 1988, ao tratar das Cortes de Contas, falar em apreciação, no que toca aos atos de governo (na emissão do parecer prévio, que será submetido ao parlamento art. 71, I) e em julgamento, relativamente aos atos de gestão (insuscetíveis de controle pelo parlamento e até mesmo pelo Poder Judiciário art. 71, II). Ocorre, entretanto, principalmente nos municípios, que os Prefeitos Municipais, além de exercer o comando geral da administração (praticando atos de governo), também exercem, inadvertidamente, atos de execução, gerindo a máquina pública nos seus pormenores administrativos. Nesse caso, os atos de gestão praticados por Prefeito transmudam-se em atos de governo, e assim ficam imunes ao julgamento pelo Tribunal de Contas, sendo apenas submetido ao crivo da Câmara? Certamente que não. (2006, p. 7-8).

Do mesmo modo, o Superior Tribunal de Justiça firmou posicionamento acerca da matéria, em acórdão assim ementado:

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. Os arts. 70 a 75 da **Lex Legum** deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da intervenção do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o 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 pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, **in casu**, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (Grifo do julgador). (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2002).

Na mesma linha, tem-se o entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça ao apreciar a matéria, ponderando acerca da possibilidade de haver o julgamento do Chefe do Poder Executivo quando, este, atua como ordenador de despesa. Preceitua o julgado:

Observados os diversos incisos do art. 71, identificamos, entre as atividades do Tribunal de Contas, a apreciação das contas, atuando ele como órgão opinativo; APRECIA e emite PARECER PRÉVIO (inciso I); e a atribuição de JULGAR as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário público (inciso II). Partindo-se da idéia de que não contém a Constituição palavras inúteis e de que se estendem os princípios constitucionais às três esferas de Poder - União, Estados e Municípios -, podemos afirmar que nos Estados o Tribunal de Contas funciona com a dupla atribuição: órgão auxiliar e órgão julgador. A diferença de atribuições fica na dependência do que se coloca para apreciação. No exercício da função política de gerência estatal, quando são examinados os atos de império na confecção, atuação e realização orçamentária, é o Tribunal órgão opinativo e, como tal, assessora tecnicamente o Legislativo, a quem compete o julgamento das contas do chefe político: Prefeito, Governador e Presidente da República (art. 71, inciso I, c/c o art. 49, IX, da CF/88). Diferentemente, quando examina o agir do ordenador de despesas, o Tribunal de Contas vai além, porque lhe compete julgar tais contas. Nas organizações estatais mais complexas, é impensável que seja o Governador ou o Presidente da República, o ordenador de despesas, atividade que é delegada servidor a ele subordinado. Na hipótese dos autos, analisa o Tribunal de Contas, de conformidade com o inciso II do art. 71 da CF/88, porquanto examinados os atos de gestão do Senhor Prefeito, ao apreciar denúncia formulada pela Procuradoria Geral de Justiça, a irregular contratação de empresas prestadoras de serviço no pagamento de obras não edificadas ou não executadas e na aquisição de imóvel sem transferi-los ao Município. (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2002).

Importante destacar o Parecer MPC Nº 08720/2013 emitido pelo Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul, Geraldo Costa da Camino, quando instigado a se manifestar sobre a constitucionalidade da Resolução nº 943/2012 do Tribunal

de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. No referido parecer são juntadas inúmeras jurisprudências de âmbito Estadual e Federal, todavia sem trazer clareza ao tema, mas aduz que:

Nessa senda, verifica-se que as modificações introduzidas pela Resolução TCE nº 943/2012, visaram à adequação da sistemática de julgamento de todos aqueles administradores e demais responsáveis – inclusive o Prefeito Municipal – “*que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*” (art. 71, inc. II, da CR/1988). Ademais, a incidência de competências distintas do Tribunal de Contas (as previstas nos referidos incisos I e II do art. 71 da Constituição) em relação ao mesmo agente público (o Chefe do Poder Executivo) impede inadmissível situação de conduta imune à responsabilização. Figure-se a hipótese de atos de gestão contrários às normas administrativas, praticados em conjunto pelo Chefe de Poder Executivo e por um seu subordinado. A se admitir que não possa o Tribunal julgar as contas de gestão do agente político, seu subordinado arcaria isoladamente com as sanções pelos ilícitos perpetrados por ambos. Ocorre que, no julgamento das contas de governo do Chefe do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, este se limita a aprová-las ou rejeitá-las, à míngua de competência para impor sanções ou determinar a devolução de valores. Assim, a fim de concretizar o princípio sensível constitucional da prestação de contas, que deflui do princípio fundamental republicano, impõe-se o exercício de ambas as competências pelo Órgão de Controle Externo, a de emitir parecer prévio sobre as contas de governo e a de julgar as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo. (RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público de Contas, 2013).

Ainda, no parecer sob análise, é importante salientar a fundamentação utilizada para o conclusivo relato, com destaque para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal paradigmada:

Por fim, e mais importante, refere-se a posição do Supremo Tribunal Federal, que nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 849**, examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a diferença entre as *contas de governo* (art. 71, I, da CR/1988) e *contas de gestão* (art. 71, II, CR/1988), em acórdão assim ementado: “Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. **II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas**

**presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.”** (Grifo nosso). (Grifo do autor). (*STF, Tribunal Pleno, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 23/04/1999, p. 01*). (RIO GRANDE DO SUL, Ministério Público de Contas, 2013).

Ocorre que o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, utiliza a mesma Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 849, em decisão recente, para negar provimento a agravo regimental, entendendo exatamente o contrário do que o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul para caso idêntico, citando, inclusive, diversas outras manifestações da Suprema Corte em mesmo sentido<sup>37</sup>.

Como conclusão, tem-se que a exegese constitucional acerca da matéria é bastante controversa e passível de fundamentação robusta, independentemente do posicionamento adotado, sendo, portanto, passível de questionamentos judiciais as decisões administrativas tomadas pelos Tribunais de Contas dos Estados que adotam a sistemática de dupla função (apreciar e julgar) quando analisam as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal.

### **3.3 Os efeitos da aplicabilidade do novo sistema de apreciação e julgamento das contas municipais**

Conforme observado, os atos de apreciação e julgamento das contas municipais são efetuados pelos sujeitos do controle externo, quais sejam as Câmaras de Vereadores e o Tribunal de Contas do Estado.

Através da nova sistemática, as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo são julgadas pela Câmara Municipal após a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas. Já as Contas de Gestão do mesmo agente público são julgadas, em instância administrativa final, pelo Tribunal de Contas.

Os efeitos decorrentes da aprovação ou reprovação, independentemente do agente julgador, são os mesmos, consistindo na possibilidade de aplicação de multas, ressarcimento ao erário e inelegibilidade do agente público.

---

<sup>37</sup> De acordo com o disposto na página 52 e respectiva nota de rodapé.

Tratando, especificamente, do tema central deste estudo, as contas de gestão podem receber três tipos de julgamento: regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Quando irregulares, configuram-se por não qualificados os elementos contábeis ou quando não observadas as normas atinentes à administração e controle da execução orçamentária e financeira, patrimonial ou operacional, bem como a existência de débitos que gerem indicativos de crime ou improbidade administrativa<sup>38</sup>.

Como consequência de irregularidade, ao conteúdo de tal julgamento será dada ciência à Procuradoria Geral de Justiça e ao Ministério Público Eleitoral, para que tomem as medidas cabíveis legalmente.

Ainda dentro das penalidades que podem ser aplicadas, em casos onde as contas sejam julgadas regulares com ressalvas ou irregulares, tem-se a possibilidade de fixação do débito e a correção das irregularidades ainda possíveis, conforme interpretação extraída do texto regimental do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no seu artigo 100, que estabelece:

Nas hipóteses previstas nos incs. II e III do artigo anterior, a decisão poderá compreender, além da fixação do débito, a determinação de corrigir as irregularidades que ainda sejam sanáveis, sem prejuízo das demais medidas previstas em lei e neste Regimento. (RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Contas do Estado, 2012).

