XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

EMERSON GABARDO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato

José Sérgio da Silva Cristóvam

Emerson Gabardo – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-771-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 19 e 21 de junho de 2019, na acolhedora Goiânia (GO), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública II", que reuniu um qualificadíssimo conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e induvidoso relevo prático.

A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. OS SERVIÇOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS PODEM CONTRIBUIR NO COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO?

2. O SISTEMA DE COMPLIANCE APLICÁVEL ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: UMA ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N° 13.303/2016;

3. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR AS CONTAS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL;

4. MANDATO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: LEGITIMIDADE, LIMITES, EFICIÊNCIA, DESVIO DE FINALIDADE, EXCESSO OU ABUSO DE DIREITO DE ADMINISTRAR POR DESATENDIMENTO DE INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS;

5. JUDICIALIZAÇÃO E REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA: O CASO DE PALMAS, TO;

6. DOS FATORES IMPREVISÍVEIS E CRÍTICOS DENTRO DO ATUAL MODELO DE TRANSPORTE COLETIVO: SEUS REFLEXOS NA COMPOSIÇÃO DO VALOR TARIFÁRIO;

7. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL;

8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL;

9. O CONTROLE SOCIAL DO TERCEIRO SETOR;

10. OS MUNICÍPIOS E A (IM)POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NORMAS SOBRE LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 423560;

11. A DESLEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE EM RAZÃO DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO;

12. ESCOLHA PÚBLICA E ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE NO ATO ADMINISTRATIVO DE DISPENSAR A LICITAÇÃO NA HIPÓTESE DO ART. 24, II, DA LEI 8.666/93;

13. PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA DISCIPLINAR;

14. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO USO DO PODER DAS COMPRAS ESTATAIS FEDERAIS COMO INSTRUMENTO PARA A REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL.

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Goiânia (GO) pela afetuosa acolhida que tivemos na UFG - nesse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A culinária e a hospitalidade do povo goianiense conquistaram a todos nós!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Goiânia, junho de 2019.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Emerson Gabardo – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR AS CONTAS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

THE EXTERNAL CONTROL OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AND THE COMPETENCE OF THE COURTS OF AUDIT TO JUDGE THE MANAGEMENT ACCOUNTS OF THE CHIEF OF THE MUNICIPAL EXECUTIVE OFFICER

Thalita da Costa e Silva [1]

Resumo

Este estudo tem por escopo a análise do controle externo da Administração Pública como um todo e, de modo específico, a forma em que este é exercido quanto às contas de gestão do Prefeito Municipal, uma vez que este, em especial em municípios menores, além dos atos de governo acaba exercendo atos de gestão, cuja interpretação constitucional é controversa, uma vez que parte dos juristas entendem que as contas de gestão devem ser julgadas pela Câmara Municipal, munida de parecer prévio do Tribunal de Contas, enquanto a outra entende que esta competência de julgamento é exclusiva dos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: Controle externo, Administração pública, Tribunais de contas, Julgamento, Contas de gestão

Abstract/Resumen/Résumé

This study has the scope of the analysis of the external control of the Public Administration as a whole and, in a specific way, the way in which it is exercised in relation to the management accounts of the Municipal Mayor, since this, especially in smaller municipalities, besides of government acts ends up exercising management acts, whose constitutional interpretation is controversial, since it is understood that management accounts must be judged by the Municipal Council, with the prior opinion of the Court of Auditors, while others imply that this competence of judgment is exclusive of the latter.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: External control, Public administration, Courts of accounts, Judgment, Management accounts

[1] Advogada, pós-graduada "latu sensu" em Direito Civil e Processo Civil pela Escola Superior de Direito e possui MBA em Administração Pública e Gerência de Cidades pelo Centro Universitário Internacional.

1 INTRODUÇÃO

É cediço que no Estado Democrático de Direito, cuja a Constituição Federal recém completou seu trintenário, o governante, uma vez que representa o povo, deve responder pelos seus atos ao povo que o elegeu. Esta responsabilização ocorre por intermédio do controle externo, que em âmbito municipal, contexto ora em estudo, é efetuado pela Câmara Municipal, auxiliado pelo Tribunal de Contas.

