

# O PROCESSO DE CONTAS

NO TRIBUNAL DE CONTAS DOS  
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS

**Joaquim Alves de Castro Neto** – *Coordenador*

**Ibamar Tavares Júnior**

**José Carlos Bizinotto de Miranda**

**Marcello Terto e Silva**

**Priscila Kelly Fernandes Pedroso Borges**

*Prefácio do presidente da Atricon*

**Fábio Túlio Filguciras Nogueira**

“(…) Impossível transformar sem educar. Impraticável envolver sem oferecer espaço à participação. Este livro incorpora esse encargo e se apresenta como “fruto da vivência diária de seus autores no exercício de suas funções, seja na produção de certificados de auditoria, no assessoramento direto aos Gabinetes de Conselheiros e à Presidência e, ainda, no atendimento diário a jurisdicionados e suas assessorias”.

E quem são esses autores? Eu diria que são profissionais obstinados na efetivação do controle externo: o Conselheiro Presidente Joaquim Alves de Castro Neto, um admirável entusiasta; Marcello Terto e Silva, Procurador-Chefe da Advocacia Setorial; os auditores de controle externo Priscila Kelly F. P. Borges, Ibamar Tavares Júnior e José Carlos Bizinotto de Miranda. (...)

Com conteúdo tão zeloso e primorosamente tratado, pode-se afirmar que este livro condiz com a persecução do aprimoramento, à qual o Sistema Tribunais de Contas tem-se empenhado com absoluto afinco. O Controle Externo é timoneiro das transformações que o Brasil demanda.

**Boa e inspiradora leitura!**

Prefácio do presidente da Atricon  
Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

**O Processo de Contas no  
Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**

Joaquim Alves de Castro Neto - Coordenador  
Ibamar Tavares Júnior  
José Carlos Bizinotto de Miranda  
Marcello Terto e Silva  
Priscila Kelly Fernandes Pedroso Borges

Goiânia

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):  
Divisão de Documentação e Biblioteca

P963

O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás / Ibamar Tavares Júnior ... [et al.] ; coordenação de Joaquim Alves de Castro Neto; prefácio de Fábio Túlio Filgueiras Nogueira. Goiânia : TCMGO, 2018. 113 p. : il. color.

Esta obra destina-se a apresentar a tramitação processual e os efeitos concretos irradiados dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, incluindo prestações de contas, denúncias e representações e os recursos a elas inerentes.

Também disponível na página do TCMGO na internet.

1. Goiás. Tribunal de Contas dos Municípios. 2. Competência. 3. Organização Interna. 4. Procedimentos. 5. Prestação de Contas. 6. Decisões. 7. Contas Públicas. 8. Recursos. 9. Tribunais de Contas. I. Tavares Júnior, Ibamar. II. Castro Neto, Joaquim Alves de, coord. III. Título.

CDDir 341.3853

Fernanda Corrêa Caldas - Bibliotecária CRB 1-1187.

**Revisão Ortográfica:**

Cláudia Pires de Carvalho Amaral  
José Mendes da Silva Neto

**Colaboração:**

Sílvio José Silva  
Ivana Cláudia Leal de Souza

**Tiragem:**

3.000 exemplares  
Distribuição gratuita

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial de textos desta obra, desde que citada a fonte.

**Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**

Rua 68, nº 727 - Centro - Goiânia - GO - CEP 74055-100  
Fone: (62) 3216-6160 / Ouvidoria: 0800-646-6160

## **Autores**

Coordenador

**Joaquim Alves de Castro Neto**

Conselheiro Presidente do TCMGO

**Ibamar Tavares Júnior**

Auditor de Controle Externo

**José Carlos Bizinotto de Miranda**

Auditor de Controle Externo

**Marcello Terto e Silva**

Procurador do Estado/Chefe da Advocacia Setorial do  
TCMGO

**Priscila Kelly Fernandes Pedroso Borges**

Auditora de Controle Externo

# **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás**

## **PRESIDENTE**

Conselheiro Joaquim Alves de Castro Neto

## **VICE-PRESIDENTE**

Conselheiro Daniel Augusto Goulart

## **CORREGEDOR**

Conselheiro Francisco José Ramos

## **OUIDOR**

Conselheiro Nilo Sérgio de Resende Neto

## **CONSELHEIROS**

Maria Teresa Garrido Santos

Valcenôr Braz de Queiroz

Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz

## **CONSELHEIROS-SUBSTITUTOS**

Irany de Carvalho Júnior

Maurício Oliveira Azevedo

Vasco Cicero Azevedo Jambo

## **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

### **PROCURADOR-GERAL DE CONTAS**

Régis Gonçalves Leite

### **PROCURADORES**

Fabício Macedo Motta

Henrique Pandim Barbosa Machado

José Gustavo Athayde

## **CORPO TÉCNICO**

### **SECRETÁRIOS DE CONTROLE EXTERNO**

**ATOS DE PESSOAL** – Paula Pereira da Cunha

**CONTAS DE GOVERNO** – José Carlos Lucindo

**CONTAS MENSAIS DE GESTÃO** – Célio Roberto de Almeida

**FISCALIZAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA** – Érika da Silva Cândido

**LICITAÇÕES E CONTRATOS** – Vinícius Bernardes Carvalho

**RECURSOS** – Mônica Regina Vieira

### **NÚCLEO DE ACESSORAMENTO ESPECIAL**

Ibamar Tavares Júnior

Marcelo Fonseca

Priscila Kelly Fernandes Pedroso Borges

Ricardo Alves Ferreira

### **SUPERINTENDENTES**

**ADMINISTRAÇÃO** – Walmir Carlos Clariano

**GESTÃO TÉCNICA** – Petrônio Pires de Paula

**SECRETARIA** – Gustavo Melo Parreira

**INFORMÁTICA** – Marcelo de Oliveira

**ESCOLA DE CONTAS** – Vivian Borim Borges Moreira

### **ASSESSORES**

Chefe de Gabinete da Presidência – Rodrigo Souza Zanzoni

Assessor de Comunicação – Silvio José da Silva

Assessor Jurídico – Marcelo Augusto de Souza Jubé

### **ADVOCACIA SETORIAL**

Marcello Terto e Silva

### **CONTROLE INTERNO**

Lara Cristina de Olival Kovtunin

*O saber a gente aprende com os mestres e os livros.  
A sabedoria se aprende é com a vida e com os humildes.*

Cora Coralina



# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	11
APRESENTAÇÃO .....	13
COMENTÁRIOS.....	15
1. INTRODUÇÃO .....	19
2. O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS (TCMGO) .....	21
3. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS.....	23
4. ORGANIZAÇÃO DO TCMGO .....	25
4.1 Os Conselheiros-Substitutos .....	27
4.2 O Ministério Público de Contas (MPC) .....	27
4.3 Secretarias de Controle Externo .....	28
4.3.1 Secretaria de Contas de Governo (SCG).....	28
4.3.2 Secretaria de Contas Mensais de Gestão (SCMG).....	28
4.3.3 Secretaria de Atos de Pessoal (SAP).....	29
4.3.4 Secretaria de Licitações e Contratos (SLC) .....	29
4.3.5 Secretaria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (SFOSEng).....	29
4.3.6 Secretaria de Recursos (SR) .....	29
5. COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DEFINIDAS AO TCMGO .....	31
5.1 Competências de auxílio ao Poder Legislativo.....	31
5.1.1 Apreciação das Contas Anuais do Chefe do Executivo .....	31
5.1.2 Realização de inspeções e auditorias por iniciativa do Poder Legislativo .....	32
5.1.3 Prestação de informações ao Poder Legislativo .....	33
5.2 Competências exclusivas .....	33
5.2.1 Julgamento das contas de administradores e outros responsáveis .....	33
5.2.2 Apreciação das admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.....	34
5.2.3 Realização de inspeções e auditorias por iniciativa própria .....	35
5.2.4 Fiscalização da aplicação de recursos repassados pelo município .....	35
5.2.5 Aplicação de sanções .....	36
5.2.6 Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade.....	36
5.2.7 Sustação da execução de ato impugnado.....	36
5.2.8 Representação sobre irregularidade ou abuso.....	36
5.2.9 Impugnação e sustação de contrato .....	37

6.	FUNÇÕES DO TCMGO.....	39
6.1	Fiscalizadora.....	39
6.2	Judicante .....	40
6.3	Acautelatória .....	41
6.4	Sancionadora.....	41
6.4.1	Imputação de débito.....	42
6.4.2	Aplicação de multa.....	43
6.4.3	Execução de Decisões .....	45
6.5	Consultiva.....	47
6.6	Informativa.....	47
6.7	Corretiva .....	47
6.8	Normativa.....	47
6.9	Ouvidoria.....	48
7.	PRESCRIÇÃO .....	49
7.1	Aspectos gerais .....	49
7.2	Incidência nas ações de ressarcimento ao erário .....	49
7.3	Entendimento do Tribunal de Contas da União — TCU .....	50
7.4	Prescrição na Lei Orgânica do TCMGO.....	50
8.	O PROCESSO DE CONTAS NO TCMGO.....	53
8.1	Princípios Processuais aplicáveis ao Processo de Contas .....	53
8.1.1	Devido processo legal (due process of law) .....	53
8.1.2	Contraditório e ampla defesa.....	53
8.1.3	Juiz natural.....	54
8.1.4	Oficialidade .....	54
8.1.5	Verdade material.....	55
8.1.6	Formalismo moderado .....	55
8.1.7	Motivação .....	56
8.2	Natureza jurídica .....	56
8.3	Subsidiariedade da Lei do Processo Administrativo.....	57
8.4	Subsidiariedade do Código de Processo Civil.....	58
8.5	Do processo em geral.....	58
8.5.1	Instrução.....	58
8.5.2	Parecer do Ministério Público de Contas .....	60
8.5.3	Julgamento.....	60
8.5.4	Apresentação de recursos .....	60
8.6	Espécies de processos.....	60
8.6.1	Prestação de contas.....	60
8.6.2	Processo de fiscalização .....	61
8.6.3	Consultas .....	61
8.6.4	Denúncia ou representação .....	61
9.	O REGIME JURÍDICO DAS CONTAS PÚBLICAS: CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO.....	63

9.1	Contas de Governo.....	64
9.2	Contas de Gestão .....	65
10.	OBJETO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO.....	67
11.	AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E O PODER JUDICIÁRIO - O CONTROLE DO CONTROLE.....	71
12.	RECURSOS NO TCMGO.....	73
12.1	Quem pode recorrer .....	73
12.1.1	Responsável.....	73
12.1.2	Interessado .....	73
12.1.3	Sucessores dos responsáveis.....	76
12.1.4	Representação por advogado.....	74
12.2	Contra qual decisão recorrer .....	74
12.2.1	Cabimento .....	74
12.2.2	Interesse recursal .....	75
12.2.3	Decisão de mérito e despacho decisório .....	75
	a) Decisão de mérito .....	76
	b) Despacho decisório .....	76
12.3	Qual recurso utilizar.....	76
12.3.1	Singularidade do recurso .....	77
12.3.2	Fungibilidade recursal.....	77
12.4	Em que prazo recorrer .....	78
12.4.1	Espécies e prazos recursais .....	78
12.4.2	Contagem do prazo.....	78
12.4.3	Devolução do prazo.....	79
12.5	Processamento e julgamento.....	79
12.5.1	Colegiado responsável pela apreciação do recurso .....	79
12.5.2	Relator do recurso .....	79
12.5.3	Exame de admissibilidade.....	79
12.5.4	Exame de mérito .....	80
12.5.5	Participação da Unidade Técnica.....	80
12.5.6	Participação do Ministério Público de Contas .....	80
12.5.7	Sustentação oral.....	80
12.5.8	Contrarrazões recursais .....	80
12.6	Efeitos dos recursos.....	81
12.6.1	Efeito devolutivo .....	81
12.6.2	Efeito suspensivo .....	81
12.7	Espécies Recursais.....	81
12.7.1	Recurso Ordinário.....	81
12.7.2	Agravo.....	82
12.7.3	Embargos de Declaração .....	83
	a) Embargos de Declaração em caráter excepcional .....	83
12.7.4	Embargos de Divergência.....	85

13.	REVISÃO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM SEDE ADMINISTRATIVA.....	87
13.1	Pedido de revisão.....	87
13.1.1	Cabimento .....	87
13.1.2	Prazo e efeitos.....	88
13.1.3	Processamento.....	88
13.1.4	Erro de cálculo nas contas .....	88
13.1.5	Falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida.....	89
13.1.6	Superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.....	90
13.1.7	Errônea identificação ou individualização do responsável.....	91
13.1.8	Correção de todo e qualquer erro ou engano verificado .....	91
13.2	Procedimento do Pedido de Revisão .....	91
14.	TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO .....	93
15.	APONTAMENTOS SOBRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS .....	95
15.1	A Lista dos Tribunais de Contas para a Justiça Eleitoral .....	95
15.2	Forma devida de aplicação das teses aprovadas nos julgamentos dos REs n°s 729.744 e 848.826.....	96
15.3	Dos critérios para as deliberações nos processos em que prefeitos figurem como responsáveis por atos de gestão .....	103
	LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS .....	109
	REFERÊNCIAS .....	111

## PREFÁCIO

*“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina.”*

Cora Coralina

Estou diante de um trabalho que confirma o pensamento de **Cora Coralina** que, não por acaso, escolhi para iniciar este Prefácio. Aliás, prefaciá-la uma obra dessa natureza é uma incumbência de grande envergadura, o que muito me honra.

Impossível transformar sem educar. Impraticável envolver sem oferecer espaço à participação. Este livro incorpora esse encargo e se apresenta como “fruto da vivência diária de seus autores no exercício de suas funções, seja na produção de certificados de auditoria, no assessoramento direto aos Gabinetes de Conselheiros e à Presidência e, ainda, no atendimento diário a jurisdicionados e suas assessorias”.

E quem são esses autores? Eu diria que são profissionais obstinados na efetivação do controle externo: o Conselheiro Presidente **Joaquim Alves de Castro Neto**, um admirável entusiasta; **Marcello Terto e Silva**, Procurador-Chefe da Advocacia Setorial; os auditores de controle externo **Priscila Kelly F. P. Borges**, **Ibamar Tavares Júnior** e **José Carlos Bizinotto de Miranda**.

O livro personifica uma das balizas das ações do Sistema Tribunais de Contas: a orientação. Desmistifica a impressão que prevaleceu, até muito recentemente, de que a existência das nossas Cortes estava reduzida ao caráter punitivo, à aplicação de multas, à imputação de débitos. Ao contrário disto, prima pela função pedagógica, por intermédio da qual empreende decisivos passos a caminho da boa governança dos recursos públicos.

Há um outro quesito, embutido nestas páginas, impossível de ser ignorado: o motivacional. Quando o **Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás** incentiva integrantes do seu corpo técnico a estudar e compilar temas que, ainda, suscitam interrogações, que provo-

cam questionamentos, com certeza, também, está motivando os demais a “se dedicarem a estudos acadêmicos, a orientar seus jurisdicionados a aperfeiçoarem cada vez mais o processo de contas”.

Com conteúdo tão zeloso e primorosamente tratado, pode-se afirmar que este livro condiz com a persecução do aprimoramento, à qual o Sistema Tribunais de Contas tem-se empenhado com absoluto afinho. O Controle Externo é timoneiro das transformações que o Brasil demanda.

Por fim, apenas uma última constatação: **‘O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás’** é, além de tudo, uma excelente fonte de pesquisa; é a confirmação daquilo que proclamou a sábia e vanguardista poetisa dessa terra de Goiás, Cora Coralina: **“Feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”**.

Boa e inspiradora leitura!

**Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**

Presidente da Atricon

## APRESENTAÇÃO

Nos tempos atuais, em que se busca a uniformização dos processos e procedimentos no âmbito dos Tribunais de Contas, ainda há lugar para se apresentar uma publicação peculiar à tramitação, no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, das prestações de contas, denúncias e representações, e dos recursos a elas inerentes.

Não raras vezes, as dúvidas — e até alguma confusão — daqueles que militam na esfera interna do Tribunal, sobre o procedimento correto de cada processo, implicam constante e permanente perda de prazo e resserviço.

Na seara do Judiciário, então, a interpretação dos procedimentos e das decisões produzidas, revela, por vezes, desconhecimento e falta de familiaridade com a tramitação processual e os efeitos concretos irradiados dos acórdãos proferidos por este Tribunal. Em geral, isso leva a uma constante sustação de seus efeitos, prejudicando a eficácia e a materialidade que se busca, por preterir e retardar, com frequência, os efeitos punitivos e de ressarcimento dos danos causados ao erário.

Portanto, e na tentativa de suprir a lacuna interpretativa desses procedimentos, é que se teve a ideia de editar a presente publicação, produzida pelos Auditores de Controle Externo Priscila Borges, Ibamar Tavares e José Carlos Bizinotto, pelo Procurador do Estado Marcello Terto e Silva, que atualmente é Chefe da Advocacia Setorial do TCM-GO, trabalho este que tive a honra de coordenar.

O estudo aqui produzido é fruto da vivência diária de seus autores no exercício de suas funções, seja na produção de certificados de auditoria, no assessoramento direto aos Gabinetes de Conselheiros e à Presidência e, ainda, no atendimento diário a jurisdicionados e suas assessorias.

Neste contexto, a publicação foi maturada para: servir de orientação aos contadores, advogados, membros do judiciário e do Ministério Público, dando-lhes suporte para ingressar com justificativas e recursos no próprio Tribunal e no âmbito do Judiciário; oferecer doutrina específica sobre os conceitos próprios dos julgamentos aqui proferidos, para dar maior publicidade da existência de procedimento próprio, suportado

na legislação processual vigente, em que se observa a ampla defesa e o contraditório consagrados na Constituição Federal, buscando cada vez mais dar segurança jurídica às decisões.

Com a humildade e singeleza dos versos de Cora Coralina, porém, de um saber incomum, é que os servidores lançaram mão de parte de seu tempo para elaborar este Livro, sem a pretensão de esgotar o assunto ou mesmo ensinar a quem quer que seja, mas no sentido de contribuir para o aperfeiçoamento das decisões nos processos de prestação de contas lato sensu.

Os autores discorrem desde a criação do TCMGO, sua composição, organização interna, competência constitucional, função que vai desde à sanção e prevenção até a execução de suas decisões; abordam a aplicação do instituto da prescrição, o processo de contas no Tribunal, o regime jurídico destas contas, fazendo com clareza a definição do que vem a ser contas de governo e de gestão; ainda, indicam os objetos das prestações de contas, as decisões do Tribunal e o Poder Judiciário, num apontamento sob o enfoque do controle sobre o controle; os recursos previstos na Lei Orgânica e Regimento Interno que poderão ser opostos pelos interessados; o pedido de revisão que, por vezes, era tratado como recurso, quando na verdade é um pedido de natureza similar à ação rescisória, com manuseio restrito a situações específicas; em conclusão, conceituam o Termo de Ajustamento de Gestão e tecem comentários gerais sobre os Tribunais de Contas.

Por fim, pode-se dizer que a publicação, em linguagem sóbria, revela um marco importante na tarefa que tem o Tribunal de estimular seus servidores a se dedicarem a estudos acadêmicos, a orientar seus jurisdicionados a aperfeiçoarem cada vez mais o processo de contas e, finalmente, contribuir com os operadores do direito que, por vezes, se deparam com questionamentos de decisões produzidas pelo TCMGO.

**Joaquim Alves de Castro Neto**

Presidente do TCMGO

## COMENTÁRIOS

### **Ivan Lelis Bonilha**

Presidente do Instituto Rui Barbosa

Os Tribunais de Contas têm hoje um papel triplo ao exercerem plenamente suas competências constitucionais.

Por um lado, são órgãos que atuam de forma preventiva de modo a impedir o desgoverno e a improbidade.

Por outro lado, são instituições que têm no controle e na avaliação dos administradores públicos um dos papéis fundamentais, senão único, dentre as demais instituições. Demonstrando de modo transparente a régua utilizada para medir a eficiência de uma gestão, os Tribunais de Contas, pela sua própria natureza, são os únicos órgãos de Estado concebidos para aferir tecnicamente os resultados das políticas públicas.

Por fim, os Tribunais de Contas se constituem num repositório de conhecimento sobre a administração pública, que proporciona acesso à informação para o controle social e aprimoramento dos gestores públicos.

Tão complexo e específico rol de atribuições institucionais implica características estruturais e funcionais que se traduzem num processo com feições distintas daquele desenvolvido no Poder Judiciário.

Em boa hora, surge esta obra, que, de forma precisa e concisa, tem o condão de responder ao desafio de apresentar ao público externo as especificidades do processo de contas e, em particular, daquele que se desenvolve no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Além de se desincumbir primorosamente da tarefa proposta, o livro discorre ainda sobre temas fundamentais para o avanço do sistema, como o regime jurídico das contas públicas, com ênfase na separação entre contas de governo e contas de gestão, o uso do Termo de Ajustamento de Gestão e a relação entre as decisões dos Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral.

## **Thiers Montebello**

Presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios  
(ABRACOM)

A atuação dos Tribunais de Contas no Brasil foi fortalecida pela Constituição de 1988 e vem evoluindo ao longo dos anos, alcançando verdadeiro protagonismo no controle externo da Administração Pública, especialmente neste momento de amadurecimento político que o país atravessa, em que a população cobra maior eficiência na gestão dos recursos públicos.

Os autores desenvolvem ampla e sólida investigação sobre as funções, competências, funcionamento, estrutura, e procedimentos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, tornando a obra um glossário substancioso aos operadores do direito, jurisdicionados e todos aqueles que militam na esfera deste Tribunal. Abordando o tema de maneira vasta e meticulosa, inerente à interação do conhecimento empírico com a prática processual diária daquela Casa, os autores discorrem ainda sobre o alcance das competências dos Tribunais de Contas dos municípios no julgamento das contas do executivo, suas implicações diretas e indiretas e as questões ligadas à Justiça Eleitoral.