No particular que concerne às inelegibilidades, tanto a Câmara de Vereadores quanto o Tribunal de Contas possuem a atribuição de enviar ao Ministério Público Eleitoral a comunicação das decisões desfavoráveis aos agentes públicos e este realizará os procedimentos cabíveis, tornando inelegível o agente cometedor do ilícito.

O dispositivo indicador do procedimento de comunicação está previsto nos artigos 87<sup>39</sup> e 88 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Ademais, a inelegibilidade por reprovação de contas está prevista, inicialmente, na Lei

---

<sup>38</sup> Artigo 99 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “As contas de gestão serão julgadas: I – regulares; II – regulares, com ressalvas, quando houver falhas formais; III – irregulares: a) quando desqualificados elementos contábeis; ou b) quando houver inobservância de normas atinentes à administração e controle orçamentário, financeiro, patrimonial ou operacional, ou quando existam débitos que evidenciem indícios de crime ou ato de improbidade administrativa. Parágrafo único – Julgadas irregulares as contas em decisão definitiva, será dado conhecimento do processo à Procuradoria-Geral de Justiça, para os fins legais, e ao Ministério Público Eleitoral, na forma do art. 87 deste Regimento Interno.”

<sup>39</sup> Artigo 87 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “Para os efeitos de inelegibilidade de agente político, o Tribunal enviará ao Ministério Público Eleitoral, em 5 (cinco) dias após o trânsito em julgado, o nome do responsável cujas contas houverem recebido parecer desfavorável, sendo dado conhecimento à Procuradoria-Geral de Justiça, para os fins legais.” Artigo 88 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul: “A Câmara de Vereadores remeterá ao Tribunal, no prazo de até 30 (trinta) dias após o julgamento, para ciência, cópia da decisão sobre as contas da respectiva Administração Municipal.”



Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010. Seus dispositivos determinam que são inelegíveis<sup>40</sup>, de forma imediata, a reprovação das contas, por oito anos, os agentes públicos inseridos nesta condição.

Podem, ainda, os agentes públicos ímprobos sofrerem as consequências das ações interpostas pelo Ministério Público com o intuito de penalização pelos atos que causaram os danos ao erário público.

Como pode ser observado, a maioria das consequências relativas à rejeição, reprovação ou irregularidade, independentemente do adjetivo utilizado, das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal estão na seara eleitoral, porém sem prejuízo das possibilidades de responsabilização criminal decorrentes da improbidade gerada por seus atos.

Conclui-se, também, que devido às diferentes correntes doutrinárias e jurisprudenciais que tratam a competência para o julgamento final das contas dos Chefes do Poder Executivo, podem ocorrer questionamentos judiciais acerca da capacidade para tal, principalmente quanto ao fato de o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ter realizado a separação das contas e julgar os Prefeitos Municipais ordenadores de despesa e suas Contas de Gestão.

---

<sup>40</sup> Artigo 1º, inciso I, alínea g da Lei Complementar nº 64/1990: “São inelegíveis: I - para qualquer cargo: g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no [inciso II do art. 71 da Constituição Federal](#), a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;”

## CONCLUSÃO

Através do presente estudo denota-se que é ínsito à administração pública, desde sempre, realizar a governança, o gerenciamento de bens e valores que pertencem à coletividade, eis que dotados, os ocupantes dos cargos públicos, de deveres governamentais voltados ao bem comum.

Todo aquele que se encontra na situação de administrador público certamente está obrigado, pela legislação vigente e pelos princípios gerais e especiais de direito, a proceder em seu labor, cumprindo estritamente os deveres de realizar condutas que tenham o intuito de promover o desenvolvimento pleno da coletividade.

Todavia, não basta que a ordem legal vigente exista para que haja a máxima eficácia da administração pública exercida nas diversas esferas governamentais. Tanto que ela mesma, a ordem legal vigente, cria os chamados controles da administração pública, justamente para que os atos de gestão não passem incólumes de avaliação quanto à sua plena regularidade. É nisso que reside a importância do controle na administração pública.