Neste sentido, ao Poder Legislativo, além da sua função típica de legislar, também lhe cabe o referido controle político, o qual é uma das ramificações do controle externo e este, por sua vez, é previsto na Carta Magna que será efetuado pela Câmara Municipal auxiliada pelo Tribunal de Contas do Estado, do Tribunal (ou Conselho) de Contas dos Municípios do Estado, que são os casos da Bahia, do Ceará, de Goiás e do Pará ou, em tratando-se de São Paulo e do Rio de Janeiro, pelos Tribunais de Contas do Município de São Paulo e do Município do Rio de Janeiro, respectivamente.

Ocorre que, conforme será demonstrado no desenvolver deste estudo, as contas podem ser divididas em Contas de Gestão e Contas de Governo e o Chefe do Poder Executivo Municipal, na maioria dos municípios de pequeno porte (Segundo o IBGE são aqueles com até 50.000,00 habitantes), acaba acumulando as duas funções, quais sejam, de Gestor/Ordenador de Despesas e de Governante.

Neste sentido, o cerne da questão, é que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) em seu inciso II do art. 71 confere aos Tribunais de Contas a competência do julgamento das contas de gestão de modo geral, o que deveria incluir às contas de gestão também do Prefeito Municipal, uma vez que a normativa em momento algum exclui esse agente político da referida competência.

No entanto, este não tem sido o entendimento pacífico, uma vez que o Supremo Tribunal Federal poferiu entendimento diverso ao que consta da leitura do inciso II do art. 71 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Desta forma, busca-se aprofundar acerca dos institutos de Controle da Administração Pública, compreender a constituição e evolução das Cortes de Contas, as reais distinções entre contas de gestão e contas de governo, bem como o posicionamento emitido pela Corte Suprema e se este coaduna ou não com os preceitos contitucionais.

2 CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: FUNDAMENTOS E PRINCÍPIOS NORTEADORES

O formato constitucional aplicado ao Estado Brasileiro detém como princípio fundamental a separação dos Poderes do Estado, consagrada por Montesquieu, em sua obra "Do Espírito das Leis".

Em evolução ao entendimento clássico, a tripartição dos Poderes não mais alude à ideia de que cada poder constituído se resume ao desenvolvimento das atividades que lhe são inerentes, quais sejam: administrativa, jurisdicional e legislativa, conferidas, respectivamente, ao Poder Executivo, Judiciário e Legislativo, exclusivamente.

Consequentemente, em razão desta divisão organicista, calcada na independência e autonomia que lhes reveste, surge um conteúdo híbrido de competências comuns nas esferas de atuação de cada Poder.

Salienta-se, entretanto, que nem a divisão de funções ou a independência, inerente à cada Poder Estatal, é absoluta, a fim de se evitar eventual preponderância de um sobre o outro, em detrimento dos administrados, com base nisso, no constitucionalismo contemporâneo, alavancou-se um sistema classicamente denominado de "freios e contrapesos", cuja a Carta Magna(BRASIL, 1988) disciplinou em seu art. 2º: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". Ressalta-se que a mesma premissa é reiterada nas constituições estaduais da federação (LINS, 2012 p. 14).

Por intermédio desta sistemática, a norma constitucional incumbe aos poderes estatais competências finalísticas que visam impedir o exercício abusivo e arbitrário do poder e é neste contexto que se vislumbra uma harmonia entre os Poderes de Estado.

Deve-se compreender a Administração Pública como o meio utilizado para viabilizar o governo e que seus órgãos devem se submeter aos princípios constitucionais disciplinados no art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que são basilares no Estado Democrático de Direito e servem de parâmetro à atividade de controle.

Destes princípios mencionados, decorrem outros, como por exemplo, o princípio da razoabilidade e/ou proporcionalidade.

Merecem ser realçados também outros princípios vetoriais da Administração Pública a serem considerados no exercício de seu Controle Externo, o Princípio da Supremacia do interesse público sobre o privado e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse público.

Neste sentido é preciso ressaltar que a aplicação destes princípios vem trazendo uma nova ênfase ao controle finalístico, que visa realçar os resultados, em detrimento do corriqueiro controle burocrático procedimental, típico do Direito Administrativo em sua face tradicional.