Diante da lacuna legal existente de uniformização dos processos de contas, a publicação deste primoroso trabalho representa um passo importante para a melhor compreensão das regras e práticas do TCMGO, contribuindo para a segurança jurídica de seus jurisdicionados.

---

## **Gilberto Marques Filho**

Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Senhor Presidente,

Agradeço-lhe o envio do exemplar do livro *O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás*, ao tempo que parablenizo Vossa Excelência e seus insignes pares, que, em cumprimento da missão institucional dessa Corte de Contas dos Municípios, têm buscado cumprir, com retidão, o trabalho que lhes foi conferido. Ainda, parablenizo os autores da brilhante obra, os Au-

ditores de Controle Externo Priscila Borges, Ibamar Tavares, José Carlos Bizinotto e o Procurador do Estado Marcello Terto.

Registro, por oportuno, que o excelente trabalho ora editado, que de forma didática, orienta, auxilia e dirime dúvidas dos usuários quanto à tramitação, no âmbito dessa Corte, dos processos e procedimentos de prestações de contas, de denúncias e representações, é uma valiosa contribuição para o acervo cultural do nosso Estado e paradigma para outros Tribunais de Contas.

---

## **Benedito Torres Neto**

Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás

É com grande satisfação que apresento a obra “O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás”, um estudo completo sobre a organização, as funções e a tramitação do processo de contas no TCMGO.

A obra, produzida no âmbito do próprio tribunal, serve como uma doutrina para orientar os contadores, advogados, membros do Ministério Público e do Judiciário que lidam com os julgamentos de contas, conferindo maior eficiência e segurança jurídica ao trabalho desses profissionais.

Ao expor em detalhes todos os meandros do processo de contas, em linguagem didática e com viés informativo, o TCMGO demonstra seu compromisso de julgar as contas municipais com transparência, conforme as balizas da Constituição Federal e das leis.

Este livro é, em síntese, uma prestação de contas à sociedade, por parte de um tribunal que exerce função de extrema relevância na fiscalização da gestão pública e no combate à corrupção.

Boa leitura.

---

## **Lúcio Flávio Siqueira de Paiva**

Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Goiás

Trata-se de uma obra cujo escopo é apresentar à sociedade e aos órgãos do Sistema de Justiça as minúcias do controle externo, as suas funções e competências constitucionais, a sua organização e, o prin-

cial, o seu *modus operandi*. O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás será uma fonte rica em informações aos advogados que atuam perante essa Corte. Vai além do processo e aponta novos instrumentos de consensualização no controle de contas.

Assim, o TCMGO merece todas as honras com a iniciativa de concretizar esse importante projeto, pois essa instituição, cujo papel não é apenas de fiscalização, mas acima de tudo de contribuição para o desenvolvimento da qualidade, da lisura e da eficiência da gestão pública municipal, mostra-se ainda maior perante a sociedade a que serve, quando resgata a sua história e prima pela transparência dos seus atos.

# 1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho discorre sobre o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCMGO - e destaca: sua competência constitucional e legal, estrutura, funções e as diferenças existentes entre os procedimentos processuais por ele adotados e aqueles aplicados pelo Poder Judiciário.

Mostra, ainda, as peculiaridades do processo de contas, enfatizando a independência e a autonomia do TCMGO na busca da verdade material, diferentemente das relações processuais presentes no âmbito do Processo Civil, nas quais o juiz está impossibilitado de agir de ofício, devendo se limitar a deferir ou indeferir os pedidos formulados nos autos.

Em uma abordagem objetiva do assunto, foram elucidados os princípios norteadores dos processos de contas, dos procedimentos adotados nos Tribunais de Contas e que conferem contornos constitucionais à atividade de controle externo.

Por tais motivos, mostra como todos os agentes municipais responsáveis por gerirem recursos públicos devem proceder perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Verifica-se que alguns agentes públicos, quando chamados aos autos, por desconhecerem os procedimentos adotados pelo TCMGO, questionam sua competência e legitimidade para exigir a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Apresentam, ainda, dúvidas sobre provas juntadas aos autos por ocasião de diligências e inspeções decorrentes do impulso do relator, na suposição equivocada de que o TCMGO deve submeter-se integralmente ao Código de Processo Civil - CPC.

Diante disso, a obra informa os fundamentos em que se apoia o Tribunal para o exercício de sua competência, quais sejam: Constituição Federal, Constituição Estadual, CPC, Lei Estadual nº 15.958/2007 (Lei Orgânica do TCMGO - LOTCMGO) e Regimento Interno (RITCMGO), além da doutrina abalizada, particularmente do direito administrativo, e entendimento jurisprudencial aplicável.



## **2 - O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS - TCMGO**

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás foi criado pela Lei Estadual nº 8.338, de 18 de novembro de 1977, sob a denominação de Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - CCM.

Com a Constituição Estadual, de 5 de outubro de 1989, o CCM passou a denominar-se Tribunal de Contas dos Municípios - TCMGO e integrar a estrutura organizacional do Estado de Goiás, exercendo a fiscalização financeira, orçamentária, patrimonial e operacional dos municípios, incluídas as entidades da administração direta, indireta e fundacional, em consonância com o art. 31, § 1º da Constituição Federal - CF, que preconiza como uma das atribuições do órgão auxiliar as Câmaras no controle externo da administração municipal.

De acordo com a Constituição Estadual, o TCMGO é integrado por sete Conselheiros, quatro deles escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador, dos quais um dentre os Conselheiros-Substitutos e um dentre os Procuradores de Contas, com aprovação da Assembleia.

O TCMGO atua sistematicamente no controle externo, fiscalizando e auxiliando as administrações municipais no que concerne a gastos e investimentos do dinheiro público.

Responsável pelo controle externo dos 246 municípios goianos (Prefeituras e Câmaras Municipais), o Tribunal fiscaliza um total de aproximadamente 1.900 entidades, incluindo: empresas públicas, fundações, autarquias, institutos de previdência, fundos municipais de saúde, de assistência social, dos direitos da criança e do adolescente, de habitação de interesse social, de educação e de manutenção e desenvolvimento da educação básica, com base na transparência e nos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei Estadual nº 15.958, de 18 de janeiro de 2007 (Lei Orgânica do TCMGO), define, dentre outras, as seguintes competências do Tribunal:

- apreciar e emitir parecer prévio nas contas anuais de governo,

prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal (Redação dada pela Lei nº 16.467, de 05.01.2009);<sup>1</sup>

- exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das prefeituras e câmaras municipais e demais entidades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

- julgar as contas de gestores e administradores, inclusive as do Presidente ou Mesas da Câmara Municipal e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal;

- aplicar aos responsáveis pela prática de ilegalidade de despesas, irregularidades de contas, atraso na prestação de contas, as sanções previstas na lei, que estabelece, entre outras cominações, imputação de multa, inclusive proporcional ao dano causado ao erário;

- assinar prazo para que o Órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

- sustar a execução de ato impugnado por irregularidade, comunicando a decisão à Câmara Municipal, caso a autoridade municipal competente não adote tal providência;

- disponibilizar para a Justiça Eleitoral a relação dos que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível, para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes, contados a partir da data da decisão. (Embora a LOTCMGO mencione cinco anos, o Tribunal adota a redação da Lei Complementar nº 64/1990, alterada pela Lei Complementar nº 135/2010, art. 1º, inciso I, alínea “g”, que firmou o prazo de oito anos).

---

<sup>1</sup> Quanto à possibilidade de julgamento das contas do Prefeito que age como ordenador de despesa, deve-se observar a decisão do STF no RE nº 848.826/DF, abordada no item 5.2.

### **3 - O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS**

Com o desenvolvimento do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas cresceu também a polêmica sobre temas afetos, institutos e instrumentos jurídicos, principalmente, pela ordem de importância, sobre a questão do julgamento das contas públicas.

A fiscalização e revisão são os elementos fundamentais do controle, sempre calcados no princípio da legalidade. A fiscalização é o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes públicos, para aferir se estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas.

Este controle da Administração Pública, no âmbito municipal, é amplo, ou seja, abrange os Poderes Executivo e Legislativo, assim como alcança todos que gerenciem, utilizem, arrecadem ou guardem recursos públicos, pois por meio dele será aferida a legitimidade das condutas administrativas.

O controle externo da Administração Pública é exercido, no município, pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo TCMGO, conforme dispõe a Constituição de 1988, Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo I (Do Poder Legislativo), Seção IX (Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária), arts. 70 a 75.

O fato de os Tribunais de Contas estarem previstos constitucionalmente no capítulo dedicado ao Poder Legislativo não significa a existência de uma relação de subordinação. O TCMGO não integra o Poder Legislativo, nem está a ele subordinado. Existe, sim, uma relação de cooperação, mesmo porque auxilia o controle externo dos 246 municípios goianos.

Para subsidiar este entendimento, faz-se mister a análise de alguns dispositivos da Constituição Federal de 1988.

Primeiramente, o art. 70, ao mencionar quem deve prestar contas, deixa claro que o controle externo e interno será efetuado em todas as entidades da Administração Direta e Indireta, estando obrigada a prestar contas qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos.

Desta forma, as Câmaras Municipais também prestam contas ao

TCMGO. Assim, como poderia o Tribunal de Contas estar subordinado aos Poderes Legislativos Municipais? Sobre esta prestação de contas o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu diversas vezes pela constitucionalidade de o Tribunal de Contas promover o julgamento das contas do Poder Legislativo (ADI 849-8/MT<sup>2</sup> ; ADI/MC 1964-3/ES<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> Ementa: 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 Assembleia 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.

<sup>3</sup> Decisão – Liminar na ADI nº 1964-3/ES – Espírito Santo: “(...) O Tribunal, por maioria de votos, deferiu o pedido de medida cautelar, para suspender, até a decisão final da ação direta, a eficácia das expressões “e o Presidente da Câmara”, “e pela Mesa da Assembleia Legislativa” e “e Mesas das Câmaras Municipais”, contidas, respectivamente, no § 2º do art. 29, no inciso I do art. 71, e no inciso II do mesmo artigo (71), todos da Constituição do Estado do Espírito Santo (...)

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas quais 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 gerais 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. ADI 849-8 – MT. Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

## 4 - ORGANIZAÇÃO DO TCMGO

De acordo com a Lei Estadual nº 15.958/2007 e seu Regimento Interno (RITCMGO), o TCMGO possui a seguinte estrutura organizacional básica:

- a) Tribunal Pleno;
- b) Primeira e Segunda Câmaras;
- c) Presidência;
- d) Vice-Presidência;
- e) Corregedoria-Geral;
- f) Ouvidoria;
- g) Conselheiros;
- h) Conselheiros-Substitutos;
- i) Ministério Público de Contas - MPC;
- j) Secretarias de Controle Externo;
- k) Núcleo de Assessoramento Especial;
- l) Superintendências;
- m) Divisões; e
- n) Setores.

O TCMGO dividiu o Estado em seis (06) Regiões, cada qual vinculada a um Conselheiro, designado por ato do Tribunal Pleno, pelo período de um ano.

Ao Tribunal Pleno, órgão máximo de deliberação, compete, com exclusividade, julgar, emitir parecer prévio e deliberar sobre as matérias definidas no Regimento Interno.

O Tribunal Pleno é integrado pelos sete Conselheiros e Conselheiros-Substitutos. Suas sessões são dirigidas pelo Presidente, pelo Vice-Presidente, nos impedimentos do primeiro e, na ausência deste, pelo Conselheiro mais antigo no exercício do cargo.

As sessões do Pleno são ordinárias, extraordinárias, especiais ou administrativas, abertas somente com o quórum de quatro Conselheiros efetivos ou Conselheiros-Substitutos convocados, e o representante do MPC, exceto nas hipóteses específicas das Sessões Especiais.

A Primeira e a Segunda Câmaras compõem-se de três Conselhei-

ros com um representante do Ministério Público de Contas atuando em cada uma, e dois Conselheiros-Substitutos<sup>4</sup>.

Além de convocar e dirigir as sessões do Tribunal Pleno, cumprindo e fazendo cumprir as respectivas deliberações, o Presidente profere voto de desempate, propõe emendas ao Regimento Interno, exerce a representação externa, a administração geral interna do Tribunal e dirige o corpo funcional.

Os Conselheiros constituem o corpo deliberativo do Tribunal. Nessa condição, propõem, discutem, relatam e votam matérias, desempenham o papel de julgadores, cujas decisões são tomadas no Tribunal Pleno, na Primeira e Segunda Câmaras, na forma de Acórdão, Resolução, Instrução Normativa, Parecer Prévio, etc.



<sup>4</sup> Atualmente existem no TCMGO três Conselheiros-Substitutos. Dois atuam na Primeira e um na Segunda Câmara.

## 4.1 - Os Conselheiros-Substitutos

Os chamados auditores (Conselheiros-Substitutos, no caso do TCMGO), cargos previstos no artigo 73, § 4º da Carta Constitucional, exercem duas funções, uma ordinária e uma extraordinária.

Em sua função ordinária, o Conselheiro-Substituto participa do Pleno e das Câmaras, relatando os processos que lhe são designados, de competência própria, conforme estabelecido no Regimento Interno.

Já na chamada função extraordinária, será o responsável por substituir, com a finalidade de atendimento ao quórum, o Conselheiro ou Conselheiro-Substituto que, por alguma eventualidade, estiver ausente.

A presença dos Conselheiros-Substitutos é obrigatória na estrutura dos integrantes do Sistema de Tribunais de Contas do Brasil, por ser necessário observar o modelo federal.

Conforme os preceitos do artigo 37, inciso II da CF, para a investidura no cargo de Conselheiro-Substituto é preciso haver prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, exigindo-se, também, os mesmos requisitos necessários para o cargo de Conselheiro.

As exigências decorrem da necessidade de atuação extraordinária do Conselheiro-Substituto em substituição aos Conselheiros titulares. Em circunstâncias normais, presidirá a instrução dos processos a si distribuídos, cuja relatoria será realizada com proposta de decisão a ser votada pelos demais integrantes do Pleno ou da Câmara da qual faça parte.

Assim, o Conselheiro-Substituto exerce funções de natureza decisória, vez que é competente para apresentar proposta de decisão ou votar, sempre que estiver em substituição a um dos integrantes do corpo deliberativo, possuindo reservadamente a função de instrução dos processos de contas anuais ou especiais.

## 4.2 - O Ministério Público de Contas – MPC

A Constituição instituiu um Ministério Público especial para funcionar nos Tribunais de Contas, reconhecido pela jurisprudência do STF, conforme ementa da ADI nº 789-1, de que foi Relator o Min. Celso de Mello<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> No voto em que relatou a ADIn nº 789, o Min. Celso de Mello expôs:

*O Ministério Público junto ao TCU não dispõe de fisionomia institucional própria e, não obstante as expressivas garantias de ordem subjetivas concedidas aos seus Procuradores pela própria Constituição (art. 130), encontra-se consolidado na 'intimidade estrutural' dessa Tribunal de Contas, que se acha investida – até mesmo em função do poder de autogoverno que lhe confere a Carta Política (art. 73, caput, in fine) – da prerrogativa de fazer instaurar o processo legislativo concernente à sua organização, à sua estruturação interna, à definição do seu quadro de pessoal e à criação dos cargos respectivos.*

O Ministério Público que atua perante o TCU qualifica-se como órgão de extração constitucional, eis que a sua existência jurídica resulta de expressa previsão normativa constante da Carta Política (art. 73, § 2º, I, e art. 130), sendo indiferente, para efeito de sua configuração jurídico-constitucional, a circunstância de não constar do rol taxativo inscrito no art. 128, I, da Constituição, que define a estrutura orgânica do Ministério Público da União.

O MPC é instituição autônoma em face do Ministério Público da União, dos Estados ou do Distrito Federal, superada a tese de que se trataria de simples representação destes.

A Constituição da República Federativa do Brasil não dispôs expressamente sobre a autonomia da instituição do Ministério Público quando atuando perante o Tribunal de Contas, o que acarretou divergências de posicionamento, que, posteriormente, foram levadas ao Supremo Tribunal Federal e devidamente dirimidas.

### **4.3 - Secretarias de Controle Externo**

Atualmente, o TCMGO conta com 6 (seis) Secretarias de Controle Externo, divididas por especificidade da área de atuação, a saber: Secretaria de Contas de Governo, de Contas Mensais de Gestão, de Atos de Pessoal, de Licitações e Contratos, de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, e de Recursos.

#### **4.3.1 - Secretaria de Contas de Governo (SCG)**

Tem como principal atribuição a análise:

I) dos instrumentos de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA);

II) dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (RREO e RGF);

III) das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal - Contas de Governo.

#### **4.3.2 - Secretaria de Contas Mensais de Gestão (SCMG)**

É responsável pela análise técnica e contábil das contas dos demais administradores públicos, denominadas Contas de Gestão. Também certifica o cumprimento dos mínimos constitucionais da saúde e da educação.

#### 4.3.3 - Secretaria de Atos de Pessoal (SAP)

Realiza a análise das admissões de pessoal a qualquer título, exceto para os cargos de provimento em comissão, bem como das concessões de aposentadorias e pensões.

#### 4.3.4 - Secretaria de Licitações e Contratos (SLC)

Efetua a análise dos editais e procedimentos licitatórios, atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, contratos, termos aditivos, ajustes, convênios, exceto os relativos a obras e serviços de engenharia.

#### 4.3.5 - Secretaria de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (SFOSEng)

Realiza a análise dos editais e procedimentos licitatórios, atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, contratos, termos aditivos, ajustes, convênios e demais atos relacionados a obras e serviços de engenharia.

#### 4.3.6 - Secretaria de Recursos (SR)

Compete-lhe a análise dos recursos ordinários, pedidos de revisão e embargos de divergência interpostos em fase das decisões proferidas pelo Tribunal, assim como dos embargos de declaração interpostos contra decisões proferidas em processos de recursos.



## 5 - COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DEFINIDAS AO TCMGO

O art. 71 da Constituição Federal prevê que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União e fixa as respectivas competências.

Convém ressaltar que o artigo 75 da Constituição Federal estabelece que a organização, a composição e a fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas dos Municípios devem seguir as normas ali prescritas para o Tribunal de Contas da União (TCU).

O art. 71 se desdobra em onze incisos, nos quais são descritas, pormenorizadamente, as competências originárias do TCU.

O Constituinte originário definiu com bastante precisão o rol das exclusivas competências destinadas aos Tribunais de Contas, sem reservar espaço para preenchimento por lei, isto é, destinou à Constituição a representação do controle externo, não permitindo que fosse retomada a matéria por via legislativa.

Algumas dessas competências possuem caráter subsidiário e se destinam a colaborar e apoiar os atos de fiscalização e controle exercidos pelo Poder Legislativo. Contudo, a maior parte das atribuições discriminadas no texto constitucional é de competência exclusiva dos Tribunais de Contas.

As competências constitucionais atribuídas ao TCMGO serão tratadas a seguir, seguindo classificação utilizada por Jorge Roberto Vieira Aguiar Filho<sup>6</sup>.

### 5.1 Competências de auxílio ao Poder Legislativo

#### 5.1.1 Apreciação das Contas Anuais do Chefe do Executivo

Apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo é uma das principais competências destinadas aos Tribunais de Contas (art. 71, inciso I, CF). Consiste na análise e emissão de parecer prévio, elaborado por técnicos do Tribunal de Contas, submetido à avaliação do MPC, distribuído a um Relator e levado à sessão plenária para decisão do Colegiado.

---

<sup>6</sup> AGUIAR FILHO, Jorge Roberto Vieira. *O Papel dos Tribunais de Contas e suas Competências Constitucionais*

O parecer prévio é um documento de natureza técnica de apreciação das contas, que dará suporte para o julgamento pela Câmara Municipal, esta composta pelos representantes eleitos pelo povo que, em sua maioria, não possuem conhecimentos técnicos que possibilitem a análise das contas públicas.

Aí entra a competência atribuída ao Tribunal de Contas: colaborar com os representantes do povo, ao oferecer opinião fundamentada e especializada acerca das contas globais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo.

Assim, a Câmara dos Vereadores julga as contas do prefeito, amparada pelo parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas.

No parecer prévio emitido, o Tribunal de Contas opina pela aprovação, aprovação com ressalvas, quando são descritas as providências necessárias ao saneamento de irregularidades apontadas, ou pela rejeição das contas.

Por essa competência, o Tribunal de Contas atua de maneira opinativa, quer dizer, colabora, ajuda, subsidia e auxilia o Poder Legislativo em sua missão constitucional de julgamento das contas.

Recebido o parecer prévio, o Poder Legislativo deverá proceder ao julgamento das contas, decidindo pela sua aprovação ou rejeição.

Há, no que tange ao julgamento realizado na esfera municipal, excepcional particularidade, visto que, nos termos do § 2º do art. 31 da Constituição Federal, o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O julgamento realizado pelo Poder Legislativo não elide eventual responsabilidade civil, administrativa ou criminal do agente político, visto que o patrimônio público possui caráter de indisponibilidade. Com efeito, havendo lesão ao erário, mesmo que as contas globais anuais do Chefe do Executivo estejam aprovadas, poderá ser responsabilizado o agente ordenador de despesas, ou seja, aquele que autorizou o gasto praticado de forma indevida.

### 5.1.2 - Realização de inspeções e auditorias por iniciativa do Poder Legislativo

**Inspeção** é o instrumento de fiscalização e controle atribuído ao TCMGO no intuito de suprir omissões, esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas ou apurar denúncia relativa a ato praticado no âmbito de suas atribuições.

Já a **Auditoria** é o exame analítico e pericial, efetuado pelo TCM-

GO, que se segue ao desenvolvimento das operações. É o procedimento voltado à verificação e avaliação dos sistemas adotados, visando minimizar os erros ou desvios cometidos na gerência da coisa pública.