Os atos de gestão governamental certamente não podem causar prejuízo ao erário e à coletividade, tanto que se assim ocorrerem existem os mecanismos de controle punitivo aos seus responsáveis.

A Carta Magna, em seu artigo 70, determina como será exercida, pelo Congresso Nacional, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União no que diz respeito à legalidade, economicidade e legitimidade dos atos emanados do poder público exercido pelos representantes designados. Pelo princípio da simetria, há a aplicabilidade do dispositivo para os Estados-membros e também para os Municípios cujos responsáveis serão, respectivamente, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais. Esta fiscalização será sempre realizada com o auxílio dos Tribunais de Contas de cada ente federativo, que juntos compõem o chamado controle externo.

Dentre as atribuições do controle externo previstas na Constituição Federal de 1988, está a de realizar a auditoria nas contas a que os Chefes do Poder Executivo têm de prestar anualmente. Em âmbito municipal, o Tribunal de Contas do Estado deverá emitir parecer prévio pela aprovação ou rejeição destas contas e esse parecer, vinculante, deverá passar pelo crivo das Câmaras Municipais, responsáveis em realizar o julgamento das contas dos Prefeitos. Esta é a exegese do artigo 71, I, da Carta Maior.

De acordo com o artigo 71, II, da Constituição Federal de 1988, as contas dos demais agentes públicos, que não os Chefes dos Poderes Executivos, não recebem parecer prévio, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas Estaduais.

Tratando-se dos Tribunais de Contas dos Estados, os mesmos são dotados de natureza jurídica administrativa, possuindo prerrogativas de auto-organização quanto ao seu funcionamento, definindo, por exemplo, como será regrado o mecanismo de apreciação e julgamento das contas dos entes públicos, todavia sem extrapolar os dispositivos constantes no ordenamento jurídico.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul prevê este regramento em seu regimento interno, que foi elaborado mediante a emissão da Resolução nº 544/2000, sendo modificado por inúmeras outras resoluções posteriores, dentre as quais destaca-se a de nº 943/2012, que fez a separação das contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente em “Contas de Governo” e “Contas de Gestão”.

Além de prever a divisão das referidas contas, a nova resolução inovou e determinou que as contas de governo fossem apreciadas mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, sendo remetidas, posteriormente, para o julgamento perante às Câmaras Municipais, conforme determina a Constituição Federal. Quanto às contas de gestão, aquelas em que o Chefe do Poder Executivo realiza atos de ordenação de despesa, estas recebem parecer, porém não são submetidas ao crivo das Câmaras Municipais, sendo julgadas pelo próprio Tribunal que as apreciou.

A inovação fez pairar dúvidas quanto à sua legalidade, tanto que os próprios conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, quando do primeiro julgamento realizado na vigência da nova resolução, solicitaram maiores esclarecimentos acerca do procedimento e de sua regularidade, o que denota impulsividade na própria emissão da resolução.

Os esclarecimentos acerca da legalidade do ato foram emitidos através de parecer do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul, por seu Procurador-Geral, cujo entendimento foi pela regularidade e pela possibilidade de aplicação do termo resolutivo.

A fundamentação do parecer emitido pelo Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul foi alicerçada em precedentes jurisprudenciais exarados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, sendo que no caso especial da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o

entendimento do Procurador-Geral, *data vênia*, foi equivocado, pois em sentido contrário ao próprio acórdão utilizado para a fundamentação.

Diante de toda a análise realizada no presente estudo, tem-se que a Resolução nº 943/2012 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul é eivada de inconstitucionalidade quando determina, em seu artigo 12, inciso XIV, o julgamento das contas de gestão dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais pelo Tribunal de Contas do Estado, pois contraria as disposições contidas no artigo 71, I e II, da Carta Magna e viola o controle externo do executivo.