3 CONTROLE EXTERNO

Em termos simplistas, o controle externo é aquele exercido por órgãos alheios ao Poder Executivo. Este Controle pode ser exercido pelo Poder legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas, e pelo Poder Judiciário, cuja atuação deve assegurar o cumprimento do princípio da legalidade, que por sua vez, orienta todo o desempenho do Poder Público.

No que se refere ao controle exercido pelas Casas Legislativas, este se desdobra em uma dupla vertente: a política, realizada pelo Poder Legislativo, e o controle técnico, que abarca a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, exercido com o arrimo dos Tribunais de Contas (FAGUNDES, 2012).

Cabe salientar que o controle parlamentar, sob o viés constitucional da "fiscalização contábil, financeira e orçamentária", é capitulado nos arts. 70 a 75 da Carta de 1988.

Pois bem, as casas legislativas foram instituídas pela constituição com o afã de representarem a democracia em sua fonte real de poder, visto que, seus titulares são eleitos pelo povo e exercem seus mandatos em nome deles, o que permitiria a legitimidade do controle parlamentar, que desempenha a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, denominada, em sentido estrito, controle externo.

4 TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

4.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Concernente aos modelos influenciadores na formação das Cortes de Contas no Brasil tem-se que, de acordo com FERNANDES (2008, p. 223/227), foram os exemplos vivenciados na Itália, Bélgica e França.

A *Corte dei Conti* Italiana, instituída em 1862, assim como no modelo brasileiro, possui estrutura constitucional e realiza tanto o controle prévio quanto o posterior e se vincula ao poder legislativo. Além da função de controle externo propriamente dita, exerce também uma parcela do poder jurisdicional italiano (COSTA, 2006), uma vez que, como na maior parte dos estados europeus, na Itália existe uma dualidade jurisdicional, onde o contencioso administrativo segue ao lado do contencioso judicial.

O modelo belga, o mais jovem dos três mencionados (instituído em 1883), se assemelha ao italiano, posto que concentra atividades administrativas e jurisdicionais. A Corte de Contas belga é atrelada ao Legislativo e lá predomina o exame prévio da despesa, na forma de visto, em face das despesas a serem realizadas, exame este que pode ser revisto pelo Conselho de Ministros bem como reexaminadas pela Corte de Cassação (DAL POZZO, 2010).

Já o Tribunal de Contas francês, criado em 1807, denominado *Cour des Comptes*, é conhecido como a principal jurisdição administrativa especializada da França (COSTA, 2006). O controle ocorre a posteriori e suas decisões podem ser revistas pelo Conselho do Estado, assim como ocorre com as demais decisões dos Tribunais Administrativos franceses. Em que pese na Constituição Francesa a instituição da Corte de Contas se encontrar no título referente às relações entre o Parlamento e o Governo, que induz o entendimento de sua vinculação com o Legislativo, a verdade a Corte Francesa se apresenta como órgão jurisdicional independente de qualquer poder, não havendo referência na doutrina a eventual condição/submissão em auxiliar o Legislativo ou o Executivo (DAL POZZO, 2010).

Feitas as considerações pertinentes quanto aos antecedentes, cabe frisar que no Estado Moderno estão presentes, na estrutura estatal, órgãos voltados ao controle dos atos da Administração de Contas na forma dos Tribunais de Contas e na forma de Controladorias (DAL POZZO, 2010).

Assim como a jurista Gabriela Tomaselli Bresser Pereira Dal Pozzo (2010) registra, na Europa continental, sobretudo nos países de influência francesa e portuguesa, predomina o sistema de Tribunais de Contas. No entanto, nos países de tradição britânica, o regime de Controladoria ou Auditoria Geral é o que prevalece e que, nos nossos viznhos, no âmbito do MERCOSUL, apenas Brasil e Uruguai adotam o modelo de Tribunais de Contas.

Elucida-se que as principais diferenças entre os dois sistemas residem nas seguintes premissas: os Tribunais de Contas são compostos por um colegiado cujo os membros se equiparam à magistratura judiciária; no que se refere as Controladorias ou Auditorias Gerais, estas têm composição singular e se originaram como órgãos auxiliares do Parlamento na fiscalização das contas públicas, o fazendo por meio de mandato (SANTOS, 2005).