Além das inspeções e auditorias realizadas de ofício pelo Tribunal de Contas dos Municípios, abordadas no item 5.2.3, estas podem ser levadas a cabo a partir da solicitação de órgão do Poder Legislativo (art. 71, inciso IV, CF). Note-se que a competência do TCMGO, na situação específica, exaure-se com a finalização do procedimento por meio da emissão de relatório técnico, devidamente homologado pelo Colegiado.

### 5.1.3 - Prestação de informações ao Poder Legislativo

A competência, prevista no inciso VII do art. 71 da CF, diz respeito à colaboração que deve existir entre os órgãos que efetivam conjuntamente o controle externo, no desenvolvimento de suas missões constitucionais. O TCMGO deverá prestar, quando solicitadas, informações que possua, versadas sobre matérias que lhe são afetas, além daquelas resultantes de inspeções e auditorias realizadas por iniciativa do Poder Legislativo.

A figura a seguir sintetiza as competências dos Tribunais de Contas:



## 5.2 - Competências exclusivas

### 5.2.1 - Julgamento das contas de administradores e outros responsáveis

Quando o Tribunal de Contas efetua o julgamento das contas dos administradores públicos, incluídos todos os responsáveis por dinheiros,

bens e valores públicos da Administração direta e indireta, executa tarefa que lhe é peculiar, de origem constitucional (art. 71, inciso II, CF). Portanto, essa decisão é impossível de revisão pelo Poder Judiciário, salvo se houver vício de forma e legalidade.

O Tribunal de Contas está, no plano axiológico, a serviço da verificação da regularidade das contas e da legalidade das despesas. É o único órgão especializado no julgamento de contas públicas.

O Poder Judiciário possui a força de rever as decisões do Tribunal de Contas no plano meramente formal, observando o cumprimento do devido processo legal e o respeito aos direitos e garantias individuais.

Sem embargo, o mérito da decisão, envolvendo a função própria do Tribunal, isto é, o controle contábil, orçamentário, financeiro, operacional e patrimonial e a aferição da regularidade ou não das contas, não poderá ser apreciado pelo Poder Judiciário, tendo em vista o caráter de exclusividade disposto ao Órgão Constitucional sobre a matéria.

#### 5.2.2 - Apreciação das admissões de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões

A competência prevista no art. 71, inciso III da CF, é exercida, efetivamente, para verificar a adequação e obediência aos comandos legais. O Tribunal de Contas é o órgão técnico-especializado competente para efetivar ou não o registro do ato de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Quanto à admissão de pessoal, encontra-se hoje sedimentada a obrigatoriedade do concurso público para todos os cargos e empregos da Administração direta, indireta e fundacional, inclusive das empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividade econômica, salvo nos casos em que houver livre nomeação e exoneração, os denominados cargos comissionados.

A ressalva não significa que o TCMGO não possa examinar os atos de nomeação de pessoal para os cargos em comissão. Essa competência geral é exercida nas atividades ordinárias de fiscalização e controle, principalmente nas inspeções e auditorias. A restrição existe apenas para efeitos de registro.

Uma vez apurada irregularidade no ato, o Tribunal abre vista ao órgão originário, assinando prazo para o saneamento de falhas formais ou para a devida observância da lei, propiciando a ampla defesa no transcurso do processo.

Não sendo possível regularizar o feito, o TCMGO determina a sustação do ato, além do ressarcimento, ao erário, dos valores percebidos em razão de ato viciado (art. 71, X, CF).

A devolução desses valores não será devida quando demonstrada a prestação dos serviços, visto caracterizar-se proveito da Administração, em respeito ao princípio geral que proíbe o enriquecimento sem causa.

A negativa de registro referente às admissões de pessoal por parte do Tribunal de Contas, depois de observado o não saneamento de eventuais irregularidades, ensejará a nulidade do ato e a consequente punição da autoridade responsável, conforme determinação do § 2º do art. 37 da Constituição da República.

### 5.2.3 - Realização de inspeções e auditorias por iniciativa própria

Além de realizar inspeções e auditorias solicitadas pelos órgãos do Poder Legislativo, como anteriormente dito, o TCMGO poderá também efetuar-las por iniciativa própria, vale dizer, sem nenhuma interferência externa em seus trabalhos (art. 71, inciso IV, CF).

As inspeções podem ser ordinárias ou extraordinárias, de acordo com o ato administrativo que as origine e fundamente.

Ordinárias são aquelas regulares, periódicas, costumeiras, que visam ao acompanhamento da arrecadação e da realização das despesas, verificando a legalidade, a legitimidade e a economicidade, assim como a conformidade com os planos e metas de governo.

Extraordinárias são as excepcionais, especiais, singulares, que só ocorrem em circunstâncias imprevistas, determinadas para apuração e verificação do caso concreto, por iniciativa do Tribunal, no cumprimento de sua missão institucional, ou por provocação de terceiros, via denúncia ou representação, sempre que houver indícios de atos de gestão irregulares ou prejudiciais ao erário.

### 5.2.4 - Fiscalização da aplicação de recursos repassados pelo Município

O art. 71, VI da CF trata dos recursos repassados voluntariamente a outras entidades, procedimento majoritariamente instrumentalizado por meio de convênios, pelos quais as partes manifestam vontades convergentes.

Convênio é um dos instrumentos de que se utiliza o ente federativo para se associar com entidades públicas ou privadas. Diferencia-se do contrato quanto às vontades das partes, pois neste há interesses con-

trapostos, ao passo que no primeiro eles são convergentes, recíprocos.

A fiscalização recairá sobre o ente repassador de recursos, sobre os órgãos ou entidades municipais. Não obstante, o Tribunal poderá fiscalizar também os agentes receptores dos recursos, responsabilizando-os pessoalmente pela gestão fraudulenta ou causadora de danos ao erário.

#### 5.2.5 - Aplicação de sanções

A sanção é a pena com a qual o Estado busca garantir a execução de uma obrigação. Trata-se de importante mecanismo de controle atribuído aos Tribunais de Contas (art. 71, inciso VIII, CF), visando fortalecê-los, porquanto mediante instrumentos sancionadores são alcançados os resultados dissuasórios a médio e longo prazos.

A Lei Orgânica do TCMGO tratou das sanções aplicáveis aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, no âmbito municipal, e remeteu ao Regimento Interno a regulamentação do respectivo procedimento.

#### 5.2.6 - Fixação de prazo para saneamento de ilegalidade

O art. 71, IX da Constituição Federal concede aos Tribunais de Contas a prerrogativa de fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Trata-se de competência pertinente à função corretiva.

Desatendida a determinação, o Tribunal poderá lançar mão da sustação, como se verá no tópico a seguir.

#### 5.2.7 - Sustação da execução de ato impugnado

Caso o responsável não adote as providências necessárias, determinadas pelo Tribunal, este possui, pelo art. 71, X da CF, a prerrogativa de sustar a execução, comunicando sua deliberação ao Poder Legislativo.

#### 5.2.8 - Representação sobre irregularidade ou abuso

No exercício do controle externo, o Tribunal de Contas deverá representar ao Poder competente quando apurar irregularidades ou abusos praticados no âmbito da Administração Pública (art. 71, XI da CF). O dispositivo deve ser aplicado, principalmente, no que pertine às matérias que escapem às suas competências.

#### 5.2.9 - Impugnação e sustação de contrato

Da mesma forma que nos atos administrativos, ao verificar ilegalidade em determinado contrato, o Tribunal estabelecerá prazo para sua correção.

Caso desatendido, diferentemente dos atos administrativos, a sustação caberá ao Poder Legislativo, que solicitará ao Poder Executivo, as medidas cabíveis (art. 71, § 1º, CF).

Caso, no prazo máximo de noventa dias, o Poder Legislativo não solicite as medidas ou o Poder Executivo as deixe de adotar, o Tribunal decidirá a respeito, ou seja, poderá determinar a sustação do contrato (art. 1, § 2º, CF).



## 6 - FUNÇÕES DO TCMGO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu art. 71, as competências do Tribunal de Contas, assegurando a realização de seus encargos e atividades de fiscalização.

Tendo como referência a sistematização das competências se chega às funções do Tribunal de Contas, que, pelo princípio da simetria, são as mesmas do TCU.

Dentre os vários estudiosos que trataram deste tema, aquele que melhor sistematizou as funções do Tribunal de Contas foi Jorge Roberto Vieira Aguiar Filho<sup>7</sup>, que as divide em fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

Embora geralmente tratada na função fiscalizadora, visando enfatizar sua importância, acrescentamos ao rol a acautelatória.

### 6.1 - Fiscalizadora

Nada melhor para definir esta função o ensinamento do autor já mencionado, com pequenas variações que visam se adequar às atribuições específicas do TCMGO.

De acordo com o inciso IV do art. 71 da CF, o TCMGO poderá, por iniciativa própria ou a pedido do Legislativo, incluídas as comissões técnicas ou de inquérito, realizar inspeções e auditorias em qualquer unidade administrativa dos Poderes Executivo e Legislativo, ou da Administração direta e indireta, fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal.

Fiscalizar é velar pela correta aplicação de recursos públicos, vigiar e examinar os atos dos administradores, verificando a conformidade destes com o orçamento anteriormente aprovado.

A fiscalização por meio de auditorias ou inspeções exerce importante papel dentre as atividades de controle externo a cargo do Tribunal de Contas, por diversas razões: primeiro, não há limitação constitucional ou legal acerca do exercício dessa competência; segundo, visa à apuração imediata de ilegalidades e irregularidades, agindo de forma preventiva;

---

<sup>7</sup> AGUIAR FILHO, Jorge Roberto Vieira. *O Papel dos Tribunais de Contas e suas Competências Constitucionais*

terceiro, permite uma ação pedagógica, no sentido de instruir os fiscalizados sobre a melhor forma de execução das atividades e correção de eventuais falhas; e quarto, causa forte pressão intimidativa, visando coibir a ação de atos ilícitos.

A jurisprudência dos Tribunais superiores do Poder Judiciário fortalece, cada vez mais, o poder de fiscalização destinado aos Tribunais de Contas, cujo caráter se verifica também nas funções atribuídas nos incisos V, VI e XI do art. 71 da CF.

Trata-se, seguramente, da mais relevante função do TCMGO, que lhe confere forma, justifica sua criação e evolução histórica, por se tratar de ação de natureza própria de órgão de fiscalização das atividades públicas.

Uma das principais características relativas a essa função diz respeito à sua amplitude, pois a matéria administrativa de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de toda a Administração Pública está abrangida pela ação de controle dos Tribunais de Contas.

Vale ressaltar a importância das inspeções e auditorias como instrumentos de controle, que permitem a verificação *in loco* dos documentos fundamentais e possibilitam o aperfeiçoamento das informações já prestadas.

## 6.2 - Judicante

O TCMGO, pela competência expressa no inciso II, do artigo 71, julga as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Sua função, neste aspecto, é contenciosa.

Procedendo a essa espécie de julgamento, o Tribunal realiza tarefa própria, típica, que não se submete a outra jurisdição, visto tratar-se de função especializada. Não há possibilidade de que sua decisão seja revista por outro órgão ou Poder, salvo o Judiciário, que poderá fazê-lo no caso de vício de legalidade e forma.

No exercício dessa função jurisdicional, o julgamento efetivado pelo Tribunal visa liquidar as contas e, conseqüentemente, liberar de responsabilidade o gestor ou, se for o caso, apurar irregularidades, com objetivo saneador, podendo aplicar sanções legais.

A esse respeito ensina o Professor Frederico Pardini<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de Destaque Constitucional. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 1997.* PARDINI, Frederico. *Tribunal de Contas da União: órgão de Destaque Constitucional. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: 1997.*

Só o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas públicas. De outra parte, só a Justiça comum tem competência, também exclusiva e privativa, para julgar as contas dos particulares, fazendo-o por decisão singular e, em caso de eventual recurso, por decisão colegiada.

As decisões do TCMGO são tomadas de forma colegiada, nas Câmaras ou no Tribunal Pleno. Essas decisões, revestidas de definitividade, possuem natureza diversa daquelas tomadas no exercício da função de fiscalização.

Esse julgamento realizado pelo Tribunal refere-se exclusivamente às contas, ou seja, estas serão ou não encerradas (apreciação exclusiva pelo TCMGO) e liquidadas (liberar ou imputar responsabilidade ao gestor) definitivamente, ao passo que a responsabilidade do gestor poderá ser discutida no âmbito do Poder Judiciário.

### **6.3 - Acautelatória**

O Tribunal de Contas pode dispor, também, de meios incidentais para garantir a efetividade de suas decisões e o resultado útil do processo, por meio da aplicação de medidas cautelares, uma vez aferida a existência do risco de dano e do perigo da demora.

Dentre essas, pode, por exemplo: determinar o afastamento, do cargo, de dirigente que obstrui a auditoria; decretar a indisponibilidade de bens por até um ano, sustar a execução de ato ou ajuste, suspender procedimentos licitatórios, etc.

### **6.4 - Sancionadora**

Esta função é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. No exercício desse mister, ele poderá aplicar multas diversas, declarar a inidoneidade de licitantes, ou até declarar a inabilitação de pessoas para o exercício de confiança.

A imposição de sanções pelo Tribunal de Contas dos Municípios não inviabiliza a aplicação de penalidades em outras instâncias como a cível, criminal e eleitoral. Por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram contas julgadas irregulares nos oito anos anteriores a pleito eleitoral, independentemente da aplicação de multa ou imputação de débito.

A sanção é uma das competências conferidas ao Tribunal de Contas dos Municípios para garantir a eficácia das suas decisões e o bom desempenho no controle das contas públicas, conforme artigo 71, inciso VIII, da CF.

Sanções de cunho pecuniário aplicáveis pelo Tribunais de Contas dos Municípios não se limitam à multa, uma vez que receberam autoridade constitucional para a imputação de débito aos gestores, por eventual prejuízo causado aos cofres públicos, pela má gestão ou por irregularidades que configurem desvio de recursos, de acordo com o § 3º do artigo 71 da CF.

A Constituição estabeleceu algumas espécies de sanção: imputação de débito e aplicação de multa proporcional ao dano causado ao erário. Além disso, impôs ao legislador ordinário o dever de estabelecer outras hipóteses de condutas e as respectivas sanções, a serem aplicadas pelo Tribunal de Contas.

A Lei no 15.958/07 (Lei Orgânica do TCMGO), em seu Capítulo VII, estabelece as sanções aplicáveis pelo Tribunal.

O débito e a multa distinguem-se pela natureza. O primeiro é o dano quantificado, possuindo caráter ressarcitório, isto é, visa compensar o erário de um prejuízo ocorrido. A multa tem caráter punitivo e pedagógico, para impedir a repetição de irregularidade eventualmente cometida. Por conseguinte, são institutos cumuláveis, podendo o Tribunal, a um só tempo, imputar débito e aplicar multa.

É de bom alvitre deixar claro que o TCMGO utiliza a expressão imputação de débito quando necessário o ressarcimento ao erário municipal, no sentido de atribuir a responsabilidade a uma pessoa, e a expressão aplicação de multa quando a decisão adquirir contornos sancionatórios em razão de ilícito cometido por agente na gestão de recurso públicos municipais.

#### 6.4.1 - Imputação de débito

O artigo 45 da Lei Orgânica do TCMGO assim dispõe:

Art. 45. Sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada situação geradora de dano ao erário municipal, imputável a qualquer agente público, o ato que o apreciar determinará a retirada, por cópia autêntica, das peças comprobatórias da lesão que serão autuadas em separado, sujeitando-se ao procedimento determinado no Regimento Interno.

§ 1º A decisão do Tribunal de que resulte imputação de débito torna a dívida líquida, certa e exigível e tem eficácia de título executivo.

§ 2º O imputado será notificado para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, efetuar e comprovar o recolhimento do débito.

§ 3º Comprovado o recolhimento integral, o Tribunal expedirá quitação do débito.

§ 4º O responsável que não atender a notificação será considerado revel

para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo, inclusive com a remessa ao Ministério Público.

Sobre o tema, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Hélio Saul Mileski, em sua obra “O Controle da Gestão Pública”<sup>9</sup>, afirma que:

(...) Todavia, a Constituição (art. 71, VIII), na forma legal determinada, autoriza a Corte de Contas, quando, via procedimento de auditoria ou julgamento de Contas, esta constatar prática de ato que resulte em utilização indevida de bens e equipamentos ou ilegalidade de despesas, com prejuízo ao erário, a proceder à glosa da despesa, mediante impugnação dos valores apurados, com fixação de débito ao responsável, a fim de que este promova a devolução dos valores glosados, em recomposição do prejuízo causado ao erário.

Essa providência constitucional autorizativa segue princípio básico de direito de que todo aquele que causa dano a alguém deve reparar o prejuízo. Quando esse dano se dá no âmbito público, envolvendo responsabilidade administrativa por gerenciamento de dinheiros, bens e valores públicos, com muito mais razão deve ocorrer a recomposição do dano causado, porque este atinge toda coletividade. Assim, sendo o Tribunal de Contas o sindicante das contas públicas, com a competência de apurar eventuais danos ao erário, cabe a ele glosar os valores impugnados e fixar o débito dos responsáveis, fazendo que realize devolução dos valores debitados aos cofres públicos.

Sob esse prisma, a decisão que impõe ao responsável por verba pública a reposição da quantia glosada insere-se na competência exclusiva do Tribunal de Contas e seu cumprimento é obrigatório.

#### 6.4.2 - Aplicação de multa

Tendo em vista o controle efetuado por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como a competência consubstanciada no inciso VIII do artigo 71 da Carta Magna, o Tribunal de Contas dos Municípios pode aplicar três espécies de multa: a) proporcional ao dano causado ao erário; b) por infração administrativa contra as leis de finanças públicas; e c) por infração às normas de administração financeira e orçamentária.

A multa proporcional ao dano causado ao erário foi estabelecida expressamente no artigo 71, VIII da Constituição Federal. Caso o

<sup>9</sup> MILESKI, Hélio Saul. *O controle da gestão pública*. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 381.

TCMGO constate a malversação de verbas, decorrente de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, a aplicação de multa é medida que se impõe, já que, nesta hipótese, a atuação é vinculada, devendo conter carga coativa proporcional ao dano e à circunstância que a motivou.

O art. 47-A, inciso VIII, da Lei Orgânica do TCMGO traz um exemplo dessa espécie de multa, ao prever a penalidade em caso de prática de ato de gestão antieconômico:

Art. 47-A. Sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada conduta sujeita a multa, tipificada nesta Lei, no ato que os julgar ou apreciar fará constar a qualificação do agente, o dispositivo legal violado, o resumo da conduta e o quantum da multa, no valor máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), observando-se os percentuais seguintes, aos responsáveis por:

(...)

VIII - praticar ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, de um a vinte e cinco por cento;

Em relação à multa por infração administrativa contra as leis de finanças públicas, a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, estabelece penalidades de natureza criminal e administrativa para os gestores que violem as normas de direito financeiro contidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), dispondo, em seu artigo 5º, §§ 1º e 2º, caber, ao Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público, processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, além de punir com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, responsabilizado pessoalmente pelo respectivo pagamento.

Em razão disso, o art. 49 da Lei Orgânica do TCMGO dispõe:

Art. 49. O Tribunal aplicará a multa prevista no art. 5º da Lei federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, no valor de 30% dos vencimentos anuais do agente que praticar as seguintes infrações administrativas contra as leis de finanças públicas:

I - deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal o Relatório de Gestão Fiscal, nos prazos e condições estabelecidos nesta Lei;

II - propor lei de diretrizes orçamentária anual que não contenha as metas fiscais, na forma da lei;

III - deixar de expedir ato determinando a limitação de empenho e mo-

vimentação financeira, nos casos e condições estabelecidas nesta Lei;

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos desta Lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido o limite máximo de repartição por Poder.

A multa por infração às normas de administração financeira e orçamentária está, portanto, prevista em lei e possui o objetivo de penalizar o Gestor pela prática de ato que, embora não cause dano ao erário, prejudica a regularidade da administração financeira ou o exercício do controle externo.

Penalidades de igual natureza estão previstas nos incisos XI, XII e XIII do artigo 47-A da LOTCMGO, aplicáveis aos responsáveis por:

Art. 47-A. Sempre que nos processos em tramitação no Tribunal for constatada conduta sujeita a multa, tipificada nesta Lei, no ato que os julgar ou apreciar fará constar a qualificação do agente, o dispositivo legal violado, o resumo da conduta e o quantum da multa, no valor máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), observando-se os percentuais seguintes, aos responsáveis por: observando-se os percentuais seguintes, aos responsáveis:

(...)

XI - obstruir o livre exercício das auditorias e inspeções determinadas, de vinte e cinco a cinquenta por cento;

XII - sonegar processo, documento ou informação, em auditoria ou inspeção realizada pelo Tribunal, de dez a cinquenta por cento;

XIII - atrasar injustificadamente o encaminhamento de documentos e/ou informações solicitadas pelo Tribunal, de um a cinco por cento;

#### 6.4.3 - Execução de Decisões

Em decorrência da competência constitucional sancionatória, o Tribunal pode, em processo administrativo de julgamento das contas de administrador ou de outro responsável pela gestão de recursos públicos, aplicar multa ou imputar débito nos casos previstos em lei. Tais decisões possuem eficácia de título executivo, de acordo com o parágrafo 3º, do artigo 71, da Constituição Federal.

Assim, basta o trânsito em julgado para a constituição do título, passível de ser levado à execução<sup>10</sup>.