As decisões exaradas pela Corte de Contas do Rio Grande do Sul causam efeitos que podem levar a demandas jurídicas que já possuem consolidação jurisprudencial pela Suprema Corte do Brasil, em sentido contrário ao entendimento do órgão administrativo, gerando prejuízos momentâneos aos administradores públicos que possuem o julgamento irregular das contas, como, por exemplo, a inelegibilidade, levando à movimentação da máquina judiciária que fará prevalecer sua decisão.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Benedito Antonio. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. In: MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Ana Candida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo parágrafo por parágrafo**. 3ª ed. Barueri: Manole, 2012. p. 472.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Decreto nº 966-A**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br> > Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Decreto Lei nº 200**. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br> > Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, **Leis Complementares nº 64/1990 e 135/2010**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 14 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 11060 – GO (1999/0069194-6)**. Relatora: Ministra Laurita Vaz. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=199900691946&dt\\_publicacao=16/09/2002](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=199900691946&dt_publicacao=16/09/2002)>. Acesso em: 14 out. 2013.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 215-5 PARAÍBA**. Relator Ministro Celso de Mello. Disponível em <[http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI\\_215\\_PB\\_1278896017382.pdf?Signature=3xwQwMPtFqaE%2B8H1xU%2BY7ggblv0%3D&Expires=1409014751&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=48b6352837e068249b42bd1d217e8c4f](http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_215_PB_1278896017382.pdf?Signature=3xwQwMPtFqaE%2B8H1xU%2BY7ggblv0%3D&Expires=1409014751&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=48b6352837e068249b42bd1d217e8c4f)>. Acesso em 25/08/2014.

\_\_\_\_\_, Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Reclamação 13.022 Distrito Federal**. Relator Ministro Gilmar Mendes. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6811315>>. Acesso em 29/09/2014.

\_\_\_\_\_, Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário nº 751-79.2010.6.27.0000 – Classe 37 – Palmas – Tocantins**. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/sadJudInteiroTeor/pesquisa/actionGetBinary.do?tribunal=TSE&processoNumero=75179&processoClasse=RO&decisaoData=20100908&decisaoNumero=&noCache=0.21432990254834294>>. Acesso em: 14 out. 2013.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 6ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Positivo**. 7ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

\_\_\_\_\_. **Julgamento das contas municipais**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

- CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.
- \_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo Municipal**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- \_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FERRAZ FILHO, José Francisco Cunha. Constituição da República Federativa do Brasil 1988. In: MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Ana Candida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo parágrafo por parágrafo**. 3ª ed. Barueri: Manole, 2012. p. 4.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.
- HACK, Érico. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. 2ª ed. Curitiba: IbpeX, 2008.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- LIMA, Rui Cirne. **Princípios de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- LUZ, Egberto Maia. **Direito administrativo contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2000.
- MACHADO, Costa (Org.); FERRAZ, Ana Candida da Cunha (Coord.). **Constituição Federal Interpretada: artigo por artigo parágrafo por parágrafo**. 3ª ed. Barueri: Manole, 2012.
- MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; FILHO, José Emmanuel Burle. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NUNES, Márcio Bessa. **Jurisprudência Comentada nº 10, maio de 2006**. Fortaleza: INFORMATIVO. Órgão Oficial de divulgação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, nº 48, Ano XIII, maio/jun 2006, pp. 7 e 8.

REVISTA DOS TRIBUNAIS ON LINE. Disponível em <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad8181600000148149fd0760ba15923&docguid=Icc149d7068e811e18c7800008517971a&hitguid=Icc149d7068e811e18c7800008517971a&spos=1&epos=1&td=2608&context=3&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em 26 ago. 2014.

RIO GRANDE DO SUL, **Constituição Estadual do Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://www2.al.rs.gov.br>> Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Parecer MPC Nº 08720/2013**. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Rio Grande do Sul: Geraldo Costa da Camino. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br>> Acesso em: 29 set. 2014.

\_\_\_\_\_, Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Promoção MPC Nº 388/2013**. Adjuntos de Procurador: Ângelo G. Borghetti e Fernanda Ismael. 2013. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br>> Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul**. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br>> Acesso em: 11 nov. 2013.

\_\_\_\_\_, Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. **Resolução nº 943/2012**. Disponível em <<http://www.tce.rs.gov.br>> Acesso em: 11 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.