Ademais, realça-se como um traço marcante do Estado democrático contemporâneo a existência destes órgãos de controle dos gastos públicos e da atuação estatal e, concentrando-se na experiência brasileira, sob o prisma do Tribunal de Contas da União – TCU, ao longo das constituições brasileiras, verifica-se que, com exceção da Constituição Imperial de 1824, todas as demais (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, EC 01/1969 e 1988) previram a criação de uma Corte de Contas.

Em suma, é possível constatar que o controle da Administração Pública entendido de forma ampla não é recente e é disseminado em vários países, independente do continente, estes têm em suas estruturas organizacionais órgãos responsáveis pela realização do controle externo.

4.2 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO TRIBUNAL DE CONTAS E SUA JURISDIÇÃO NO BRASIL

Em que pese a denominação "Tribunal", as Cortes de Contas não integram o Poder Judiciário, a quem incumbe o exercício da jurisdição, conforme art. 5°, inc. XXXV da CF, sendo assim ao interprete é comum a conclusão de que as decisões dos TC's são meramente de natureza administrativa, no entanto, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu, outrora, até mesmo a competência dos TC's em apreciar a constitucionalidade de lei e atos do Poder Público[1], de modo que as atribuições das referidas instituições ultrapassaram as discussões sobre a legalidade no controle orçamentário, financeiro, contábil operacional e patrimonial, fortalecendo-se a atribuição de fiscalização baseada na legitimidade do órgão e no princípio da economicidade.

Ademais, as funções e atribuições dos Tribunais de Contas prestam-se, quase, na totalidade dos casos, ao controle posterior de atos de gestão da Administração Direta e Indireta, especialmente, relativa à análise dos aspectos de regularidade e legalidade dos atos administrativos executivos.

De maneira mais contida, também pode atuar preventivamente como no caso do TCM/GO na análise prévia de editais, ao verificar irregularidades, apresenta determinações e correções ao gestor, nos quais, em geral, ocorrem antes mesmo da publicação do edital, antecipando procedimentos e, por conseguinte, contratações irregulares, evitando prejuízo ao erário[2].

A CF delimitou, nos arts. 70 e 71, as funções e competências dos Tribunais de Contas, que, como mencionado acima, difere dos Tribunais do Poder Judiciário, assim como ensina PARDINI (2012, p. 173/174):

> O conteúdo da jurisdição do Tribunal de Contas, exercida com exclusividade, examina a legalidade, legitimidade e economicidade expressas pelos elementos e valores contidos na prestação ou na tomada de contas públicas; enquanto a jurisdição dos órgãos judicantes do Poder Judiciário, exercida, também, com exclusividade, examina

[1] Súmula 347 do STF: "O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público

[2] TCM-GO apresenta case de sucesso em 'Análise Prévia de Editais'. Disponível em: https://www.tce.go.gov.br/Noticia/Detalha?noticia=15658 Acesso em 18/01/2019

> a legalidade e, de certa forma, a moralidade relativas ao comportamento, direito e deveres das duas partes que compõe a relação processual.

Ademais, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000), foram ampliadas significativamente as suas funções, uma vez que através da Lei Complementar n° 101/2000 o papel institucional do Tribunal de Contas foi fortalecido "como tutor da segurança dos direitos fundamentais, uma vez que se reconhece a essencialidade do equilíbrio das finanças públicas como garantidor da integridade desses direitos" (ZIMLER, 2001, p. 14).

Além do mais, cabe às Cortes de Contas a função de efetivação das Políticas Públicas, o que pode ser realizado de diferentes formas no exercício de suas competências.

Ora, mesmo considerando que os TC's não compõem o Judiciário, as decisões daqueles possui caráter de coisa julgada, ademais, avaliando as decisões que não reconhecem a existência de coisa julgada nas decisões proferidas pelos Tribunais de Contas, comenta FERNANDES (2014, p. 194/195):

> Um detido exame das poucas decisões judiciais que não prestigiaram a definitividade das decisões das Cortes de contas revela que, lamentavelmente, incorreram em alguns dos seguintes equívocos:
> a) desconheceram o funcionamento dos Tribunais de Contas e confundiram-no com mera auditoria;
> b) não tiveram ciência da amplitude concedida à ampla defesa nessas Cortes e, portanto, buscaram impedir sua efetividade em face da alegação de cerceamento à defesa e ao contraditório;
> c) gravíssimas deficiências na defesa das decisões dos Tribunais de Contas, normalmente atribuídas aos órgãos que têm poder dever de representar a própria Administração e também sujeitos à jurisdição desses tribunais;
> d) preconceito atribuível a uma deformada imagem dessas Cortes, decorrentes de acontecimentos episódicos.