O julgamento das contas é soberano, privativo e definitivo, não

---

<sup>10</sup> Em que pese parte da doutrina compreender que não existe coisa julgada administrativa, a Lei Orgânica do TCMGO adotou a expressão (arts. 6º, § 7º e 11., § 4º), conceituando-a como o parecer prévio ou o acórdão em contas de gestão do qual não caiba interposição do recurso ordinário do art. 41.

competindo ao Poder Judiciário adentrar no mérito das decisões para modificá-las, sobrepondo seu próprio juízo de conveniência ou de oportunidade, salvo na hipótese de flagrante irregularidade formal ou ilegalidade.

Apesar da eficácia de título executivo, o Tribunal de Contas não possui competência para executar suas próprias decisões, seja diretamente ou por meio do Ministério Público de Contas.

Em consequência, se o agente não cumprir voluntariamente a decisão, o procedimento judicial para o seu cumprimento somente pode ser proposto pelo órgão de representação judicial do ente público beneficiário da condenação imposta pelo Tribunal de Contas, conforme posição pacificada pelo STJ e STF.

Nesse contexto, qual seria o órgão beneficiado pela decisão transitada em julgado do Tribunal de Contas? Embora a questão ainda não tenha sido pacificada pelo STF, onde aguarda julgamento sob a sistemática da repercussão geral, o STJ entende que a competência para a execução dessas condenações variará de acordo com a natureza da verba.

O Município será parte legítima quando a decisão do TCMGO impuser o ressarcimento, ao erário, de valores irregularmente empregados. O Estado será legitimado para executar a decisão relativa a multas, eis que essa penalidade servirá para ratificar a competência fiscalizatória do próprio Tribunal, já que a decisão condenatória não busca ressarcimento dos cofres públicos lesados, mas possui caráter eminentemente punitivo.

Em relação à cobrança extrajudicial das decisões inerentes à aplicação de multa, o TCMGO publicou a Resolução Administrativa nº 105/2017, que dispõe sobre a realização de Convênio entre o Tribunal e o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – Seção Goiás, com o objetivo de regulamentar os procedimentos de protesto de Certidões de Débito das Multas:

Art. 1º - Autorizar a celebração de Convênio com o Instituto de Estudos de Protestos de Títulos do Brasil – Seção Goiás, a fim de disciplinar os procedimentos a serem adotados na remessa para protesto das Certidões de Débito das Multas aplicadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, cujo produto de arrecadação constitui receita destinada ao Fundo Especial de Reparelhamento do TCM (FUNERTCM).

No que se refere à aplicação das receitas decorrentes da execução de multas aplicadas pelo TCMGO, o art. 48-B da sua Lei Orgânica dispõe:

Art. 48-B. As receitas resultantes da aplicação de multas serão aplicadas na realização de despesas necessárias a programas ou ações de capaci-

tação técnica do corpo de servidores do Tribunal de Contas dos Municípios –TCM–, da Procuradoria-Geral de Contas junto ao TCM e dos Municípios, na aquisição de tecnologias de informática, na realização de concurso público, na aquisição de livros e outros materiais didáticos para uso dos servidores do TCM e/ou distribuição aos seus jurisdicionados, reparos e aquisição de bens de natureza permanente e ainda, na realização de outros atos de fiscalização em Município.

## **6.5 - Consultiva**

Consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, a fim de subsidiar o julgamento pelo Poder Legislativo. Engloba, ainda, as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos afetos a matéria de competência do TCMGO.

## **6.6 - Informativa**

O TCMGO fornece informações diversas a órgãos públicos, pessoas jurídicas e físicas, no âmbito municipal, estadual e federal, inclusive para cumprir as determinações da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

Citam-se, por exemplo, o envio, ao Poder Legislativo, de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e a manutenção de página na *internet*, contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, das contas públicas e outras.

Além disso, o Regimento Interno prevê a disponibilização, pela Presidência, de certidões e informações a pessoas físicas ou jurídicas, visando à defesa de seus direitos ou esclarecimentos de interesse particular, geral ou coletivo.

## **6.7 - Corretiva**

Engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (previstos nos incisos IX e X do art. 71 da CF): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem ao cumprimento da lei e à sustação de ato impugnado, quando não forem adotadas as providências determinadas.

Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão.

## 6.8 - Normativa

Decorre do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos sob sua jurisdição.

## 6.9 - Ouvidoria

A Ouvidoria constitui um canal aberto entre a população e o Tribunal, de modo a tornar efetivo o controle social da gestão. Representa o contato entre o Órgão e o cidadão ou suas entidades representativas: partidos políticos, associações e/ou sindicatos.

A Ouvidoria recebe denúncias, críticas e sugestões, que podem, inclusive, ser ofertadas pelos controles internos dos jurisdicionados. As denúncias serão apuradas sigilosamente, a fim de proteger a identidade do denunciante, a honra e a imagem dos envolvidos, até a conclusão da análise de mérito.

O portal do TCMGO na *internet* apresenta *link* de acesso ao Sistema de Ouvidoria (<https://www.tcm.go.gov.br/ouvidoria>), de fácil manuseio e com as funcionalidades necessárias ao exercício do controle social por parte da população.

## 7 - PRESCRIÇÃO

### 7.1 - Aspectos gerais

O conceito de prescrição liga-se aos conceitos de obrigação e pretensão. Numa relação jurídica, a partir do momento em que a prestação se torna exigível, a lei estabelece prazo no qual esta pode ser exigida por meio de ação. Vencido o prazo, o devedor pode negar-se ao cumprimento, se acionado pelo credor, alegando prescrição.

O artigo 37, § 5º da CF estabelece a imprescritibilidade do direito do erário ao ressarcimento de dano causado pelo gestor público:

Art. 37. 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:

[...]

§ 5º. A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

### 7.2 - Incidência nas ações de ressarcimento ao erário

Não é pacífico o entendimento a respeito da incidência da imprescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário, fundadas em decisão de Tribunal de Contas, pois, em geral, não há lei específica prevendo prazo prescricional para os ilícitos a serem punidos por esse órgão.

Por não haver, na maioria das leis orgânicas dos Tribunais de Contas, dispositivo específico sobre o prazo prescricional, a aplicação analógica de normativos existentes é o único caminho para reconhecer os efeitos do tempo sobre a inércia da Tribunal de Contas em penalizar os responsáveis.

No julgamento do Mandado de Segurança 32201/DF (MS-32201), em 21/3/2017, de relatoria do Min. Roberto Barroso, o STF anotou que, a despeito de a Lei Orgânica do TCU prever a competência do órgão na aplicação de multa pela prática de infrações submetidas à sua esfera de apuração, deixou de estabelecer prazo para o exercício desse poder punitivo. Do exposto, entendeu que o normativo que mais se amolda à

questão é a Lei nº 9.873/1999, que estabelece normas sobre a prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal e prevê, como regra geral, o prazo prescricional de 5 (cinco) anos:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.

### **7.3 - Entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU**

O TCU, por sua vez, em reiteradas decisões, arguiu que não se aplicam, aos processos de controle externo, os prazos prescricionais previstos em normas que regulam a ação punitiva movida pela Administração Pública Federal no exercício do poder de polícia (Lei nº 9.873/1999), ou que disciplinam a cobrança de dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, (Decreto nº 20.910/1932).

Assim, entendeu que, com relação à cobrança de débito, são imprescritíveis as ações de ressarcimento em favor do erário. (Acórdão nº 825/2014 – Segunda Câmara, data da sessão 11/3/2014, Relator Min. José Jorge).

Diante da celeuma, o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a repercussão geral do tema no Recurso Extraordinário (RE) 636886, cuja decisão de mérito deverá ser aplicada aos casos análogos, sobrestados nas demais instâncias.

### **7.4 - Prescrição na Lei Orgânica do TCMGO**

A Lei Orgânica do TCMGO foi alterada pela Lei Estadual nº 19.990, de 22 de janeiro de 2018, que contemplou o instituto da prescrição na forma a seguir:

Art. 56-A. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas dos Municípios nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

§ 1º A prescrição será decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:

I - da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;

II - da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado prevista em lei ou ato normativo;

III - da ciência do fato, nos demais casos.

§ 2º A prescrição deve ser reconhecida por decisão do Tribunal Pleno.

§ 3º A prescrição da pretensão punitiva não impede o exercício do controle externo pelo Tribunal para a apuração de dano ao erário.

Art. 56-B. Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção, instauração ou conversão em Tomada de Contas Especial;

III - despacho que receber denúncia ou representação;

IV - a interposição de recurso.

Art. 56-C. A contagem do prazo a que se refere o art. 56-A voltará a correr, por inteiro:

I - quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a III do art. 56-B;

II - quando da interposição de recurso.

§ 2º A prescrição deve ser reconhecida por decisão do Tribunal Pleno.

§ 3º A prescrição da pretensão punitiva não impede o exercício do controle externo pelo Tribunal para a apuração de dano ao erário.

A presença dos dispositivos transcritos na Lei Orgânica do TCM-GO pacifica a matéria e facilita a aplicação do princípio da segurança jurídica.



## 8 - O PROCESSO DE CONTAS NO TCMGO

### 8.1 - Princípios Processuais aplicáveis ao Processo de Contas

Semelhantemente ao que ocorre nos processos judiciais, no processo de contas devem ser observados, dentre outros, os princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, juiz natural, oficialidade, verdade material, formalismo moderado e motivação.

#### 8.1.1 - Devido processo legal (*due process of law*)

A validade do processo de contas requer o atendimento de todas as etapas previstas em lei, o que inclui o encadeamento, a sequência e a forma dos atos processuais que o constituem, desde a instrução, a manifestação da Secretaria de Controle Externo<sup>11</sup>, o parecer do MPC, até o julgamento ou apreciação.

O processo instaurado obedece aos preceitos do devido processo legal, expressos no contraditório e ampla defesa, facultando-se às partes a apresentação de razões, recursos incidentes sobre suas decisões e até ação própria visando desconstituir julgado desfavorável.

Especificamente, o TCMGO pauta-se, ainda, por sua Lei Orgânica, cujos procedimentos são pormenorizados no Regimento Interno, aprovado mediante Resolução Interna.

A legislação atinente a cada matéria também é observada. Por exemplo: as Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, alusivas a licitações e contratos; a Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000, referentes à contabilidade pública, orçamento e avaliação de gestão fiscal, entre outras.

O referido princípio, aplicado ao processo de contas deste Tribunal, garante à parte: citação e conhecimento prévio da acusação; julgamento público e sem dilações indevidas; não ser processada e julgada com base em leis novas; ser processada com fundamento em provas lícitas; produção de prova e outros.

#### 8.1.2 - Contraditório e ampla defesa

---

<sup>11</sup> Conforme especificidade da área de atuação explicitada no Capítulo 4, subtítulo 4.3.

Exige que o responsável seja comunicado para apresentar resposta quanto a irregularidade ou ilegalidade por ele supostamente praticada.

Referido princípio contempla o direito de vista dos autos no TCMGO e obtenção de cópias, informação sobre as decisões proferidas no processo, possibilidade de formular alegações, apresentar outros documentos os quais serão objeto de consideração.

Observa-se que os conceitos se completam, de forma a garantir aos interessados o conhecimento de tudo que lhes diga respeito no processo, a publicidade de todos os atos processuais, a oportunidade de manifestação e o recurso.

Como exemplo da aplicação do princípio, o Relator ou o Tribunal viabilizará o exercício do contraditório e da ampla defesa, na hipótese de existência de débito e/ou multa, quando não assegurados anteriormente no curso do feito.

### 8.1.3 - Juiz natural

Considerando que a CF garante a todos um julgamento justo, o princípio do juiz natural se aplica, de igual forma, ao processo de contas, não podendo existir ato que venha designar um julgador para atuar em um processo específico.

O princípio busca assegurar o julgamento por autoridade competente e imparcial, a qual somente assumirá tal função quando atendidos os requisitos e condicionantes previstos pela Constituição, incluídos os critérios para investidura em cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas, previstos no art. 73 da CF.

Este princípio, aliado à livre distribuição dos processos, é aplicado para garantir uma atuação legítima, imparcial e impessoal do julgador.

De acordo com previsão regimental, a distribuição de processos aos Conselheiros e Conselheiros-Substitutos é realizada na forma definida em ato normativo próprio, com rodízio anual, na ordem crescente das regiões, de forma a atender ao princípio em comento.

### 8.1.4 - Oficialidade

Em decorrência deste princípio, o Tribunal age de ofício, impedindo que o processo fique parado pela inércia das partes, tendo o poder/dever de impulsioná-lo sem a necessidade de iniciativa do interessado ou de terceiros, promovendo todos os atos necessários ao seu prosseguimento.

Como exemplo da aplicação do princípio pelo TCMGO, o relator,

ao presidir a instrução do processo, pode determinar, mediante despacho, de ofício, o sobrestamento excepcional do julgamento ou da apreciação, a citação, notificação e intimação dos responsáveis, ou outras providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos.

Mesmo nas denúncias cujas provas e indícios não preencham os requisitos, o relator dispõe de competência para acolhimento e apuração dos fatos.

#### 8.1.5 - Verdade material

As decisões proferidas pelo TCMGO refletem a aplicação do princípio da verdade material na busca da efetiva fiscalização da gestão dos recursos públicos, ampliando sua competência investigatória. Trata-se de atuação que, longe de violar a segurança jurídica, procura garantir que suas decisões reflitam uma maior aproximação com a realidade.

Para garantir a consecução do princípio, o Tribunal, pela lei, possui a capacidade de produzir provas a seu critério, independentemente de pedido das partes, permitindo que os interessados intervenham com vista à contestação dos novos elementos eventualmente obtidos, que têm como escopo possibilitar ao relator conhecer os detalhes do caso em análise e formar sua convicção.

Em inúmeras decisões do TCMGO, os relatores, ao se depararem com a ausência de provas necessárias à formação de seu juízo valorativo, realizam diligências que incluem a coleta de novas provas ou determinam a exibição daquelas que porventura estejam em poder de outrem, ou de órgãos públicos.

#### 8.1.6 - Formalismo moderado

O principal objetivo da aplicação deste princípio é atuar em favor do jurisdicionado, significando que “a Administração não poderá ater-se a rigorismos formais ao considerar as manifestações do administrado.”<sup>12</sup>

No processo de contas do TCMGO, uma vez observada a existência de informação relevante que possa atenuar ou agravar a responsabilidade da parte, mesmo que trazida de forma intempestiva, é permitida a juntada das respectivas evidências para serem apreciadas.

Em várias decisões deste Tribunal, visando atender ao princípio

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 464.

em tela, pode-se notar o desprendimento do rigorismo formal presente nos processos judiciais, uma vez que o formalismo só é tolerável nos casos em que sua observância seja imprescindível ao atendimento do interesse público e à proteção dos interesses dos administrados.

O informalismo também se mostra necessário em virtude de os processos não demandarem atuação por meio de advogado, o que amplia a transigência em relação a falhas formais.

### 8.1.7 - Motivação

O dever de expor as razões de fato e de direito que levam o julgador a formar sua convicção e decidir em determinado sentido advém diretamente da Constituição Federal. Embora o fundamento constitucional seja suficiente, o princípio foi destacado no artigo 489 do CPC.

Neste ensejo, o TCMGO, em consonância com o princípio e em atendimento ao CPC, indica a legislação aplicada ao caso concreto, os fatos que geraram a decisão e os fundamentos nos quais ela se baseou.

O julgador motiva sua decisão, expondo as razões que conduziram à decisão, que formaram a causa para a sua forma de ser, elemento imprescindível para a validade do ato<sup>13</sup>.

## 8.2 - Natureza jurídica

É comum, na doutrina alusiva ao estudo do Direito Público, entender-se que o processo no âmbito dos Tribunais de Contas possui a natureza jurídica de processo administrativo. Todavia, ele não se confunde com os processos judicial, administrativo ou parlamentar, isto é, aqueles que se situam no âmbito do Poder Judiciário, na interioridade dos órgãos públicos e no âmbito legislativo, respectivamente.

Carlos Ayres Britto<sup>14</sup>, ex-Ministro do STF, asseverou que nos Tribunais de Contas há um autêntico processo de contas, que possui ontologia própria, natureza e identidade inconfundíveis, ou seja, não se enquadra em nenhuma definição dos três outros conhecidos, diferindo do processo judicial em quesitos exemplificativos, tais quais:

---

<sup>13</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo Administrativo Federal: comentários à Lei n. 9.784 de 29/1/1999*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009, p.53.

<sup>14</sup> BRITTO, Carlos Ayres. *O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas*. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 12 de junho de 2018.

PROCESSO JUDICIAL	PROCESSO DE CONTAS - TCMGO
As partes estão em litígio.	Ausência de litígio
Relação processual construída por três pilares: autor, juiz e réu.	Relação processual formada pelo responsável/ interessado/sucessor e o Tribunal de Contas (interesse público)
O juiz (ou aqueles que atuarem na esfera recursal) deverá agir como árbitro imparcial, movido apenas pelas informações presentes no processo, trazidas somente pelas partes ou com o seu consentimento.	O TCMGO tem autonomia para levantar informações que mostrem a verdade real, não se limitando ao que for trazido pela parte.
Inércia da jurisdição	Jurisdição de ofício
Contagem de prazo (de acordo com CPC): dias úteis	Contagem de prazo: dias corridos
Os recursos estão associados ao duplo grau de jurisdição	Os recursos não estão associados ao duplo grau de jurisdição
Necessidade de a parte estar representada por advogado para a prática dos atos processuais	Desnecessidade de a parte estar representada por advogado para a prática dos atos processuais
É admitida prova testemunhal	Não se admite prova testemunhal
A revelia torna o fato incontroverso	A revelia não traz como efeito a presunção de veracidade dos fatos ilícitos imputados ao responsável

### 8.3 - Subsidiariedade da Lei do Processo Administrativo

Em que pese o Tribunal de Contas exercer atribuições administrativas atípicas, como todos os demais órgãos de poder, sua função constitucional de controle apresenta características próprias. Em outras palavras: possui autonomia orgânica, que independe dos demais órgãos do Poder.

De fato, os atributos peculiares e as especificidades distinguem o processo desenvolvido pelos Tribunais de Contas da processualística praticada na Administração Pública em geral.

Ao cumprir a competência de julgar as contas, o TCMGO não objetiva produzir atos cujos efeitos gerem reflexos que se limitem ao âmbito administrativo, quer federal, como estatuído na Lei nº 9.784/1999, a qual visa estabelecer “normas básicas sobre o processo administrativo

no âmbito da Administração Federal direta e indireta”; quer estadual, como prevê a Lei Estadual nº 13.800/2001.

Na Lei Orgânica do TCMGO há disposições acerca da organização, apresentação e prática de atos processuais, que se diferem das regras estabelecidas pela Lei de Processo Administrativo.

Todavia, a Lei nº 13.800/2001 deve ser aplicada com precedência em relação ao CPC, em virtude da maior aproximação do processo administrativo com as atividades finalísticas do Tribunal de Contas.

## **8.4 - Subsidiariedade do Código de Processo Civil**

Com o advento do CPC, Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, houve alteração positiva quanto à perspectiva de sua aplicação no âmbito administrativo.

Isso porque seu art. 15 é expresso ao determinar que, na ausência de normas, o Código aplicar-se-á supletivamente (quando a norma for incompleta e a aplicação do CPC for complementar) e subsidiariamente (quando não estiver disciplinado determinado instituto processual) aos processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos.

Sendo a aplicação subsidiária e supletiva, devem ser aproveitadas as regras processuais do Código, não só na ausência de norma do processo administrativo, mas também para complementação de matérias já previstas.

Todavia, as normas do CPC devem ser aplicadas com certa reserva e de modo adaptado aos processos nos Tribunais de Contas, dada a sua natureza peculiar.

## **8.5 - Do processo em geral**

São consideradas partes, no TCMGO, o responsável, o interessado e o sucessor. Elas podem praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído, ainda que não seja advogado.

De um modo geral, é possível separar as etapas do processo (instrução, manifestação da Secretaria de Controle Externo, parecer do Ministério Público de Contas e julgamento), conforme subitens a seguir.

### **8.5.1 - Instrução**

A instrução processual engloba, basicamente, as seguintes etapas:

1. recebimento e autuação das peças iniciais;

2. elaboração de relatório pelo corpo técnico;
3. citação do responsável e juntada de sua defesa; e
4. análise da defesa pelo corpo técnico.

O relator presidirá a instrução processual, determinando, via despacho, de ofício ou por provocação, a citação, notificação e/ou intimação dos responsáveis, ou outras providências necessárias ao saneamento dos autos, ou, ainda, excepcionalmente, o sobrestamento do julgamento ou da apreciação.

É prudente observar, no entanto, que o Regimento Interno do TCMGO delegou aos Secretários de Controle Externo competência para realização das comunicações, diligências e outras providências necessárias ao saneamento e à melhor instrução do processo.

As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações de terceiros, não se admitindo aquelas obtidas por meios ilícitos.

Poderão, ainda, requerer vista e cópia de peças dos autos, mediante expediente dirigido ao Relator, cumpridos os requisitos regimentais.

Consoante o disposto no artigo 36 da Lei Orgânica do TCMGO, a citação, a intimação ou a notificação far-se-á da seguinte forma:

I – pelo correio, em caso de citação, mediante carta registrada com aviso de recebimento;

II – por meio de publicação do ato ou decisão no Diário Oficial de Contas (DOC) do TCMGO;

III - por edital publicado no DOC, quando o destinatário da citação não for localizado;

IV - por meio eletrônico, e-mail, fac-símile, telegrama ou qualquer outra forma, desde que fique confirmada inequivocamente a entrega da comunicação ao destinatário;

V - mediante ciência da parte, inclusive ao procurador desta no caso de se achar presente em sessão da Câmara ou Tribunal Pleno.

Transcorrido o prazo para resposta, apresentada ou não, os autos seguirão à Secretaria de Controle Externo específica para prosseguimento ou encerramento da instrução, mediante emissão de certificado ou parecer, seguindo daí ao MPC para análise e elaboração de parecer, quando não se tratar de hipótese de manifestação oral.