É cediço que o ordenamento jurídico brasileiro adota o sistema de jurisdição única, significando que somente o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional. Contudo, assim como já mencionado, a Constituição Federal (BRASIL, 1988) admitiu expressamente algumas exceções a esse pseudo monopólio absoluto do Poder Judiciário.

5 DIFERENÇAS ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO

Se faz necessária a fixação das diferenças entre as contas de governo e as contas de gestão uma vez que, da leitura do art. 71, I a Constituição Federal (BRASIL, 1988) determina que o julgamento das contas de governo cabe ao Poder Legislativo enquanto que, as contas de gestão, vinculadas à realização de despesas, o Tribunal de Contas teria a competência para julga-las.

Inicialmente cabe salientar a importância do dever de prestar contas que para CASTRO (2003, p.13), é intrínseco a quem exerce poder, que não o faz em nome próprio, mas de outrem, devendo fazê-lo todos os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Ademais, "a prestação de contas da Administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d).", conforme destacou SILVA (2009, p.759).

Ressalta-se que, no caso do Executivo municipal, a prestação de contas do Prefeito deve ocorrer para apreciação tanto do sistema de controle interno da administração quanto pelo sistema de controle externo. Os chefes do Poder Executivo na esfera Federal, Estadual e Municipal, quais sejam, o Presidente da República, os Governadores de Estado e os Prefeitos Municipais, respectivamente, possuem a obrigação constitucional de prestar contas anualmente ao respectivo Poder Legislativo, referentes ao exercício anterior, no prazo estipulado nas Constituições, Federal e Estaduais, e nas Leis Orgânicas Municipais.

Pois bem, compreende-se como contas de governo aquelas atreladas aos índices constitucionais de gastos com saúde e educação, limites de gasto pessoal e outros igualmente previstos. No âmbito municipal são estes: 25% - educação; 15% - Saúde, dos impostos arrecadados e transferidos; 54%, em folha de pagamento, da Receita Corrente Líquida; bem como aplicação devida de recursos do FUNDEB, em que 60% do total dos recursos deve ser para remuneração do corpo magistério. Percebe-se que estes gastos são vinculados à decisões políticas, mais especificamente, realizadas pelo Prefeito e, nestes casos, a Corte de Contas emite um parecer prévio e o Poder Legislativo julga as contas, pela rejeição ou aprovação das mesmas.

Já com relação às demais despesas, por se caracterizarem como atos de gestão, será o ordenador de despesa que responde pela prestação de contas e, nestes casos, conclui-se que cabe aos TC's apreciar a legalidade e formalidade das contas do Ordenador de Despesa, sendo que a figura deste foi elucidada pelo Conselho Nacional do Ministério Público[3]:

> Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio (§ 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/67). Também pode ser caracterizado como a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos (IN/DTN nº 10/91).
> Suas responsabilidades exigem conhecimentos em diversas áreas, reunindo, para tomada de decisões, informações que transitam em finanças, contratos, licitações, obras, recursos humanos, transparência, bens patrimoniais, entre outras.

[3] As responsabilidades do ordenador de despesas. Disponível em < http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/as-responsabilidades-do-ordenador-de-despesas> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

O artigo 80 do Decreto Lei n° 200/67[4] (BRASIL, 1967) expressa de maneira inequívoca o conceito do ordenador de despesas, disposição esta que acompanha a definição supramencionada discriminada pelo CNMP. Sendo assim, através da determinação das funções do ordenador de despesas, vislumbra-se a completa possibilidade de o Prefeito Municipal atuar como ordenador de despesas, ademais, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 71, inciso II, não fez ressalvas neste sentido, em outras palavras, não há impedimento constitucional a que o Prefeito acumule o cargo de ordenador de despesa de modo que poderia, a principio ter suas contas de gestão apreciadas pela Corte de Contas.

O Superior Tribunal de Justiça já cuidou por elucidar essa questão e apresentar as distinções, vejamos:

> 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. (...) 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)**. (...) (Superior Tribunal de Justiça RMS 11060 GO – MINISTRA RELATORA LAURITA VAZ – JULGADO EM 25/06/2002)

Ocorre que, em Municípios de pequeno porte, o chefe do Executivo, na maioria das vezes, acumula as duas funções, sejam as políticas (contas de governo), seja as de ordenador de despesas (contas de gestão). E este é o tema central do presente estudo uma vez que parte da jurisprudência defende que o Tribunal de Contas, além de emitir o parecer prévio sobre as

[4] Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas. § 1° Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. § 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas. § 3º As despesas feitas por meio de suprimentos, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas na sua tomada de contas, na forma prescrita; quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, sem prejuízo do julgamento da regularidade das contas pelo Tribunal de Contas.

contas de governo conforme preceituado na Carta Magna, os TC's também possuem legitimidade para julgar as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, quando este atua como ordenador de despesas, ocorrendo, assim um duplo julgamento: um político, pela Câmara Municipal, e outro técnico, pelo Tribunal de Contas. É necessário frisar que o tema ainda é controverso.

6 O PARECER PRÉVIO EMITIDO PELA CORTE DE CONTAS

A Carta Magna, no §2° do art. 32, é clara ao afirmar que o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas, que analisa as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só não prevalecerá por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Pois bem, considerando que o controle externo é realizado por um órgão de natureza eminentemente política (Poder Legislativo), é evidente a importância da participação do Tribunal de Contas, órgão de natureza técnica com independência do executivo, a fim de que se garanta a imparcialidade na fiscalização da execução orçamentária da Administração Pública.

SAFFI (1995, p. 24) ensina que:

> A deliberação do Tribunal de Contas é vinculante. Isso significa dizer que somente a maioria qualificada da Câmara Municipal poderá rejeitar esse parecer e depois passar a analisar as contas do executivo.

Explica, ainda, que "... a Câmara deverá ater-se ao que dispuser o órgão de contas em sua conclusão técnica sobre a matéria" (SAFFI, 1995, p. 29). Ademais, segundo FERRAI (2005, p. 210), "... o parecer prévio constitui condição necessária para que a Câmara possa exercer o controle externo,...", e finaliza:

> É parecer técnico e conclusivo do órgão emissor, porém, na medida em que nosso sistema jurídico admite a sua rejeição pelo legislativo, não vincula sua análise, sendo assim considerado como opinativo.

No entanto, mesmo possuindo um caráter opinativo, ressalta FERRARI (2005, p. 211), que

> ... nosso ordenamento jurídico não aceita aprovações fictas, isto é, não tendo emitido parecer no prazo determinado, não se entenderão nem como recomendadas, nem como rejeitadas as contas do prestador.

Ademais, as Câmaras Municipais não estão autorizadas a substituir o parecer prévio do Tribunal de Contas por um parecer de especialista contábil, sob pena de nulidade do julgamento,

podendo, contudo, utilizar destes serviços apenas para elucidar pontos do processo de prestação de contas, sem alterações no conteúdo do parecer técnico (SAFFI, 1995).

Conforme entendimento relacionados por CASTRO (2003, p. 26) em sua obra, o Supremo Tribunal Federal entende que:

> 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.

Destaca, ainda, que o parecer prévio se trata de "... pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, consubstanciado em parecer prévio, destinado a subsidiar o exercício das atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo", se tratando de "... manifestação meramente opinativa não vincula a instituição parlamentar quanto ao desempenho de sua competência decisória." CASTRO (2003, p. 26).

Ou seja, a Corte de Contas ao emitir o parecer prévio referente às Contas de Gestão e de Governo do Chefe do Poder Executivo, que é o que tem ocorrido atualmente, o parecer serve apenas como instrumento para subsidiar o julgamento que é realizado pelo Legislativo, não possuindo qualquer conteúdo decisório, parecer este que pode deixar de prevalecer, mesmo que esteja repleto de indícios que induzem a rejeição das contas, por decisão de dois terços dos membros do Legislativo.