### 8.5.2 - Parecer do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas, atuando autonomamente, emite opinião fundamentada, por meio de parecer, antes que os autos sejam submetidos ao Relator, para emissão de voto ou proposta.

Em hipóteses determinadas em resoluções específicas, contudo, a manifestação ministerial ocorre oralmente, na sessão de julgamento, geralmente nos feitos da competência originária das Câmaras. Como exemplos podem ser citados os processos relativos a aposentadorias, com valor de proventos inferior a três salários mínimos, instrumentos de planejamento, etc.

### 8.5.3 - Julgamento

São levadas a julgamento pelas Câmaras e pelo Tribunal Pleno as Contas de Gestão, ou, para apreciação, os demais processos.

É facultado à parte distribuir, após a inclusão do processo em pauta, memorial aos Conselheiros e ao representante do Ministério Público de Contas.

Desde que a tenham requerido ao Presidente do respectivo Colegiado até a abertura da sessão, as partes poderão produzir sustentação oral, após a apresentação, ainda que resumida, do relatório, e antes do voto do relator, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído.

### 8.5.4 - Apresentação de recursos

A apresentação de recursos será objeto de capítulo próprio. É oportuno, porém, declinar suas respectivas fases:

- a) recebimento e admissão do recurso;
- b) manifestação da Secretaria de Recursos ou, nos embargos de declaração, da Unidade Técnica responsável;
- c) parecer do Ministério Público de Contas; e
- d) decisão do Tribunal Pleno.

## 8.6 - Espécies de processos

É possível classificar as espécies dos processos que tramitam no TCMGO segundo a natureza da atividade envolvida no objeto de cada um, quais sejam:

### 8.6.1 - Prestação de contas

Os processos de prestação de contas no TCMGO abrigam as seguintes espécies:

- a) Contas de Governo – Prefeito; e
- b) Contas dos Gestores Municipais – Prefeito quando ordenador de despesa, gestores e administradores, como exemplo dos fundos (FMS, FUNDEB, entre outros), Presidente ou Mesas da Câmara Municipal e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das administrações direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Municipal - Contas de Gestão.

#### 8.6.2 - Processo de fiscalização

De acordo com a iniciativa, a fiscalização classifica-se em:

- a) exercida por iniciativa própria;
- b) exercida por iniciativa da Câmara Municipal;
- c) para fins de registro de atos de admissão, aposentadoria e pensão;
- d) para fins de registro de atos, contratos, convênios, termos de parceria e outros ajustes; e
- e) de outras naturezas, na forma do art. 30 da LOTCMGO.

#### 8.6.3 - Consultas

Processos em que são respondidos os questionamentos das autoridades competentes, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares submetidos à competência do Tribunal.

As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

No TCMGO, conforme disposto em ato normativo interno — Resolução Administrativa nº 232/2011 — as consultas são respondidas pelos Conselheiros-Substitutos, sendo apreciadas pelo Pleno em sessão técnico-administrativa.

#### 8.6.4 - Denúncia ou representação

Destinam-se a dar conhecimento, ao Órgão, sobre um determinado fato ilegal, suscetível de responsabilização ou possível adoção de medidas.

Diferenciam-se quanto à legitimidade ativa, conforme descrito em disposição regimental do órgão. Na denúncia, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima, ao passo em que na representação são legitimadas as seguintes autoridades e órgãos:

- I – membros do Ministério Público Estadual;
- II – membros do MPC;
- III – órgãos de controle interno;
- IV – Senadores da República, Deputados Federais, Estaduais, Distritais, Juízes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;
- V – Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como os respectivos membros do Ministério Público de Contas;
- VI – Vereadores e os Prefeitos;
- VII – Unidades Técnicas do Tribunal; e
- VIII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais.

## 9 - O REGIME JURÍDICO DAS CONTAS PÚBLICAS: CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO

A competência dos Tribunais de Contas para analisar as prestações de contas está insculpida no artigo 71, incisos I e II, da Constituição Federal:

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

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

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

Conforme se abstrai da leitura dos dispositivos constitucionais, existem duas competências distintas: I) **apreciar** as Contas de Governo, com a elaboração do Parecer Prévio nas contas anuais do Chefe de Governo; e II) **julgar** as Contas de Gestão dos administradores públicos.

O conceito de Contas de Governo e de Gestão foi abordado pelo Superior Tribunal de Justiça no recurso em mandado de segurança RMS nº 11060/GO, conforme trecho do acórdão abaixo transcrito (p. 159):

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). 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). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF). [Grifo nosso]

## 9.1 - Contas de Governo

A apreciação das Contas de Governo consiste na análise sistêmica da gestão do município, no intuito de apresentar um diagnóstico do desempenho das políticas públicas discriminadas nos instrumentos de planejamento municipal (PPA, LDO e LOA). Nesta atividade não há apreciação de irregularidades, mas somente de aspectos decorrentes de atos políticos.

O Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado<sup>15</sup>, leciona que a apreciação das Contas de Governo não deve se ater aos atos administrativos isoladamente, mas sim avaliar a conduta do administrador no exercício das funções políticas:

[...] tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

[...] ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a instituição de contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e as leis orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. [...] O Tribunal deve também verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas de saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infra-estrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) referentes à transparência na gestão fiscal.

---

<sup>15</sup>FURTADO, José Ribamar Caldas. *Regime de Contas Públicas: contas de governo e contas de gestão*. Revista do Interesse Público. Porto Alegre, nº. 42, mar/abr 2007, p. 355.

## 9.2 - Contas de Gestão

No sentido inverso da abordagem realizada no âmbito das Contas de Governo, em que são apreciados os atos políticos do Chefe de Governo, a análise das Contas de Gestão volta-se exclusivamente para os atos administrativos específicos. O foco reside na legalidade, na legitimidade e na economicidade dos atos de gestão dos responsáveis, dela podendo resultar, inclusive, aplicação de multa ou imputação de débito.

Recorrendo novamente ao ensinamento do Conselheiro Caldas Furtado<sup>16</sup>, tem-se que:

As contas de gestão [...] evidenciam atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes, e demais responsáveis, de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

Enquanto na apreciação de 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 de subvenções e renúncia de receitas.

Ressalta-se que, em parte significativa dos municípios goianos, o Prefeito acumula também a função de ordenador de despesa. Nesta situação, o mesmo agente desempenha funções políticas e administrativas e, portanto, submete-se a um duplo julgamento: um político, exercido pela Câmara Municipal, com Parecer Prévio (Contas de Governo); e outro técnico, exercido pelo TCMGO (Contas de Gestão).

---

<sup>16</sup>FURTADO, José Ribamar Caldas. *Regime de Contas Públicas: contas de governo e contas de gestão*. Revista do Interesse Público. Porto Alegre, n.º 42, mar/abr 2007, p. 355.



## 10 - OBJETO DAS ATIVIDADES DE CONTROLE EXTERNO

Objetivamente, as atividades de controle externo, no que diz respeito à legalidade e eficiência, concentram-se nos atos administrativos.

De um lado, o controle de legalidade diz respeito ao caráter vinculado do ato administrativo; de outro, o controle de eficiência, alcança aspectos dos atos administrativos discricionários, assim compreendidos:

**a) Ato administrativo vinculado:** é aquele que reproduz os elementos previamente estabelecidos na lei, a qual põe em evidência a exclusão da discricionariedade do agente público e restringe a manifestação de vontade da Administração Pública; e

**b) Ato administrativo discricionário:** é aquele que, atendidos os requisitos legais, faculta ao gestor avaliar a conveniência e oportunidade da sua materialização, binômio que constitui o mérito do ato.

Essa efetividade na realização do mister que a Constituição relegou aos tribunais, contudo, requer o aprimoramento dos mecanismos de aferição e constante evolução do órgão.

Em elucidativo artigo intitulado “Desafios para o TCU em 2018”, o Ministro Bruno Dantas sintetizou a caminhada histórica e a evolução do modelo de fiscalização adotado pelo Tribunal de Contas da União<sup>17</sup>:

A Constituição de 1988 fez clara opção por reforçar o sistema de controle da Administração Pública. As competências do Tribunal de Contas da União (TCU) foram ampliadas qualitativa e quantitativamente, permitindo que o órgão se modernizasse, tornando-se, por merecimento, relevante ator no cenário institucional brasileiro. Mas é preciso resistir à tentação da hipertrofia e exercitar a autocontenção.

Nas últimas três décadas, o TCU deixou de ser órgão preponderantemente burocrático de registro contábil e apostilamento de informações oficiais (fase anterior aos anos 1990) e viveu uma fase intensa e quase solitária de fiscalização de licitações, contratos e obras públicas (anos 1990 a 2010) com a consagração do FISCOBRAS – que encaminha anualmente a lista suja de obras irregulares à Comissão de Orçamentos do Congresso.

---

<sup>17</sup>DANTAS, Bruno. *Desafios para o TCU em 2018*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI271730,101048-Desafios+para+o+TCU+em+2018>. Acesso em: 12/06/2018.

A partir de 2005, ações do Ministério Público Federal e da Polícia Federal começaram a obter êxito em dar consequência penal às irregularidades que o TCU já apontava sistematicamente desde o escândalo do TRT de São Paulo em 1999. Não custa lembrar que no FISCOBRAS de 2009 o TCU já apontava irregularidades graves na Petrobras, que foram desnudadas amplamente em 2014, na Operação Lava Jato.

começaram a obter êxito em dar consequência penal às irregularidades que o TCU já apontava sistematicamente desde o escândalo do TRT de São Paulo em 1999. Não custa lembrar que no FISCOBRAS de 2009 o TCU já apontava irregularidades graves na Petrobras, que foram desnudadas amplamente em 2014, na Operação Lava Jato.

A chegada de novos personagens para reforçar o combate à corrupção permitiu que o TCU, sem descurar do controle de legalidade, lançasse seu olhar sobre a raiz de inúmeros males: a ineficiência na gestão pública, responsável pelo desperdício de centenas de bilhões de reais em decisões administrativas equivocadas, mal planejadas ou executadas, mas que se escondem sob o ilusório verniz de cumprimento da lei.

Afora as nuances penais, do ponto de vista administrativo, uma política pública que consome recursos do orçamento e não resulta em benefícios para a população é tão condenável quanto uma licitação fraudada ou um contrato superfaturado. Daí porque o TCU tem se esmerado em realizar auditorias operacionais que identificam fragilidades, riscos e oportunidades de aperfeiçoamento na gestão governamental.

Essa nova fase do controle da administração, entretanto, exige do TCU muita autocritica, muita autocontenção e visão consequencialista. Justamente por navegar nos mares da eficiência, e não no controle estrito da legalidade, é preciso resistir à tentação de substituir o gestor público nas escolhas que cabem ao Poder Executivo.

É comum que especialistas – como são os auditores – tenham concepções e fórmulas até mais inteligentes para os problemas identificados, mas o controle de eficiência deve mirar processos de tomada de decisão e a razoabilidade dos critérios adotados, tudo examinado conforme padrões científicos e experiências internacionais, sem pretensões salvacionistas.

A hipertrofia do controle gera o que estudiosos vêm chamando de “apagão decisório”, e eu denomino “infantilização da gestão pública”. Agências reguladoras e gestores públicos em geral têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem seus atos questionados. Ou, até pior, deixam de decidir questões mezinhas à espera de aval prévio do tribunal.

Se, de um lado, o controle de legalidade possui contornos bem definidos, de outro, o controle de eficiência típico da administração gerencial é menos preciso e mais subjetivo. Exatamente por isso a autocontenção e o consequencialismo devem ser exercitados, pois órgãos de controle não possuem legitimação democrática para formular políticas públicas e nem autorização constitucional para substituir o Poder Executivo.

Apesar de alguns exageros aqui e ali – felizmente corrigidos pela prudência do Supremo Tribunal Federal –, há sinais eloquentes de que o Plenário da Corte de Contas trilhará a senda constitucionalmente correta de respeitar o espaço decisório dos gestores, sem prejuízo de apontar as críticas que eventualmente sejam cabíveis.

Apesar de alguns exageros aqui e ali – felizmente corrigidos pela prudência do Supremo Tribunal Federal –, há sinais eloquentes de que o Plenário da Corte de Contas trilhará a senda constitucionalmente correta de respeitar o espaço decisório dos gestores, sem prejuízo de apontar as críticas que eventualmente sejam cabíveis.

Um case que demonstra essa postura foi o recente acórdão 2.121/17, de minha relatoria, no qual o Plenário fez diversas críticas aos critérios adotados pela ANATEL para escolha dos municípios que receberão investimentos em banda larga decorrentes de termos de ajustamento de conduta, mas não invalidou a escolha, preservando a autonomia da Agência.

A linha mestra dessa decisão revelou a compreensão de que a deferência do controle em relação aos espaços de decisão próprios do gestor não só está mais aderente à distribuição constitucional de funções, como também favorece a inovação e o desenvolvimento da Administração.

Minha convicção exposta no voto-condutor é também a mensagem que deixo para 2018: “o TCU deve ter a cautela necessária para não obstaculizar e burocratizar demasiadamente o procedimento de modo a inviabilizá-lo na prática. Também, repito, não deve analisá-lo com a mesma lupa burocrática com que examina, por exemplo, processos de licitações e contratos, visto tratar-se de um instrumento de gestão negociada.

O artigo transcrito revela, guardadas as devidas proporções, o esforço dos Tribunais de Contas e, mais precisamente, do TCMGO, de adequar seu modelo de fiscalização aos parâmetros constitucionais, para valorizar os princípios da eficiência e da efetividade.

Contando quatro décadas de existência, o TCMGO também tem se esforçado para abandonar a burocracia que inviabiliza a sua função e se tornar mais eficiente na aplicação de métodos inovadores de aferição dos gastos públicos realizados pelos municípios sob sua jurisdição.

Considere-se que os Tribunais de Contas podem exercer controle maior que o do Poder Judiciário sobre o mérito do ato administrativo porque apreciam, além da legalidade e da legitimidade, a sua economicidade.

Exatamente por isso a atuação técnica do TCMGO é cercada de cuidados e responsabilidades à altura das competências que a Constituição lhe outorgou, em respeito ao espaço decisório dos gestores, sem prejuízo de apontar as críticas ou sanções eventualmente cabíveis.



## **11 - AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS E O PODER JUDICIÁRIO - O CONTROLE DO CONTROLE**

A decisão adotada pelos Tribunais de Contas em processos de sua competência, embora possa influenciar, não vincula o Poder Judiciário no tocante à aplicação da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

A atuação do TCMGO, na qualidade de Tribunal político-administrativo, também não vincula a atuação do Poder Judiciário, nos termos do artigo 5º, XXXV, da CRFB de 1988, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão poderá ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário.

Ademais, o mister desempenhado pelo TCMGO, no sentido de auxiliar os Poderes Legislativos municipais na fiscalização, encerra decisões de cunho técnico-administrativo, que não fazem coisa julgada no sentido das atividades do Poder Judiciário, que pode, inclusive, revisá-las por força do princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça entende que o controle exercido pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, II, da CF, não é jurisdicional, inexistindo vinculação da decisão proferida pelo órgão administrativo com a possibilidade de o ato ser impugnado em sede de ação por ato de improbidade administrativa, sujeito ao controle do Judiciário (REsp 285.305/DF, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 13/12/2007; REsp 880.662/MG, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 1/3/2007; REsp 1.038.762/RJ, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/8/2009).

Por outro lado, segundo a jurisprudência do STF, o Poder Judiciário não pode analisar o mérito do ato administrativo, ainda que se trate do controle de contas. O jurisdicionado não pode simplesmente aventar a injustiça da decisão ou a metodologia empregada.

Em que pese poder considerar outros motivos para as disparidades nas contas, o Judiciário não detém poder para apreciar o juízo de conveniência e oportunidade, isto é, o mérito do ato administrativo, que goza de presunção de legitimidade.

Além disso, compete ao jurisdicionado provar as razões que justificariam a existência de manifesta ilegalidade em decisão do TCMGO.

Marçal Justen Filho<sup>18</sup>, na obra *Curso de Direito Administrativo*, leciona:

A presunção de legitimidade ao ato administrativo é um instrumento necessário à satisfação dos deveres inerentes à função administrativa. Como há encargos impostos ao Estado e fins que deve realizar, tem ele de dispor de instrumental jurídico compatível. Não seria possível ao Estado cumprir com suas funções administrativas se lhe fosse reservada situação jurídica idêntica àquelas dos particulares.

No ordenamento jurídico, a certeza de eventual direito somente será auferida quando o jurisdicionado apresentar provas consentâneas e contudentes que atestem as suas alegações, pois não lhe basta alegar.

Desse modo, não existem razões constitucionais e legais para que o Judiciário atinja o mérito dos atos decisórios do Controle de Contas, sob pena de ofensa ao princípio da separação dos poderes estampado no artigo 2º da CF.

É pertinente a lição de Hely Lopes de Meirelles, *in* *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Malheiros Editores, 2005, segundo a qual:

A Justiça somente anula atos ilegais, não podendo revogar atos inconvenientes ou inoportunos mas formal e substancialmente legítimos, porque isto é atribuição exclusiva da Administração.

A respeito do tema, já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER NOS ATOS PRATICADOS. SÚMULA 279/STF. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que ao Poder Judiciário, em respeito ao princípio constitucional da separação dos poderes, só cabe exercer o controle de atos administrativos na hipótese de ilegalidade ou de abuso de poder. ... (STF - RE 762323 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 19/11/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-250 DIVULG 17-12-2013 PUBLIC 18-12-2013) (grifou-se).

---

<sup>18</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 375.

## 12 - RECURSOS NO TCMGO

O direito de recorrer é condicionado à observância de requisitos, sem os quais não se pode apreciar o conteúdo da impugnação. É essencial que o recorrente observe o tipo de recurso a utilizar, o prazo para apresentá-lo, em que situações não pode recorrer, entre outros aspectos relevantes, para que a impugnação seja recebida e examinada pelo Tribunal.

Na abordagem dos recursos cabíveis em face de decisão proferida pelo Tribunal, foi utilizado como referência o Manual de Recursos do Tribunal de Contas da União<sup>19</sup>, aprovado pela Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 2014, adaptado à realidade do TCMGO.

### 12.1 - Quem pode recorrer

A faculdade conferida a determinada pessoa para recorrer é denominada legitimidade recursal, que varia conforme o tipo de recurso cabível.

Em regra, os recursos podem ser interpostos pelo responsável, pelo interessado e pelo Ministério Público que atua perante o TCMGO.

Também é possível a sua interposição por sucessores do responsável.

Os responsáveis, sucessores e o interessado podem ou não ser representados por advogado.

#### 12.1.1 - Responsável

É aquele que figura no processo em razão da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de dinheiros, bens ou valores públicos, ou pelos quais o município responda, ou quem, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Também é considerado responsável aquele que tenha dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.

#### 12.1.2 - Interessado

---

<sup>19</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DA UNLÃO. Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 2014. Aprova o “Manual de Recursos” do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140211/PRT2014-035.doc>. Acesso em: 08/03/2018.

É aquele que, embora não se enquadre no conceito de responsável, é titular de direito que pode vir a ser afetado por decisão proferida pelo Tribunal. Na hipótese, a razão legítima para intervir na causa deverá ser reconhecida pelo Relator ou pelo Tribunal.

Na fase recursal, o interessado habilitado em etapa anterior deve novamente demonstrar a razão legítima para recorrer da decisão prolatada.

### 12.1.3 - Sucessores dos responsáveis

Não obstante somente os dispositivos legais relacionados ao pedido de revisão prevejam expressamente a possibilidade, os sucessores também podem interpor recursos, por força do art. 1.055 do CPC, aplicável subsidiária e supletivamente aos processos de controle externo (Súmula nº 103 do TCU).

### 12.1.4 - Representação por advogado

Para interpor recursos no TCMGO a parte, sucessores ou o interessado podem ser representados por procuradores, advogados ou não, bastando que os constituam mediante mandato procuratório, cuja juntada é essencial. A ausência do instrumento constitui vício de representação da parte e os atos praticados pelo procurador não habilitado poderão ser considerados inexistentes.

## 12.2 - Contra qual decisão recorrer

A interposição de recursos é condicionada a determinados requisitos, dentre eles o cabimento (previsão legal do cabimento de recurso contra aquele ato) e o interesse (que revela a concreta necessidade da sua interposição). A ausência de um deles acarreta o não conhecimento.

Conclui-se logicamente que não são todos os atos processuais realizados pelo relator ou pelo Tribunal que autorizam a interposição de recurso.

### 12.2.1 - Cabimento

A possibilidade de recorrer resulta da combinação de dois aspectos: a **recorribilidade**, que é a previsão, nas normas processuais, de que cabe recurso contra o ato que se queira impugnar; e a **adequação**, no sentido de que o recurso a ser utilizado deve ser o previsto para aquele tipo específico de ato ou vício processual.

A adequação será tratada no próximo tópico. Quanto à recorribi-

lidade, em regra, cabem recursos contra despachos decisórios do relator e acórdãos do Tribunal que veiculem decisões de mérito ou adotem medidas cautelares.

### 12.2.2 - Interesse recursal

Para que seja recorrível, não basta a previsão genérica de recurso contra determinada espécie de decisão. É necessário que a deliberação contestada tenha causado dano efetivo ao recorrente, ou seja, que tenha havido sucumbência.

A noção de sucumbência traduz a ideia de utilidade e necessidade do recurso. Há interesse recursal quando, do ponto de vista prático, a modificação da decisão possa vir a proporcionar ao recorrente uma vantagem (utilidade) que restará inviabilizada se a decisão permanecer como se encontra (necessidade).