7 COMPETÊNCIA DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – POSIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Inicialmente, cabe aqui transcrever os dispositivos constitucionais que tratam especificadamente da discussão em comento, os quais sua interpretação se encontram ora em análise, vejamos:

> 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.
> § 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.
> (...)
> Art. 71. 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;
> (...)
> 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. (grifos nosso)

Por muito tempo a polêmica em questão era ainda mais latente, visto que muitas Cortes de Contas pelo Brasil, inclusive o Tribunal de Contas da União, possuíam firme entendimento, na interpretação do inciso II do art. 71 da Carta Magna, de que deveria haver um duplo julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, sendo um de natureza política, referente às Contas de Governo, que compete à Câmara Municipal, após emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas, e um julgamento técnico, referente às contas de gestão, de competência exclusiva do Tribunal de Contas, nesse sentido é possível verificar em publicação na Revista do TCU n° 109 (2007, p. 74), de autoria do Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado:

> E quando o Chefe do Executivo desempenha funções de ordenador de despesa, tem o Tribunal de Contas competência para julgar a respectiva prestação de Contas?
> (...) Nesses casos, conforme bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o Prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas.
> E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o Prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). (...)

Além disso, FURTADO (2007, p. 81), apresenta suas teses conclusivas pertinentes ao assunto:

> XVIII) existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas **contas de governo**, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, **que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento mediante auxílio do Tribunal de Contas que emitirá parecer prévio** (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas **contas de gestão**, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, **que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas** (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição);

J. R. Caldas Furtado (2007, p 82) continua:

> XXV) enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das

> subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa;
> XXVI) **quando o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas;**
> XXVII) o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico; (grifei)

Da leitura dos referidos trechos do periódico do TCU, circulado nacionalmente, verifica-se que era predominante e bem sedimentada a interpretação do inciso II do art. 71 da Carta Magna (BRASIL, 1988) no sentido de que o julgamento das contas de gestão competia às Cortes de Contas, no entanto, em razão das diversas discussões levadas ao judiciário, estas chegaram ao Supremo Tribunal Federal e este, ao apreciar os temas 835 e 157 da repercussão geral (RE 848826 CE[5] e RE 729744 MG[6], respectivamente) em agosto de 2016, fixou as seguintes teses:

> O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, **a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores,** vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016. (STF - RE 848826 CE, MIN. RELATOR ROBERTO BARROSO, Tema n° 835 de Repercussão Geral, Julgado em 10/08/2016) (grifei)

> O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: "**O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local**, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo", vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os MinistrosCármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016 (STF - RE 729744 MG, MIN. RELATOR GILMAR MENDES, Tema n° 157 de Repercussão Geral, Julgado em 17/08/2016) (grifei)

---

[5] O Acórdão de julgamento do RE 848826 CE foi publicado em 24/08/2017, em seguida foram opostos Embargos de Declaração (31/08/2017)por Leonardo Araújo de Souza e pelo Diretório Estadual do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, requerendo o estabelecimento da modulação dos efeitos do acórdão, no entanto foi prolatada decisão monocrática (06/02/2018) pelo não conhecimento dos embargos uma vez que os Embargantes são terceiros a causa, não podendo ser admitidos como *amici curiae* nesta fase processual. Posteriormente foi interposto Agravo Regimental, que também foi negado. Após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Relator), negando provimento ao agravo regimental e aos embargos de declaração, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4662945 Acesso em 15/01/2019

[6] No que se refere ao RE 729744 MG, o Acórdão foi publicado em 23/08/2017, logo após, foram opostos Embargos de Declaração (04/09/2017) pelo MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL e os autos estão conclusos ao Relator desde 29/09/2017. Disponível em http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4352126 Acesso em 15/01/2019

Em razão do efeito *erga omnes* nas teses fixadas, as Cortes de Contas passaram a adotar o referido posicionamento a fim de evitar que seus Acórdãos de julgamento das contas de gestão dos Prefeitos fossem "derrubados" judicialmente, passando a emitir apenas parecer prévio referente às contas, seja de governo ou de gestão, dos prefeitos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi demonstrado o arcabouço jurídico do Controle da Administração Pública e evidenciado que, no que se refere à apreciação das contas de gestão do Prefeito Municipal, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 848826 CE e RE 729744 MG, entendeu que estas competem à Câmara Municipal, cuja as Cortes de Contas atuam apenas na função de auxiliar, por intermédio do parecer prévio, documento este que também foi elucidado.

Nesse cenário, verifica-se que a interpretação constitucional fixada pelo STF, por meio de suas teses, acaba por descumprir frontalmente princípios constitucionais/administrativos bem como emoldura um retrocesso nas políticas públicas de moralidade e transparência na atuação política, isto porquê, acaba por facilitar práticas corruptivas, uma vez que na maioria dos casos, quando a Câmara Municipal rejeita o parecer prévio do Tribunal de Contas, e aprova as contas do Prefeito, não o fazem de maneira devidamente motivada, o que conduz ao entendimento de que estas razões são de natureza política, em detrimento dos fundamentos técnicos, que muitas vezes ocorrem diante de uma ação coordenada do executivo municipal e dos líderes da aliança interpatidária que o apóia na Câmara no processo do julgamento das contas.

Ademais, as teses fixadas reduziram a autonomia dos Tribunal de Contas, que possuem uma essência oriunda da estruturação do Estado Democrático de Direito com latente relevância à fiscalização técnica das contas dos agentes públicos. Além disso, ao examinar a composição dos Tribunais de Contas, com exceção daqueles que por indicações políticas ocupam funções na Corte de Contas (Conselheiros), verifica-se que a Corte, de fato, possui um quadro de servidores com conhecimento técnico capaz de auferir as ilegalidades cometidas na gestão dos ordenadores de despesas, o que leva à conclusão de que as Cortes de Contas possuem a devida tecnicidade e imparcialidade para tanto, distantes das influências políticas que podem interagir no julgamento.

Contudo, a legitimação concedida pelo STF resulta no fortalecimento da premissa de que é possível utilizar o jogo político para se furtar das responsabilidades oriundas da má gestão da máquina pública, perpetuando, ainda mais, tais práticas diante da impunibilidade, situação esta totalmente antagônica às politicas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

BRASIL, **Decreto Lei n° 200/1967**. Brasília, DF, Senado, 1967.

BRASIL, **Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei n° 101/2000)**. Brasília, Senado, 2000.

CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais**. 3.ed., rev., atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003

CITADINI, Antônio Roque. **O Controle Externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **As responsabilidades do ordenador de despesas**. Disponível em < http://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-controle-administrativo-e-financeiro/atuacao/manual-do-ordenador-de-despesas/as-responsabilidades-do-ordenador-de-despesas> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

COSTA, Luiz Bernardo Dias. **Tribunal de Contas: evolução e principais atribuições no Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Fórum, 2006

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira. **As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito.** Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FAGUNDES, Tatiana Penharrubia. **O Controle Das Contas Municipais.** 2012. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-15032013-090553/pt-br.php> Acesso em 29 de janeiro de 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de contas especial: processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública.** 2014

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito municipal.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do Tribunal de Contas da União N° 109. MAIO/AGOSTO 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/revista-do-tcu-n-109-maio-ago-2007.htm> Acesso em 18 de janeiro de 2019.

FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. **Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas: uma análise do artigo 71 incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal.** Revista ESMAPE, Recife, v. 12, n. 25, jan./jun. 2007.

LINS, CRISTIANA DE MEIRA. **Divergências entre o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e o resultado do julgamento das contas anuais de prefeitos em Pernambuco** / Cristiana de Meira Lins. – 2012.

132 f. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10553> Acesso em 29 de janeiro de 2019.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas: órgão de destaque constitucional.** In FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil. Belo Horizonte: Editora Forum. 2012.

RODRIGUES, Luis Henrique Vieira. **Controle Externo da Administração Pública pelos Tribunais de Contas:abrangência, limites e reversibilidade das decisões pelo Poder Judiciário.** BDM – Boletim de Direito Municipal – Janeiro/2010.

SAFFI, Aurélio. **O poder legislativo municipal.** São Paulo: Edipro, 1995

SANTOS, Jair Lima. **Tribunal de Contas da União & controles estatal e social da Administração Pública.** Curitiba: Juruá, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32. ed., rev., atual. São Paulo: Malheiros, 2009

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NOTÍCIAS STF – 2016 - **Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706> Acesso em 13 de janeiro de 2019.

ZYMLER. Benjamin. **O controle externo: o tribunal de contas da união.** Revista da ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, ano II, n. 12, jul. 2001, Disponível em: < www.agu.gov.br/page/download/index/id/889849 >. Acesso em: 18 de janeiro de 2019.