Em suma, para ser viável, deve-se demonstrar que, pelo menos em tese, a decisão impugnada acarretou ao recorrente uma situação de desvantagem, que se espera seja revertida com o recurso, a exemplo da exclusão de uma imputação de débito, da eliminação ou redução de penalidade aplicada, da supressão de determinada conduta imposta pela decisão ou da permissão para prática de algum ato que foi vedado. O recurso não pode ser utilizado como veículo de mero inconformismo com eventuais fundamentos da decisão.

O Tribunal tem entendimento firmado quanto a não haver sucumbência e, portanto, não ser viável recurso contra decisão que veicule recomendações e alertas ou que dê mera ciência de irregularidades, porquanto não causam danos à esfera jurídica dos interessados e responsáveis.

Também não é cabível recurso contra deliberação proferida em sede de monitoramento de acórdão do Tribunal, em que não houver rediscussão de questões de mérito e nem imposta nova sanção ao responsável.

A exceção ao requisito da sucumbência encontra-se apenas no caso particular dos embargos de declaração, por não visar reforma ou anulação do julgado, mas seu aperfeiçoamento, para torná-lo claro (sem obscuridades), completo (sem omissões) e coerente (sem contradições).

Não cabem recursos contra despachos de mero expediente ou acórdãos que não decidem o mérito, ou aqueles que rejeitam as alega-

ções de defesa do responsável, postergando o julgamento do mérito para uma fase subsequente.

### 12.2.3 - Decisão de mérito e despacho decisório

Dada a relevante implicação prática desses conceitos, é oportuno distingui-los.

#### **a) Decisão de mérito**

1. nos processos de prestação e de tomada de contas, é a que julga as contas regulares, regulares com ressalva ou irregulares;

2. nos processos de atos sujeitos a registro (admissões, aposentadorias, reformas e pensões), é a que julga o ato legal ou ilegal, determinando o seu registro ou não; e

3. nos processos de fiscalização (auditorias, inspeções, levantamentos, acompanhamentos), é a que aprecia, conclusivamente, os respectivos relatórios, podendo incluir determinações de cunho meritório.

#### **b) Despacho decisório**

A expressão é utilizada nas normas processuais do Tribunal para referir-se a decisões adotadas monocraticamente por Conselheiro ou Conselheiro-Substituto, referentes a medidas para além do mero impulso processual. Veiculam, por exemplo, decisões como o não conhecimento de recurso ou a adoção de medida cautelar.

Quanto às decisões proferidas em resposta a consultas, prevalece o entendimento de que não são recorríveis.

### 12.3 - Qual recurso utilizar

Para o recebimento e processamento é necessário que se observe a adequação recursal, ou seja, a correlação existente entre o ato recorrível e o tipo de recurso previsto para impugná-lo.

As normas que regulamentam o processo no TCMGO preveem cinco diferentes espécies de recursos, cada uma com hipótese específica de aplicação, apontada na tabela a seguir.

Como se observa, a espécie recursal adequada é determinada tanto pelo tipo de atividade de controle (processos de contas ou de fiscalização) quanto pela natureza da decisão impugnada (despacho decisório ou acórdão) ou, ainda, pelo tipo de vício existente (erro de procedimento e erro de julgamento versus omissão, obscuridade ou contradição).

<b>ESPÉCIE DE RECURSO</b>	<b>HIPÓTESE DE CABIMENTO</b>
<b>Agravo</b>	Despacho decisório e decisão que adotem medida cautelar, independentemente do tipo de processo.
<b>Embargos de Declaração</b>	Decisão que contenha obscuridade, omissão ou contradição, independentemente do tipo de processo.
<b>Embargos de Divergência</b>	Decisão da Câmara que divergir de julgado por ela proferido, ou de outra Câmara ou do Tribunal Pleno, na aplicação do direito ao fato concreto.
<b>Recurso Ordinário</b>	Decisão definitiva em processo de prestação ou tomada contas, inclusive especial, contratos, atos de pessoal, etc.
<b>Reclamação</b>	Decisões ou atos do Presidente, do Vice-Presidente, do Corregedor e do Relator.

### 12.3.1 - Singularidade do recurso

Ressalvada a hipótese dos embargos de declaração, não é viável a interposição de recursos de espécies diferentes em um mesmo processo.

Também não cabe sucessiva interposição de recursos da mesma espécie, pela aplicação do fenômeno da preclusão consumativa, ainda que o Tribunal decida pelo não conhecimento.

### 12.3.2 - Fungibilidade recursal

O rigor no exame do requisito de adequação é amenizado, em certas circunstâncias, pelo princípio da fungibilidade recursal.

O princípio autoriza que o recurso interposto erroneamente seja conhecido e processado, desde que atendidos os pressupostos de admissibilidade da modalidade recursal adequada e não se trate de erro grosseiro do recorrente na escolha da espécie.

Justifica-se o entendimento de não ser possível aplicar a fungibilidade nos casos de recurso de revisão, embargos de declaração e agravo, salvo exceções examinadas no caso concreto, exatamente porque o princípio da fungibilidade não permite relevar o chamado erro grosseiro. Tais espécies apresentam requisitos específicos e hipóteses de cabimento próprias, como será analisado oportunamente.

Assim, não é possível receber embargos de declaração como re-

curso ordinário, por exemplo, pois os embargos são, em regra, espécie de recurso adequado para corrigir obscuridade, contradição ou omissão na decisão impugnada. A confusão entre essas hipóteses, portanto, não é tida como justificável.

## 12.4 - Em que prazo recorrer

### 12.4.1 - Espécies e prazos recursais

A observância do prazo é fundamental, pois, uma vez esgotado, opera-se o fenômeno da preclusão, ou seja, a perda da faculdade de recorrer.

Não há prazo único para todas as modalidades recursais, como se verifica na tabela a seguir.

<b>ESPÉCIE DE RECURSO</b>	<b>HIPÓTESE DE CABIMENTO</b>
<b>Agravo</b>	<b>10 dias</b>
<b>Embargos de Declaração</b>	<b>10 dias</b>
<b>Embargos de Declaração Excepcionais</b>	<b>5 anos*</b>
<b>Embargos de Divergência</b>	<b>10 dias</b>
<b>Recurso Ordinário</b>	<b>30 dias</b>
<b>Reclamação</b>	<b>15 dias</b>

\* Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5025956.14.2017.8.09.0000 a Corte Especial do TJGO julgou inconstitucional o exame das excepcionalidades de que trata o art. 39,§1º, parte final, da LOTCMGO.

### 12.4.2 - Contagem do prazo

Conta-se o prazo recursal a partir da data da juntada do Aviso de Recebimento - AR, ou, se for o caso, da data de publicação do acórdão no DOC.

Observa-se que a citação, a intimação ou a notificação, quando efetuadas por carta registrada, far-se-ão mediante aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço indicado pela parte, independentemente de a assinatura ou rubrica ser de próprio punho.

Na contagem, exclui-se o dia de início e se inclui o do vencimento. É realizada de forma contínua, mas só tem início a partir do primeiro dia

em que houver expediente no Tribunal. De igual modo, se o vencimento recair em dia em que não houver expediente, o prazo será estendido até o primeiro dia útil seguinte.

#### 12.4.3 - Devolução do prazo

É possível devolver ao recorrente o prazo recursal, reiniciando a contagem, na hipótese de correção ou acréscimos em decisão publicada ou no teor da notificação recebida pelo responsável, se as retificações contiverem informações substanciais capazes de afetar direito subjetivo do destinatário.

Caso essas retificações corrijam meras inexatidões materiais ou apenas comuniquem o resultado de recurso interposto por outro interessado, o prazo não será restituído.

### 12.5 - Processamento e julgamento

No que se refere ao processamento e julgamento do recurso, alguns aspectos a ponderar serão objeto de apreciação nos subtópicos a seguir.

#### 12.5.1 - Colegiado responsável pela apreciação do recurso

Para exercer sua missão institucional, o TCMGO divide-se em duas Câmaras, compostas por três Conselheiros cada e por Conselheiros-Substitutos, as quais, juntamente com o Plenário, composto pelo Presidente, demais Conselheiros e Conselheiros-Substitutos, são os Colegiados competentes para deliberar sobre os processos, inclusive na fase recursal.

O recurso, como regra, é apreciado pelo Pleno, ainda que a decisão impugnada tenha sido proferida por uma das Câmaras. Também é do Pleno a competência para apreciar agravo contra despacho decisório ou medida cautelar.

#### 12.5.2 - Relator do recurso

Em se tratando de agravo e de embargos de declaração, o exame do recurso será, como regra, conduzido pelo próprio Conselheiro que proferiu o despacho decisório impugnado ou o voto condutor do acórdão recorrido.

Na hipótese de recurso ordinário, será sorteado eletronicamente outro Conselheiro como relator, entre os integrantes do colegiado competente para o exame.

#### 12.5.3 - Exame de admissibilidade

Interposto o recurso, deve-se verificar, preliminarmente, se atende aos requisitos de admissibilidade necessários, quais sejam: cabimento, tem-

pestividade, singularidade, legitimidade para recorrer e interesse recursal.

Atendidas as condições que viabilizam o exame de mérito, o Presidente o admite e distribui ao Relator, passando-se para a próxima fase. Caso contrário, o processamento é obstado por decisão de não admissão, da qual cabe reclamação ao Pleno.

#### 12.5.4 - Exame de mérito

Admitido o recurso, serão adotadas as providências para sua instrução, saneamento e apreciação.

O julgamento do mérito compete ao Tribunal Pleno, que deliberará a partir de voto formulado pelo relator (ou proposta, quando for relator um Conselheiro-Substituto).

O Conselheiro-Substituto, por ser impedido de votar, somente participará das discussões alusivas aos processos por ele relatados com proposta de decisão, a ser votada pelos membros do respectivo colegiado.

Excepcionalmente, nos casos de agravo e reclamação contra despacho decisório, o próprio relator poderá exercer juízo de retratação, reformando sua decisão sem a necessidade de submeter o feito ao Colegiado.

Caso o Tribunal acolha o pedido de anulação, reforma ou integração da decisão recorrida, dará provimento ao recurso. Se entender que não há o erro alegado na impugnação, negará provimento.

#### 12.5.5 - Participação da Unidade Técnica

Varia conforme o tipo de recurso interposto. Os agravos e embargos de declaração são sempre encaminhados à Secretaria de Controle Externo que emitiu o certificado de auditoria.

Nos demais casos, o recurso é processado e encaminhado à Secretaria de Recursos para a instrução de mérito.

#### 12.5.6 - Participação do Ministério Público de Contas

A audiência do MPC é obrigatória, ainda que o recorrente tenha sido ele próprio.

#### 12.5.7 - Sustentação oral

No julgamento de recurso, a parte pode produzir sustentação oral, pessoalmente ou por procurador devidamente constituído. Para tanto,

deverá requerer essa faculdade ao Presidente do Colegiado antes do início da sessão de apreciação.

#### 12.5.8 - Contrarrazões recursais

Durante toda a tramitação, o processo deve respeitar o princípio do contraditório. Especificamente na fase recursal, a parte terá oportunidade de contraditar a impugnação apresentada por outra parte, quando houver interesses opostos.

Do mesmo modo, poderá apresentar contrarrazões a recursos interpostos pelo MPC, quando houver risco de agravamento de sua situação. Os recursos podem ter dois efeitos básicos: o devolutivo e o suspensivo.

### **12.6 - Efeitos dos recursos**

Os recursos podem ter dois efeitos básicos: o devolutivo e o suspensivo.

#### 12.6.1 - Efeito devolutivo

Por esse efeito, a matéria é devolvida a julgamento, reabrindo-se a possibilidade de a causa ser apreciada novamente, nos limites autorizados por cada tipo de recurso, permitindo inclusive anular ou modificar decisão antes adotada.

Trata-se de efeito comum aos recursos, existente para excepcionar a regra de que nenhum juiz decidirá novamente as questões já resolvidas. Por força do efeito devolutivo do recurso, o rejuízo torna-se possível.

#### 12.6.2 - Efeito suspensivo

Em termos práticos, mais importante é o efeito suspensivo do recurso, pois, quando presente, impede a eficácia prática da decisão impugnada, ou seja, obsta seu cumprimento.

Note-se, porém, que se o recurso versar sobre item específico de acórdão ou despacho decisório, os demais itens não sofrem o efeito suspensivo, mantendo-se, portanto, a exigibilidade de seus comandos. Essa a razão por que, ao conhecer do recurso, cabe ao Relator fixar os pontos sobre os quais recai a impugnação.

### **12.7 - Espécies Recursais**

Neste tópico serão abordadas as espécies de recursos previstos na legislação atinente aos processos da competência do TCMGO.

Em regra, a digressão abordará o cabimento, os prazos, efeitos e o processamento de cada espécie recursal.

#### 12.7.1 - Recurso Ordinário

**Cabimento:** é específico para impugnar decisão definitiva em processos de prestação ou tomada de contas, inclusive especial.

**Prazo e efeitos:** O recurso ordinário deve ser interposto no prazo de 30 (trinta) dias contados a partir da publicação da decisão no DOC, e será endereçado ao Presidente do Tribunal.

Se interposto no prazo ordinário de trinta dias, não há exigência de requisitos de admissibilidade específicos e haverá efeito suspensivo dos itens da decisão que se pretende impugnar.

**Processamento:** no recurso ordinário, a audiência do Ministério Público de Contas é obrigatória, ainda que o recorrente seja o próprio. No julgamento, admite-se sustentação oral.

O recurso é interposto contra decisões das Câmaras e do Pleno. Sua propositura é possível por uma única vez.

Admitido o recurso pela Presidência, será designado como Relator Conselheiro diverso do autor da decisão recorrida, mediante sorteio eletrônico.

Recebidos os autos, a Presidência os encaminhará à Secretaria de Controle Externo competente que, após análise, encaminhará ao MPC, para manifestação.

Quando o recurso for interposto pelo Ministério Público de Contas, a parte interessada será notificada, por despacho do Relator, para, querendo, impugnar as razões recursais no prazo de vinte dias.

Após a devida instrução, o recurso será julgado pelo Tribunal Pleno.

#### 12.7.2 - Agravo

**Cabimento:** é o recurso próprio para impugnar despacho decisório do Presidente do Tribunal, de Presidente de Câmara ou de Relator, desfavorável à parte, ou acórdão que tenha adotado medida cautelar.

**Prazo:** 10 (dez) dias.

**Efeito suspensivo:** poderá ser conferido, a critério do Presidente do TCMGO, em função das especificidades do caso.

**Procedimento:** a relatoria do agravo compete ao Conselheiro que proferiu o despacho decisório impugnado.

Se o agravo for interposto contra acórdão proferido em processo

relatado por Conselheiro-Substituto convocado, este permanecerá vinculado ao processo.

Se o despacho agravado for do Presidente do Tribunal, o julgamento será presidido por seu substituto, para que aquele emita seu voto.

O agravo permite o juízo de retratação, ou seja, o prolator da decisão agravada pode reformar seu despacho, caso entenda procedentes as razões do recurso. A audiência do MPC é obrigatória.

O prazo para a interposição do agravo é de dez dias a contar da data de publicação no DOC, da ciência, pela parte, da decisão ou do despacho objeto do publicação no DOC, da ciência, pela parte, da decisão ou do despacho objeto do recurso.

O agravo deverá versar sobre ilegalidade ou imperfeita aplicação da lei; errônea ou imperfeita apreciação da prova dos autos; contradição com a jurisprudência do Tribunal; ou inoportunidade de providência determinada pela decisão preliminar ou despacho, quando a questão principal demandar, por sua natureza, solução diversa.

Após a interposição do recurso em tela, poderá o Presidente ou Conselheiro reformar a decisão ou o despacho. Caso não o faça, o recurso será submetido ao Tribunal Pleno para o devido julgamento.

### 12.7.3 - Embargos de Declaração

**Cabimento:** sempre que houver obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida.

Possui requisito específico de admissibilidade, consistente na arguição de um dos vícios citados. A veiculação, nos embargos de declaração, de matéria estranha deve implicar sua não admissão.

**Prazo:** 10 (dez) dias.

**Efeito suspensivo:** os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos demais recursos. Os prazos começam a correr a partir da ciência da decisão que apreciou os embargos ou da sua publicação no DOC.

**Efeito infringente:** os embargos de declaração não objetivam discutir erros de procedimento ou de julgamento do processo, razão por que não são aptos a anular ou reformar a decisão recorrida.

Excepcionalmente, porém, é possível que a correção do vício alegado (a omissão sobre ponto relevante da defesa, por exemplo) leve naturalmente a um daqueles resultados. Nessa hipótese, são conferidos efeitos infringentes (modificativos) aos embargos de declaração.

**Procedimento:** a relatoria dos embargos de declaração compete

ao Relator da decisão impugnada. No caso de acórdão relatado por Conselheiro-Substituto convocado, este permanece vinculado ao processo.

**a) Embargos de Declaração em caráter excepcional**

O artigo 39, § 1º, da Lei Estadual nº 15.958 (LOTCMGO), de 24.02.2007, previu a possibilidade de se admitir o pedido extemporâneo dos embargos de declaração, **em casos excepcionais**, para que se permita a revisão da decisão ato impugnada, *in verbis*:

Art. 39. (...)

§ 1º Os Embargos de Declaração poderão ser opostos por escrito pela parte, pelos Conselheiros, Auditores, Auditores Substitutos ou Procuradores de Contas, dentro do prazo de dez dias, contados a partir da intimação da decisão recorrida, **facultado ao Presidente do Tribunal o exame das excepcionalidades** (grifo nosso)

No campo da regulamentação interna, a Resolução Administrativa (RA) nº 21/2017 deixa claro que o recebimento excepcional de embargos versa sobre matéria transitada em julgado, sem natureza recursal, para conjugar a coisa julgada, a preclusão e a autotutela administrativas.

Atendendo aos princípios e regras do Direito Administrativo, a RA nº 21/2017 estabelece que a revisão excepcional — assim deve-se compreender o pedido administrativo — não será admitida contra decisões proferidas há mais de 5 (cinco) anos, não interferirá nos efeitos da coisa julgada administrativa (art. 1º, *caput* e parágrafo único), não terá efeito suspensivo (art. 3º) e deve atender ao interesse público.

O Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5025956.14.2017.8.09.0000, em face do seguinte teor: *“facultado ao Presidente do Tribunal o exame das excepcionalidades”* contido no artigo 39, § 1º, da Lei Estadual nº 15.958/07.

A Corte Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás procedeu ao julgamento da ação, cujo acórdão sintetizou a seguinte ementa:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 39, § 1º, IN FINE, DA LEI Nº 15.958/07 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS) E ARTIGO 219, CAPUT, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 2, § 2º; 3º, III E 92, CAPUT DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.** 1. A admissão de embargos declaratórios intempestivos, por mera discricionariedade e conveniência do Presidente do Tribunal de Contas

dos Municípios constitui grave ofensa aos princípios constitucionais, especialmente o da moralidade, isonomia, ato jurídico perfeito e segurança jurídica. 2. Uma vez que o texto, “facultado ao Presidente do Tribunal o exame das excepcionalidades”, contido nos dispositivos normativos impugnados, afronta o disposto no artigo 2º, § 2º e artigo 3º, III, ambos da Constituição Estadual, assim como também os princípios que regem a administração pública, abrigados no artigo 92, *caput*, da Carta Estadual, há de ser declarada a inconstitucionalidade do mesmo. 3. Verificada a presença dos requisitos da segurança jurídica e do excepcional interesse social no caso, a declaração de inconstitucionalidade deve ser modulada para produzir efeitos *ex nunc*, após o trânsito em julgado do acórdão. (artigo 27 da lei nº 9.868/99). **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.**

A Procuradoria Geral do Estado, por entender que a decisão do Tribunal de Justiça de Goiás violou os artigos 2º, 3º, IV, 5º, XXXIV, a, XXXVI e LV, 25, 37, *caput*, 70 e 71, todos da CF, interpôs recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal.

A Presidência do TJGO, apontando ausência de prequestionamento, indispensável à admissibilidade do recurso extraordinário, ao teor da Súmula nº 232 do STF, deixou de admiti-lo.

No entanto, a declaração de inconstitucionalidade foi modulada para produzir efeitos *ex nunc*, após o trânsito em julgado do acórdão. Assim, o TCMGO continuou a admitir embargos extemporâneos, até a data de 12 de setembro de 2018, ocasião em que ocorreu o trânsito em julgado da ADI.

Assim, nestes embargos extemporâneos, admitidos antes do trânsito em julgado da ação de inconstitucionalidade mencionada, o TCMGO fará juízo sobre as contas prestadas pelos gestores públicos, levando em consideração qualquer fato ou documento apto a transparecer a verdade.

#### 12.7.4 - Embargos de Divergência

**Cabimento:** Cabem Embargos de Divergência contra decisão da Câmara que divergir de julgado por ela proferido, ou de outra Câmara ou do Tribunal Pleno, na aplicação do direito ao fato concreto.

Os embargos de divergência devem ser interpostos em forma de petição dirigida ao Presidente do TCMGO, indicando os pontos fáticos e legais divergentes e, finalmente, fazendo o pedido de prevalência do paradigma indicado.

**Prazo:** 10 (dez) dias.

**Efeito suspensivo:** os embargos de divergência suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos demais recursos.

**Procedimento:** para a relatoria, será designado Relator Conselheiro diverso do autor da decisão recorrida, mediante sorteio eletrônico.

A divergência será comprovada mediante a citação e juntada do julgado divergente, com a transcrição dos trechos que configurem o conflito, mencionando as circunstâncias que indicam a igualdade ou semelhança dos casos confrontados.

A função primordial dos embargos de divergência é consolidar a segurança jurídica que devem possuir os julgamentos do TCMGO, uniformizando a interpretação do direito.

## **13 - REVISÃO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS EM SEDE ADMINISTRATIVA**

O Pedido de Revisão, busca reverter as decisões transitadas em julgado proferidas pelo TCMGO. Possui natureza análoga à ação rescisória e pode ser apresentado uma única vez, pela parte interessada, por seus sucessores ou pelo MPC, no prazo de 2 (dois) anos do trânsito em julgado.

As hipóteses de rescindibilidade ou pressupostos específicos são o erro de cálculo, a falsidade ou insuficiência de documento em que se tenha baseado a decisão, a ciência de documento novo com eficácia sobre a prova produzida ou a errônea identificação ou individualização do responsável.

Os referidos pressupostos são autônomos e independentes. Cada um é suficiente por si só para desconstituir o julgamento, em relação à matéria a ser revisada.

Impende destacar que a revisão recai sobre a última decisão de mérito proferida. Assim, se a matéria objeto do pedido de revisão foi decidida em grau de recurso ordinário, este será revisto.

Na hipótese de recurso ordinário não admitido, o objeto da revisão será a decisão originária.

Diversos dispositivos referentes ao Direito Processual Civil, com previsão constitucional, também são aplicáveis aos julgamentos em sede administrativa. Nesse sentido, estabelece Ricardo Lobo Torres:

Não há dúvida que o Tribunal de Contas, autorizado pela Constituição Federal a elaborar o seu próprio regimento interno com a mesma autonomia do Poder Judiciário, exerce alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, pois que julga as contas dos administradores e responsáveis com todos os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção das provas e direito a recurso.

### **13.1 - Pedido de revisão**

#### **13.1.1 - Cabimento**

É cabível contra decisão definitiva de mérito, transitada em julgado (art. 43-C da LOTCMGO), conforme transcrição:

Art. 43-C. Da decisão definitiva de mérito, transitada em julgado, cabe de Revisão ao Tribunal Pleno, de natureza jurídica similar à de ação rescisória, interposto uma só vez e por escrito, pela parte, seus sucessores ou pelo Ministério Público, perante este Tribunal, dentro do prazo de 2 (dois) anos, contados do trânsito em julgado da decisão recorrida, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas Contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado o Acórdão recorrido;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida;

IV - na errônea identificação ou individualização do responsável.

As hipóteses serão abordadas nos subtópicos a seguir.

### 13.1.2 - Prazo e efeitos

O prazo para interposição é de 2 (dois) anos. O Pedido de Revisão não tem efeito suspensivo. Apresenta efeito expansivo objetivo, permitindo ao Tribunal que corrija “todo e qualquer erro ou engano apurado”, mesmo os não especificamente impugnados, desde que superada a etapa de admissibilidade.

### 13.1.3 - Processamento

Exige-se que a sua interposição se faça por escrito, por uma só vez, no prazo mencionado no subtópico anterior.

A audiência do MPC é obrigatória. Se por ele interposto e incluir pedido de reabertura de contas já julgadas, a instrução incumbirá à Unidade Técnica competente para o exame das contas.

Além disso, se o Pedido de Revisão alcançar contas de mais de um exercício, os respectivos processos serão conduzidos por um único Relator.

A revisão objetiva modificar decisões definitivas prolatadas pelo TCMGO. Dirige-se ao Tribunal Pleno e não possui efeito suspensivo.

Detêm legitimidade para interpô-lo tanto o interessado quanto o membro do MPC.

#### 13.1.4 - Erro de cálculo nas contas

A primeira hipótese de cabimento, referente ao erro de cálculo nas contas, tem por escopo evitar que, em razão de decisões do Tribunal, veja-se aquele a quem se imputou determinada responsabilidade pecuniária submetido ao encargo de recolher valor que não se mostra devido. Dispõe o interessado, assim, da possibilidade de requerer, havendo elementos para esse efeito, o reexame das contas apresentadas.

Deve o recorrente atentar para o fato de que, ao interpor o Pedido de Revisão, não basta alegar a ocorrência de erro nos cálculos, é necessário demonstrar de forma efetiva onde residem os equívocos, apresentando os novos valores que julga cabíveis. É recomendável que a peça seja instruída com planilha demonstrativa e cálculo discriminado dos valores.

Devidamente instruído o processo, ver-se-á facilitada a análise da situação enfocada e, em razão disso, o conhecimento e eventual provimento do pedido de revisão interposto.

#### 13.1.5 - Falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha fundamentado a decisão recorrida

Cabe igualmente a interposição do Pedido de Revisão quando se pretenda demonstrar que a decisão recorrida foi proferida com base em documentos falsos, ou por insuficiência destes, para respaldar eventual condenação.

A falsidade relaciona-se ao conteúdo do documento que não retrate a realidade levada em conta para a deliberação inscrita no acórdão atacado. Acarreta erro no julgamento, viciando o seu dispositivo e o comando que dele resulta. Não pode surtir quaisquer efeitos em relação à parte afetada e enseja a revisão do *decisum* proferido.

A insuficiência resulta da constatação de não se ter, de forma segura, a indicação de elementos hábeis à sustentação da condenação imposta. A deficiência da prova deve produzir efeitos em favor do interessado, porquanto não se torna admissível a subsistência de condenação embasada na dúvida. Ou se demonstra a responsabilidade de forma efetiva, ou não se conclui pelo cabimento de eventual condenação.

O interessado, ao invocar essa hipótese de cabimento, deve instruir o seu pedido de forma adequada, apontando a falsidade documental e produzindo a prova que a esse fim se tenha como necessária. Sem elementos hábeis não se terá como rever a decisão.

Ao aduzir a insuficiência da prova documental, deve-se atentar para a necessidade de demonstrar de forma clara a deficiência anunciada, embasando-se a sustentação em argumentos hábeis. Esta última hipótese, ao que parece, não admite arguição fácil. Enseja uma grande dose de subjetivismo e, em razão disso, prevalecem normalmente as convicções já firmadas, mesmo que injustas e distanciadas da realidade apurada.

### 13.1.6 - Superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida

A prova documental é também denominada de instrumental. Ernane Fidélis dos Santos<sup>20</sup> assevera:

(...) quanto à forma, o documento é toda representação material que tenha por objetivo reproduzir manifestação de pensamento”, externando, a seguir, clara conclusão no sentido de que “O documento pode ser instituído com a finalidade específica de produção de prova para o futuro, a exemplo do contrato e do recibo. Pode ser também a representação da própria obrigação: os títulos cambiais. Mas também são documentos as representações materiais, produzidas sem previsão especial de servir de prova de fato, apenas com ele relacionadas.

Humberto Theodoro Júnior<sup>21</sup> aduz que documento “... é o resultado de uma obra humana que tenha por objetivo a fixação ou retratação material de algum acontecimento”.

As provas, no processo em geral, devem ser produzidas em momentos predeterminados, especialmente fixados com o escopo de ordenar o desenvolvimento do processo e evitar o tumulto procedimental.

Admite-se, no entanto, fora do momento processual determinado, a qualquer tempo, a juntada aos autos de documentos novos quando destinados a fazer prova de fatos ocorridos depois dos articulados, ou para contrapô-los aos existentes.

Documento novo é aquele gerado após o instante apontado na lei processual como oportuno. Não se impede que os preexistentes, mas não trazidos aos autos, a eles sejam juntados a título de contraprova.

---

<sup>20</sup>SANTOS, Ernane Fidélis dos. *Manual de Direito Processual Civil*, 5. ed., vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1996, pp. 440/441.

<sup>21</sup>THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de Direito Processual Civil*, 22. ed. vol. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p.444

A hipótese de cabimento do Pedido de Revisão destina-se a assegurar não a produção da prova em fase predeterminada, mas sim a que se rescinda o julgado pelo fato de se ter elemento probatório relevante que sirva como instrumento para negar todo o conjunto anteriormente examinado e que ensejou determinada conclusão.

Advindo, assim, após o julgamento do feito, documentos novos que se prestem a infirmar a prova até então já produzida, a revisão se impõe para que seja adequada à realidade a decisão que se tenha prolatado em determinado feito, restabelecendo-se a verdade desse modo e por esse meio.

### 13.1.7 - Errônea identificação ou individualização do responsável

Ao exercer a competência constitucional privativa de julgar as contas dos administradores públicos municipais, o TCMGO formula juízo sobre a gestão dos responsáveis por bens e valores públicos, podendo imputar débito e aplicar àqueles que praticaram irregularidades sanções de natureza pecuniária e restritivas de direitos que encontram paralelo na esfera penal.

Quando um gestor público se apropria ou exerce má gestão de recursos municipais, provoca um dano patrimonial que precisa ser reparado. Esse mesmo fato, que representa conduta censurável, pode ensejar, no mesmo processo, a aplicação de uma pena, com a finalidade de punir o infrator e intimidar a prática desse tipo de irregularidade.

Dessa forma, pode-se dizer que, em termos de responsabilização, o processo no TCMGO se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, de que resulte violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos públicos ou, ainda, aos que, sem deter essa condição, causem prejuízo aos cofres públicos.

### 13.1.8 - Correção de todo e qualquer erro ou engano verificado

Acolhida a postulação deduzida no Pedido de Revisão, ter-se-á, como consequência, a reedição de um novo comando, por meio do qual se imporão ao interessado apenas os efeitos que subsistirem. Prevalecerá, a partir de então, e somente poderá ser objeto de execução, o dispositivo resultante dessa reavaliação.

Nesse sentido, a decisão que der provimento a Pedido de Revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado, de modo que o interessado se veja reintegrado ao *status quo ante*, com o sa-

neamento e a correção de toda e qualquer imputação que lhe tenha sido ilegitimamente dirigida.

### **13.2 - Procedimento do pedido de revisão**

Transitada em julgado a decisão, será possível interpor Pedido de Revisão, sem efeito suspensivo, uma única vez, em petição fundamentada, na qual constem as razões da impugnação do pedido de reforma.

O Pedido de Revisão é dirigido ao Presidente do Tribunal para análise do atendimento dos requisitos de admissibilidade. Deve estar acompanhado do processo em que foi exarada a decisão impugnada, caso tenha sido devolvido à origem, sob pena de não ser autuado.

Nas contas sujeitas a julgamento pela Câmara Municipal, deverá ser apresentada, ainda, certidão informando se foram ou não julgadas.

Ressalta-se que, tendo ocorrido a interposição de recursos ou oposição de embargos, os autos respectivos deverão ser apresentados no momento da protocolização do Pedido de Revisão.

Uma vez processado, o Tribunal Pleno proferirá julgamento no sentido de manter a decisão anteriormente ou reformá-la total ou parcialmente, determinando, por fim, as providências cabíveis.

Resta observar o prazo de 2 (dois) anos para a interposição do Pedido de Revisão, a contar do trânsito em julgado da decisão do Tribunal.

## 14 - TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO

O Termo de Ajustamento de Gestão — TAG — se afigura como instrumento de controle consensual e negociado, celebrado entre o Tribunal e os gestores, órgãos ou entidades públicas sob sua jurisdição, por iniciativa dos seus Conselheiros e aprovação pelo Tribunal Pleno, como alternativa à aplicação de sanções, para o encontro das melhores soluções jurídicas e contábeis para cada situação.

O TAG, normatizado por meio da Instrução Normativa nº 004 de 20/6/2018, está previsto no art. 44-A e parágrafos da Lei Orgânica do TCMGO, com a alteração inserida pela Lei nº 19.660, de 22 de janeiro de 2018:

Art. 44-A. O Tribunal poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, mediante proposta de seus Conselheiros e aprovação pelo Tribunal Pleno, firmar Termo de Ajustamento de Gestão - TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo procedimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções.

§ 1º É vedada a assinatura de Termo de Ajustamento de Gestão nos casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos e nos casos de processos com decisão definitiva transitada em julgado.

§ 2º O não cumprimento das obrigações previstas no Termo de Ajustamento de Gestão pelas autoridades signatárias enseja sua automática rescisão.

Com o advento do TAG, o TCMGO passou a dispor de ferramenta eficaz para adotar ações proativas de monitoramento e acompanhamento das gestões públicas, possibilitando a atuação efetiva do controle externo preventivo.

O TAG se desenvolve para além da legalidade estrita e dos procedimentos organizacionais rígidos, até pouco tempo exclusivos, em ordem a prestigiar o controle de juridicidade administrativa (legalidade, legitimidade e licitude), perspectiva juridicamente relevante traduzida em princípios jurídicos, em busca de soluções consensuais ou negociadas dos conflitos.

A proposta do TAG encontra fundamento nos padrões de regulamentação já existentes em outros Tribunais e propõe o reforço do compromisso do TCMGO com um modelo de boa Administração Pública, legítima, econômica, eficiente, eficaz, efetiva, transparente e preocupada com o incremento dos resultados sociais de sua ação.

Destaca-se que é vedada a sua assinatura nas seguintes hipóteses:

- a) casos em que esteja previamente configurado o desvio de recursos públicos;
- b) casos de processos com decisão definitiva irrecurável;
- c) situações que configurem indícios de improbidade administrativa que causem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário;
- d) quando houver processo com decisão definitiva irrecurável sobre a matéria;
- e) quando implicar renúncia de receita;
- f) com gestor signatário de TAG em execução, sobre a mesma matéria;
- g) sobre ato ou procedimento cuja regularização não seja possível;
- h) sobre ato ou procedimento objeto de TAG rejeitado ou não homologado;
- i) com gestor descumpridor de metas e obrigações assumidas por meio de TAG, até o final de sua gestão; e
- j) nas Contas de Governo.

A celebração do TAG não obsta a fiscalização, o processamento e o julgamento de eventuais contas, atos ou fatos não abrangidos na solução ajustada, nem implica juízo antecipado de mérito sobre as contas ou motivo impositivo para a aprovação destas, sem qualquer ressalva e sem definição de responsabilidades remanescentes, pelo mesmo ou outro fato de gestão.

O TAG pode ser rescindido automaticamente, caso os gestores responsáveis pelo Poder, órgão ou entidade descumpram as metas e obrigações assumidas com o Tribunal.

O instrumento de celebração do TAG conterá as cláusulas necessárias à realização de verificação, via monitoramento, pela Unidade Técnica competente, cujos relatórios serão encaminhados periodicamente ao Relator e ao MPC.

## **15 - APONTAMENTOS SOBRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS**

### **15.1 - A Lista dos Tribunais de Contas para a Justiça Eleitoral**

No ano em que houver eleições, o TCMGO deverá encaminhar à Justiça Eleitoral a relação dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas, relativas ao exercício de cargos ou funções públicas (Lei nº 9.504/1997, art. 11, § 5º; Lei Complementar nº 64/1990, art. 1º, I, “g”; Lei Estadual nº 15.958/2007, art. 1º, XXVI).

Segundo o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, essa relação possui caráter meramente informativo. O TCMGO não é a instituição competente para decidir sobre a inelegibilidade de candidato a cargo público (cf. TJGO, Agravo de Instrumento (CPC) 5245875-39.2016.8.09.0000, Rel. Roberto Horácio de Rezende, 5ª Câmara Cível, julgado em 6/3/2018, DJE de 6/3/2018).

O tema ainda causa celeuma e interpretações variadas. Embora não seja competência do TCMGO decidir sobre a inelegibilidade de candidatos, cabe-lhe encaminhar a relação dos gestores com contas irregulares ao TRE-GO, independentemente do julgamento realizado pelas Câmaras Municipais.

Cumprido pelo TCMGO o mister de julgar as contas do gestor, caberá à Justiça Eleitoral aferir a eventual inelegibilidade.

É relevante observar o papel do Ministério Público Eleitoral, a quem cabe a titularidade das ações e a investigação prévia para instruir eventual pedido de impugnação dos registros de candidaturas, sem se esquecer de que os partidos e coligações também têm legitimidade para tanto.

No âmbito das discussões políticas, aquele que teve suas contas julgadas irregulares terá de se explicar aos eleitores e arcará com o ônus do julgamento.

Entretanto, durante o processo de julgamento das contas, o TCMGO garante aos jurisdicionados o exercício do contraditório e da ampla defesa, com todos os meios de provas e recursos previstos.

Ademais, quando as contas são julgadas irregulares o TCMGO evidencia a prática de ato de gestão em desacordo com a legislação vigente, cujo grau de intensidade e reflexos na seara eleitoral caberá à instância própria.

Há frequentes decisões judiciais determinando a exclusão do nome de pessoas da relação enviada à Justiça Eleitoral, mesmo após esgotados os recursos cabíveis, ao argumento de que o julgamento definitivo das contas caberia à Câmara Municipal.

Com a devida vênia, esse entendimento apresenta-se equivocado, pois o fato de o nome da pessoa estar ou não na referida relação de gestores não implica necessariamente em inelegibilidade.

Além disso, o fato de a Câmara Municipal apreciar as contas, para fins de inelegibilidade, não invalida o julgamento pelo TCMGO e não afasta deste o dever de colaboração com a Justiça Eleitoral.

Inapropriadamente, foi atribuído à relação de responsáveis o rótulo de “lista de inelegíveis”, ignorando que a análise compete à Justiça Eleitoral e que as competências do Tribunal de Contas e das Câmaras não se confundem.

Vale mencionar que a relação de gestores com contas julgadas irregulares é disponibilizada na página eletrônica do TCMGO, atualizada diariamente, assim que ocorre o trânsito em julgado da decisão pertinente.

## **15.2 - Forma devida de aplicação das teses aprovadas nos julgamentos dos REs nºs 729.744 e 848.826**

É importante deixar claro que esta obra não tem como propósito sustentar a competência dos Tribunais de Contas para julgar definitivamente, para fins de inelegibilidade, as Contas de Gestão de Chefes do Poder Executivo Municipal, quando ordenadores de despesas.

A despeito de não comungarmos com a decisão do STF, esta é revestida de autoridade, à qual se deve sujeição.

Assim, para fins de inelegibilidade, a competência para julgar as Contas de Gestão do Prefeito ordenador de despesa é da Câmara Municipal.

Pode ocorrer um equívoco na simples declaração de incompetência do TCMGO para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, uma vez que esse ato decisório poderia ensejar interpretação ambígua e levar ao lapso de se requerer, sem razão, a nulidade dos acórdãos que julgaram suas contas de gestão.

Do teor do acórdão do RE 848.828/CE, publicado em 24 agosto de 2017, colhe-se que o Ministro Relator, Ricardo Lewandowski, limitou o alcance da tese ali aprovada à hipótese de aplicação do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990, excluindo qualquer outra, *verbis*:

Então, o Ministro [Marco Aurélio] sugeriu – e outros também acompanharam – que fizéssemos menção a esse art. 1º, letra g, inciso I, para, então, **excluirmos qualquer outra hipótese de incidência dessa nossa conclusão.**

Assim, eu diria o seguinte: **Para os fins do art. 1º, letra g, inciso I, da Lei Complementar 64,** a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores.

Então, **para os efeitos do art. “1º” da Lei da Ficha Limpa,** a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos vereadores. (g. nosso).

Nesse contexto foi lavrado o acórdão do STF, incorporando a tese da limitação destacada no curso das discussões da matéria no Plenário, *verbis*:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavar a decisão irrecorrível a que faz referência o **art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010,** é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: **“Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010,** a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competen-

tes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 848826, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017) (grifou-se)

Aliás, a LC nº 64/1990 deixa expresso que os ocupantes de cargos eletivos se sujeitam à hipótese de inelegibilidade prevista no seu art. 1º, I, “g”, *in verbis*:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: (...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder 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**; (grifou-se)

Se, por um lado, o STF consignou que o órgão competente para prolatar julgamento definitivo, com decisão apta a gerar a inelegibilidade prevista na referida lei sobre contas do Prefeito, é a Câmara Municipal, por outro, a decisão em ponto algum questionou a validade dos julgamentos dos Tribunais de Contas, e sim a sua força de definitividade para fins de inelegibilidade, quando se trata de exame das contas de gestão dos mandatários.

Consoante o disposto no artigo 31 da CF, a fiscalização do município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (*caput* e § 1º).

O parecer prévio sobre as contas anuais do prefeito, no caso emitido pelo TCMGO, “só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”, diz o Constituinte Originário (art. 71, § 2º).

Os aspectos da sua formação permitem imputar aos acórdãos do TCMGO uma força que os tornam mais do que um mero elemento acessório para a formação da vontade do Estado, tanto que a sua parte dispositiva só pode deixar de prevalecer diante de uma formação de von-

tade qualificada pela rejeição de mais de dois terços dos membros do legislativo municipal. Cuida-se de regra específica adequada à realidade do controle externo de contas no plano municipal da federação brasileira.

Nesse sentido, extrai-se do voto condutor do acórdão que levou à aprovação da tese da repercussão geral aprovada no RE 848.826/DF a conclusão de que o papel dos Tribunais de Contas é muito maior do que o de mero parecerista, no controle das contas dos prefeitos<sup>22</sup>:

[...]

Transcrevo, ainda, elucidativo trecho, do ponto de vista do professor José Afonso da Silva, sobre a natureza desse parecer:

[...] não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não - o parecer do Ministério Público. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. **Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim não prevalecerá**” (In Comentário contextual à Constituição. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 317; grifei).

Isso significa que **a manifestação do Tribunal de Contas é um parecer qualificado, que subsiste até ser derrubado por uma maioria de dois terços do parlamento**. Nesse sentido, inclusive, é a lição de Lucas Rocha Furtado, para quem,

No caso das contas prestadas anualmente pelos prefeitos, todavia, o parecer prévio aprovado pelo Tribunal de Contas Estadual ou dos Municípios, conforme o caso, ‘só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal’. (CF, art. 31, §2º). Ou seja, os pareceres prévios emitidos pelo TCU e pelos TCEs, em relação às contas do Presidente da República e dos governadores, somente têm efetividade se forem aprovados (julgados pelo Congresso Nacional ou pelas assembleias legislativas, respectivamente. No caso de contas anuais de governo prestadas pelos prefeitos, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas se torna efetivo, independentemente de ser confirmado pela câmara de vereadores. Esta, ao contrário, somente pode desconstituir o parecer aprovado pelo Tribunal de Contas por decisão de dois terços dos seus membros (In Curso de direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1142; grifei).

Assim, a meu ver, o parecer do Tribunal de Contas apresenta uma natureza sui generis, não constitui mera opinião, não é emitido salvo

<sup>22</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 848.826/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 10 de agosto de 2016. Disponível em: [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312518750&tipo=App=.pdf](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312518750&tipo=App=.pdf). Acesso em 12/03/2018.

melhor juízo, **pois prevalece até que seja neutralizado por maioria de dois terços da Câmara Municipal.**

**Reitero, por oportuno, que, enquanto tal deliberação não é tomada, prevalece,** para todos os efeitos, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas.

A nova Constituição deu grande relevo ao parecer do Tribunal de Contas. No entanto, sopesando valores, deu ênfase maior ao pronunciamento da Câmara Municipal. Prevalece ao final, destarte, a manifestação de quem detém poder para, de fato, exercer a fiscalização sobre as contas daquele que exerce o Poder Executivo local.

Compete, pois, às Câmaras Municipais o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção. A competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de Prefeito Municipal. Esta Corte já teve, inclusive, a oportunidade de destacar a referida competência no julgamento da ADI 3.715/TO, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF. Precedentes. 5. **Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.** Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF). 7. Ação julgada procedente. (grifei).

Nesse ponto, ressalto que a Lei da Ficha Limpa não alterou o entendi-

mento constitucional sobre a matéria. E nem poderia.

A inelegibilidade pela rejeição de contas não foi uma inovação da Lei Complementar 135/2010. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello,

Desde a Lei Complementar federal 64, de 18.5.90 (art. 1º, letra 'g'), a consequência da rejeição, **pelo Congresso**, das contas do Chefe do Poder Executivo é a inelegibilidade deste para as eleições que se realizarem nos cinco anos seguintes à decisão. (In Curso de direito administrativo, 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 835; grifos no original). (g. nossos).

Portanto, há de se considerar a existência de dois planos distintos: um, o da validade, com os requisitos tradicionais da competência, finalidade, forma, motivo e objeto; e outro, o da eficácia, como força para imputar imediatamente débitos e multas e gerar mediamente a inelegibilidade.

O STF apenas tratou da eficácia do ato e não da (in)validade da manifestação – o que é corroborado pela inexistência de declaração de nulidade do acórdão do Tribunal de Contas.

É dizer, o acórdão do Tribunal de Contas não possui força de definitividade, com o condão de tornar o agente inelegível. Possui caráter/natureza de ato meramente opinativo e não definitivo.

Falar em nulidade do acórdão implica dizer que ele é inválido e que o TCMGO não poderia se manifestar sobre as contas de gestão do Prefeito, o que é um equívoco.

Na tese, o STF consignou que a apreciação das contas de prefeitos, tanto de governo quanto de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, nos termos do artigo 31, § 2º, da CRFB.

Não há dúvida, portanto, quanto à competência do TCMGO para se manifestar ou julgar, sem definitividade, sobre as contas do Prefeito. O apego ao termo julgamento é preciosismo que não deve prevalecer sobre a substância do ato, qual seja, o parecer prévio.

Nesse sentido, ao fixar a tese de que “*o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo*” (RE nº 729.744/MG), o Supremo Tribunal Federal, além de deixar clara a impossibilidade de se considerar a omissão do legislativo

local como uma espécie de julgamento por omissão, não se descurou de deixar claro, evidentemente, que sua interpretação só se daria também para efeitos de inelegibilidade, não afastando a possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa, *in verbis*:

Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

(RE 729744, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017)

Nesse sentido, o Ministro Relator, Gilmar Mendes, registrou, durante os debates, no que diz respeito ao artigo 71, II, da CRFB/1988, que, “se o prefeito for ordenador de despesas, ele estará submetido a todas as regras ali estabelecidas, no que diz respeito à aplicação de multas, mas isso não dará ensejo à inelegibilidade” (cf. RE nº 729.744/MG, p. 52 de 118 do acórdão).

Além disso, a competência do TCMGO para julgar irregularidades praticadas por prefeitos na condição de ordenador de despesa não deve ser confundida com o julgamento das contas do gestor, cuja competência é das Câmaras Legislativas.

Diferentemente do presidente da República ou do governador do Estado, que delegam aos seus subordinados os atos de ordenação de despesa, no âmbito das prefeituras esses mesmos atos, costumeiramente, são praticados pelo Chefe do Poder Executivo (Prefeito).

Quando o Prefeito pratica atos de gestão, tais como captação de receitas e ordenação de despesas, não há dúvida de que referidos atos podem – e devem – ser julgados pelo TCMGO.

A decisão que constata irregularidade praticada por administrador público municipal, ainda que na condição de Prefeito, da qual pode resultar imputação de débito, é constitucional e constitui título executivo extrajudicial, por força do artigo 71, § 3º, da CF.

Tal conclusão está de acordo com o entendimento do STF nos Recursos Extraordinários n°s 848.826/DF e 729.744/MG, segundo os quais a competência de julgamento pelo Poder Legislativo diz respeito tão somente à sanção política de inelegibilidade prevista na denominada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n° 135/2010), nada influenciando sobre as sanções pecuniárias, cuja competência para impor é da Tribunal de Contas, por extração direta do artigo 71, VIII, da CRFB.

Logo, a decisão que julga atos de prefeito na qualidade de gestor público, no que diz respeito às sanções e reparações pecuniárias, é feita, válida e eficaz. É ineficaz apenas para gerar inelegibilidade, o que somente ocorrerá se ratificado pelo Poder Legislativo competente.

### **15.3 - Dos critérios para as deliberações nos processos em que prefeitos figurem como responsáveis por atos de gestão**

Há duas modalidades de análise de contas do executivo municipal: as Contas de Governo (retratam a situação macro das finanças e do orçamento do município, de cunho político) e as Contas de Gestão (análise dos atos administrativos e de ordenação de despesas pelo chefe do executivo municipal, de cunho técnico), sobre a qual versa este tópico.

O STF reconheceu a existência de repercussão geral da matéria objeto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, em que se discutia qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de Prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas geraria sua inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal.

Por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, que é da Câmara Municipal a competência para julgar as Contas de Governo e as Contas de Gestão dos prefeitos (para fins de elegibilidade), cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

A tese de repercussão geral foi firmada com o seguinte teor:

“Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar n° 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”.

A partir de então foi gerada, no âmbito dos Tribunais de Contas, certa insegurança na interpretação e aplicação da decisão – ainda pendente de julgamento em sede de embargos de declaração opostos pela PGR – principalmente no que se refere à aplicação de multas e à imputação de débitos nas contas de gestão dos Prefeitos, por ocasião da respectiva apreciação.

Isso porque, em parte significativa das decisões, no julgamento das Contas de Gestão são imputados débitos (art. 71, XI, § 3º, CF).

Por essa razão que, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão (TCE-MA) editou a Resolução TCE-MA nº 257, de 9 de novembro de 2016, dispondo sobre as deliberações nos processos em que os Prefeitos figurem como responsáveis por atos de gestão, ou seja, de que resultem a realização de despesas.

Em respeito ao alcance da tese jurídica aprovada sob o rito da repercussão geral pelo STF, no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, o TCE-MA concluiu que as suas premissas se aplicam para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990.

Naquela oportunidade, o TCE-MA considerou não apenas o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal, que confere aos Tribunais de Contas a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo nas três esferas de governo, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento, mas também o inciso II daquele mesmo dispositivo constitucional, que confere aos Tribunais de Contas o julgamento das 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, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

O TCE-MA levou em conta que a norma constitucional insculpida no artigo 71, inciso VI, da Constituição Federal, outorga ao Tribunal de Contas da União a competência para fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal, ou a Município, competência essa que se estende aos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios por força do princípio da simetria estampado no artigo 75, *caput*, também da Constituição Federal.

Em seguida, observou que o artigo 71, incisos VIII, IX, X e § 3º, da Constituição Federal, reconhece aos Tribunais de Contas o poder-

-dever de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, a exemplo das multas proporcionais ao dano causado ao erário, e a imputação de débitos; a competência para assinar prazo as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade, bem como de sustar atos administrativos, por meio da edição de medidas cautelares.

No âmbito infraconstitucional, o TCE-MA lembrou que o artigo 113 da Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 8.666/1993) prescreve que o controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos é feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição Federal, sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto, bem assim que qualquer licitante contratado ou pessoa física ou jurídica, poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação da referida Lei.

De igual modo, a força e o alcance do controle externo de contas estão estampados no artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, que preceitua como infração administrativa contra as leis de finanças públicas: (i) deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei; (ii) propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei; (iii) deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; e (iv) deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

As infrações estatuídas no artigo 5º da Lei nº 10.028/2000 devem ser processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas ao qual competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

O agente que incorrer em qualquer dessas condutas está sujeito à aplicação de multa de trinta por cento dos seus vencimentos anuais, cujo pagamento será de sua responsabilidade pessoal.

Para o exercício da fiscalização e controle de fundos, previstos no artigo 60, inciso III, alínea “d”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, foi promulgada a Lei nº 9.424/1996, cuja eficácia

foi mantida em sede de Medida Cautelar na ADI nº 1627.

Essa lei, ao regulamentar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, estabeleceu, no art. 11, a obrigação de implantação, pelos Tribunais de Contas, de mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no artigo 212 da Constituição Federal.

A Lei Federal nº 11.494/2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, também dispõe, no seu artigo 26, sobre a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar e controlar os recursos destinados a esse fundo.

Na área da saúde pública, a Lei Complementar Federal nº 141/2012, que regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, preceitua que os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou do Ministério da Saúde, que detectarem que os recursos destinados à saúde estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos, ou em objeto de saúde regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, preceitua que os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou do Ministério da Saúde, que detectarem que os recursos destinados à saúde estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas (i) à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse, e (ii) à responsabilização nas esferas competentes.

Por essa soma de motivos, o ato normativo do TCEMA buscou oferecer parâmetros seguros para as deliberações sobre contas de gestão envolvendo atos de chefes dos Poderes Executivos municipais, ocasiões nas quais o Tribunal de Contas deve emitir (i) juízo opinativo, mediante parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento das contas pela Câmara Municipal, para os fins do artigo 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990; e (ii) acórdão do julgamento, no que se refere aos demais efeitos administrativos e civis (multa administrativa e débito).

Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado do Paraíba (TCE-PB) disciplinou a matéria e editou a Resolução Normativa RN-TC nº 03/2018, cujo artigo 2º reconhece que os dispositivos pela APROVAÇÃO ou REPROVAÇÃO das contas de Prefeitos é competência da

respectiva Câmara de Vereadores, que terá repercussão apenas quanto à elegibilidade ou inelegibilidade da citada autoridade (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar Nacional nº 64/1990).

No artigo 3º, porém, esse mesmo ato normativo dispõe que, ao analisar as contas de gestão, o Tribunal exerce jurisdição plena e, por intermédio de deliberação consubstanciada em Acórdão, julga, de forma definitiva, todos os atos do ordenador de despesas (art. 71, inciso II, da CRFB), podendo, inclusive, aplicar sanções administrativas e determinar o ressarcimento de danos ao erário.

Tentando pacificar o entendimento no âmbito dos Tribunais de Contas a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) editou a Resolução nº 01/2018, de 13 de agosto de 2018<sup>23</sup>, em que praticamente absorveu o que vinha sendo feito pelo TCE-MA, a partir da tese fixada pelo STF, no que se refere às contas de gestão em que o Prefeito seja gestor e ordenador de despesas.

Nessa hipótese, haverá a emissão de Acórdão, contendo parecer prévio para fins de elegibilidade e, de julgamento das contas de gestão, aplicando multas e imputando débitos, se for o caso, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.

É preciso deixar claro que o Parecer Prévio será encaminhado à Câmara Municipal para que delibere tão somente a respeito das condições de elegibilidade do Prefeito, não cabendo aos vereadores o julgamento das contas no que se refere à imputação de débitos e aplicação de multas, sendo esta competência preservada pelo julgamento no STF, uma vez que a tese fixada foi clara quando diz textualmente que: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais...”.

Não há dúvida quanto a este posicionamento, pois a expressão **para fins de** - locução adverbial de finalidade - indica objetivo, a intenção para a qual se destina o Parecer Prévio a ser encaminhado à Câmara Municipal.

Portanto, a Câmara Municipal apenas, e tão somente, deliberará se o Prefeito/Gestor terá ou não condições de concorrer a pleitos futuros diante dos atos de gestão por ele praticados.

Inclusive, o Parecer Prévio conterà a explicitação pela qual está sendo emitido e qual a finalidade de apreciação pela Câmara Municipal,

---

<sup>23</sup> ATRICON. Resolução nº 04, de 13 de agosto de 2018. Prefeito ordenador de despesa Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-012018-prefeito-ordenador-de-despesa/>>. Acesso em 15/08/2018.

com suas consequências junto à justiça eleitoral.

Por outro lado, qualquer que seja a recomendação do Tribunal de Contas - aprovação ou rejeição - a Câmara Municipal não ficará adstrita ao decisório, que deixará de prevalecer se rejeitado por no mínimo dois terços de seus membros.

De todo modo, deve-se dizer que a decisão do STF, de determinar emissão de parecer prévio em contas de gestão de Prefeito ordenador de despesas, não deixa de causar perplexidade, na medida em que sua execução gera insegurança jurídica, dada a complexidade de entendimento do que venham a ser estas contas de gestão, por se tratar de aplicação de dinheiro público.

Tanto é que o próprio Tribunal Superior Eleitoral (TSE) cuidou de excluir da apreciação da Câmara Municipal os casos de contas de convênio (RESPE N° 24020/TO) e que envolvem transferências fundo a fundo (AgR-RESPE N°8993/SP), preservando a competência dos Tribunais de Contas dos Estados e da União para julgamento das contas prestadas pelo Prefeito, nessas hipóteses, sem emissão de parecer prévio para posterior apreciação das Câmaras Municipais.

O julgamento pela irregularidade, nesses casos, já induz à figuração na relação de gestores/prefeitos com contas julgadas irregulares para posterior análise da Justiça Eleitoral, podendo tê-lo como inelegível, sem, repita-se, julgamento político da Câmara Municipal.

Não se pode perder de vista que o Tribunal de Contas não é um mero auxiliar ou instrumento do Poder Legislativo, haja vista a competência para o julgamento do gestor público, nas suas mais diversas atribuições, responsável pelo ordenamento de despesas.

A atividade do TCMGO não é de mero auxiliar à atuação das Câmaras Municipais, mas de efetivo julgador, o que não exclui a importância da fiscalização a ser exercida pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal.

O TCMGO subsidia os vereadores com o que foi analisado e julgado. Uma leitura conforme a Constituição Federal impõe a fiscalização ampla e irrestrita de todos os atos e procedimentos da gestão pública. É lógico que, quando emite Parecer Prévio, o Tribunal não julga e sim apresenta sugestão à Câmara Municipal acerca do que foi encontrado, para que essa possa proferir o julgamento político-administrativo.

Evidentemente, a última palavra será do Judiciário, que detém a jurisdição em sentido lato, sendo sua exclusividade o julgamento pela nulidade de uma decisão que fira o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AR	Aviso de Recebimento
CCM	Conselho de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
CF	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
DOC	Diário Oficial de Contas
FUNERTCM	Fundo Especial de Reaparelhamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTCMGO	Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
MPC	Ministério Público de Contas
MS	Mandado de Segurança
NAE	Núcleo de Assessoramento Especial
PGR	Procuradoria Geral da República
PPA	Plano Plurianual
RA	Resolução Administrativa
RE	Recurso Extraordinário
RESPE	Recurso Especial Eleitoral
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RITCMGO	Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

RMS	Recurso em Mandado de Segurança
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SAP	Secretaria de Atos de Pessoal
SCG	Secretaria de Contas de Governo
SCMG	Secretaria de Contas Mensais de Gestão
SFOSEng	Secretaria de Fiscalização de obras e Serviços de Engenharia
SLC	Secretaria de Licitações e Contratos
SR	Secretaria de Recursos
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCE-MA	Tribunal de Contas do Estado do Maranhão
TCE-PB	Tribunal de Contas do Estado da Paraíba
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TCMGO	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TRE-GO	Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## REFERÊNCIAS

AGUIAR FILHO, Jorge Roberto Vieira. **O papel dos tribunais de contas e suas competências constitucionais**. Disponível em: <<https://slidex.tips/download/o-papel-dos-tribunais-de-contas-e-suas-competencias-constitucionais>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

ATRICON. **Resolução nº 04, de 13 de agosto de 2018**. Prefeito ordenador de despesa. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-012018-prefeito-ordenador-de-despesa/>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 848.826/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, 10 de agosto de 2016. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312518750&tipoApp=.pdf](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=312518750&tipoApp=.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 35, de 5 de fevereiro de 2014**. Aprova o “Manual de Recursos” do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/PORTN/20140211/PRT2014-035.doc>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. **O regime constitucional dos tribunais de contas**. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo administrativo federal: comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **Natureza jurídica do Tribunal de Contas no ordenamento brasileiro**. Disponível em: <<https://www>>.

unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/2006/YTAVWAIQBHIT.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2018.

DANTAS, Bruno. **Desafios para o TCU em 2018**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI271730,101048-Desafios+para+o+TCU+em+2018>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

GOIÁS (Estado). **Constituição do Estado de Goiás**. Disponível em: <[http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao\\_1988.htm](http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm)>. Acesso em: 03 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 15.958, de 18 de janeiro de 2007**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Disponível em: <<http://www.tcm.go.gov.br/site/legislacao>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas dos Municípios. **Histórico institucional**. Disponível em: <<https://www.tcm.go.gov.br/site/o-tcm/historico>> Acesso em: 10 mar. 2018.

FREITAS, Elísio de Azevedo. **Julgamento pelos tribunais de contas e inelegibilidade**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI243633,11049-Julgamento+pelos+tribunais+de+contas+e+inelegibilidade>>. Acesso em: 08 mar. 2018.

FREITAS, Juarez; MILESKI, Helio Saul. **Manual de boas práticas processuais dos tribunais de contas**. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-normativa-no-022013-manual-de-boas-praticas-processuais/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

FURTADO, José Ribamar Caldas. Regime de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Interesse Público**, Porto Alegre, n. 42, mar./abr. 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Paulo Antônio Fiuza. **O processo no Tribunal de Contas da União**: comparações com o processo civil: independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-processo-no-tribunal-de-contas-da-uniao-comparacoes-com-o-processo-civil-independencia-e-autonomia-do-orgao-para-o-levantamento-de-provas-em-busca-da-verdade-material.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17.ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NÓBREGA, Airton Rocha. **Sistema recursal no TCU: Recurso de Revisão**. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/sistema-recursal-no-tcu-recurso-de-revis%C3%A3o>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Recursos nos tribunais de contas**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3827/recursos-nos-tribunais-de-contas>>. Acesso em: 04 mar. 2018.

PARDINI, Frederico. **Tribunal de Contas da União: órgão de destaque constitucional**. Tese (Doutorado em Direito Público) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1997.

SALOMÃO, Eduardo Mendonça. **Os tribunais de contas, jurisdição e eficácia e efetividade de suas decisões**. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144405/salomao\\_em\\_me\\_franca.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144405/salomao_em_me_franca.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

SCLIAR, Wremyr. **Coisa julgada e decisões de controle externo terminativas**. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496586/000952700.pdf>> Acesso em: 04 mar. 2018.

SILVA, Idenilson Lima da. **Recursos no Tribunal de Contas da União: uma análise estatística e jurisprudencial**. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=18868&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18868&revista_caderno=4). Acesso em: 05 mar. 2018.



[stylografica.com.br](http://stylografica.com.br)



**“(...) Diante da lacuna legal existente de uniformização dos processos de contas, a publicação deste primoroso trabalho representa um passo importante para a melhor compreensão das regras e práticas do TCMGO, contribuindo para a segurança jurídica de seus jurisdicionados.”**

**Thiers Montebello**

Presidente da Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (ABRACOM)

**“(...) O Processo de Contas no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás será uma fonte rica em informações aos advogados que atuam perante essa Corte. Vai além do processo e aponta novos instrumentos de consensualização no controle de contas.”**

**Lúcio Flávio Siqueira de Paiva**

Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Goiás

"...Em boa hora, surge esta obra, que, de forma precisa e concisa, tem o condão de responder ao desafio de apresentar ao público externo as especificidades do processo de contas e, em particular, daquele que se desenvolve no âmbito do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás.

Além de se desincumbir primorosamente da tarefa proposta, o livro discorre ainda sobre temas fundamentais para o avanço do sistema, como o regime jurídico das contas públicas, com ênfase na separação entre contas de governo e contas de gestão, o uso do Termo de Ajustamento de Gestão e a relação entre as decisões dos Tribunais de Contas e a Justiça Eleitoral."

**Ivan Leis Bonilha**

*Presidente do Instituto Rui Barbosa*

"...Registro, por oportuno, que o excelente trabalho ora editado, que de forma didática, orienta, auxilia e dirime dúvidas dos usuários quanto à tramitação, no âmbito dessa Corte, dos processos e procedimentos de prestações de contas, de denúncias e representações, é uma valiosa contribuição para o acervo cultural do nosso Estado e paradigma para outros Tribunais de Contas."

*Desembargador*

**Gilberto Marques Filho**

*Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*

"... A obra, produzida no âmbito do próprio tribunal, serve como uma doutrina para orientar os contadores, advogados, membros do Ministério Público e do Judiciário que lidam com os julgamentos de contas, conferindo maior eficiência e segurança jurídica ao trabalho desses profissionais."

**Benedito Torres Neto**

*Procurador-Geral de Justiça do Estado de Goiás*