



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO TOCANTINS
CAMPUS PALMAS
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

LAYNE NUNES VIEIRA

A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
PARA JULGAR AS CONTAS DOS PREFEITOS

PALMAS - TO
2025

LAYNE NUNES VIEIRA

**A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
PARA JULGAR AS CONTAS DOS PREFEITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso
Superior de Tecnologia em Gestão Pública
da Unidade Palmas, do Instituto Federal do
Tocantins, como exigência à obtenção do
título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof.º Msc. Dênis Luciano
Pereira Araujo.

PALMAS - TO

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins

V657(Vieira, Layne Nunes
A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DO TOCANTINS PARA JULGAR AS CONTAS DOS PREFEITOS /
Layne Nunes Vieira. – Palmas, TO, 2025.
38 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Tecnologia
em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e
Tecnologia do Tocantins, Campus Palmas, Palmas, TO, 2025.

Orientador: Me. Dênis Luciano Pereira Araújo

1. Tribunal de Contas. 2. Competência. 3. Julgamento. I. Araújo,
Dênis Luciano Pereira. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins
de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a).**

LAYNE NUNES VIEIRA

**A (IN)COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
PARA JULGAR AS CONTAS DOS PREFEITOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do CST em Gestão Pública como exigência à obtenção do grau de Tecnólogo Superior em Gestão Pública, do Instituto Federal do Tocantins - Campus Palmas.

Orientador: Prof.º Msc. Dênis Luciano Pereira Araújo.

Aprovado em: 06/02/2025

BANCA EXAMINADORA

Prof.º Msc. Dênis Luciano Pereira Araujo
Orientador
IFTO

Prof.ª Ma. Raphaela Cristhyna Soares Bandeira
UNITINS/TCETO

Prof.ª Ma. Vanessa Viebrantz Oster
IFTO

À Deus, autor da minha vida e meu guia, aos
meus pais e irmãos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus por ser minha base, meu socorro, minha força e ter me permitido chegar neste momento.

Aos meus pais e irmãos pelo amor incondicional, companheirismo e carinho, sempre me incentivando para continuar.

Agradeço em especial à minha irmã mais velha, Menisia (in memoriam), que, apesar de suas enfermidades contribuiu para o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu orientador Prof. Msc. Dênis Luciano Pereira Araujo, pelo apoio, perseverança e dedicação para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de curso e estágio, especialmente Absair, Julliany, Mharyellen e Sandy Alice, por todo o esforço e companheirismo ao longo desta caminhada.

Aos professores, por todo ensinamento e dedicação no decorrer desse processo de formação!

Ao Instituto Federal do Tocantins, por todo conhecimento repassado.

Meus sinceros agradecimentos.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo compreender o alcance da competência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) em julgar as contas dos prefeitos frente ao arcabouço legal vigente e à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Para tanto, procedeu-se à pesquisa bibliográfica em livros, artigos e informações disponíveis na internet, especialmente em sites oficiais dos órgãos envolvidos nesta pesquisa. Nessa vereda, a análise da interpretação consolidada pelo STF revela que a competência do julgamento destas contas é exclusiva da câmara dos vereadores, cabendo à Corte de Contas apenas auxiliar nesse procedimento, emitindo parecer prévio. Dessa forma, conclui-se que o TCE-TO não está julgando as contas do chefe do Poder Executivo municipal.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Competência. Julgamento. Contas de Prefeitos.

ABSTRACT

The present research aims to understand the scope of the jurisdiction of the Court of Accounts of the State of Tocantins (TCE/TO) in judging the accounts of mayors in light of the current legal framework and the jurisprudence of the Supreme Federal Court (STF). For this purpose, a bibliographic research was conducted using books, articles, and information available on the internet, especially on the official websites of the institutions involved in this research. In this context, the analysis of the consolidated interpretation by the STF reveals that the authority to judge these accounts is exclusively that of the City Council, with the Court of Accounts serving only an auxiliary role by issuing a preliminary opinion. Thus, it is concluded that the TCE-TO does not judge the accounts of the head of the municipal executive branch.

Keywords: Court of Accounts. Jurisdiction. Judgment. Mayor's Accounts.

LISTAS DE SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CE-TO/1989	Constituição Estadual do Tocantins de 1989
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000
RITCE-TO	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCE-TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TCU	Tribunal de Contas da União
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1 Controle na Administração Pública.....	11
2.1.1 Controle: Conceito e Finalidade	11
2.1.2 O Controle na Constituição Federal de 1988	12
2.1.3 Controle judicial exercido pelo STF	13
2.1.4 Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas	14
2.1.5 Controle Interno	16
2.1.6 Controle Social	17
2.2 Prestação de contas no setor público	18
2.2.1 Tipos de prestações de conta anuais.....	20
2.2.1.1 <i>Contas de Governo</i>	20
2.2.1.2 <i>Contas de Gestão</i>	21
2.2.1.3 <i>Tomadas de Contas especial</i>	24
3. RESULTADOS E ANÁLISES.....	25
3.1 Entendimento do STF sobre a competência do Tribunal de Contas para Julgar Contas de Prefeito.....	25
3.2 Reflexos na atuação do TCE-TO.....	29
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	32
REFERÊNCIAS	33

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) estabelece que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (Brasil, 1988). Consequentemente, os eleitos pelo povo têm o dever de prestar contas das ações realizadas nessa representação, a qual não se restringe aos políticos, entendendo-se a qualquer pessoa que desempenhe função de administrador público. Tais contas, em determinado momento, devem ser submetidas ao processo de julgamento, com o fim de verificar se os atos praticados foram compatíveis com os princípios e normas que regem a atividade estatal.

Em razão da sistemática de controle externo adotada pelo Brasil, na qual se adota o modelo segmentado de atuação tanto do Poder Legislativo como do Tribunal de Contas.

Nessa linha, ao tratar das bases para a prestação de contas, a Constituição Federal traz a atuação do Tribunal de Contas em dois tipos de contas em que o Chefe Executivo pode figurar como responsável, sendo uma na condição de prefeito e outra na condição de ordenador de despesa ou “demais administradores”.

Diante desta singela contextualização, a presente pesquisa tem como objetivo macro compreender se o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO) detém competência para julgar as contas dos prefeitos segundo o arcabouço legal vigente e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF). Para alcançar este objetivo, a pesquisa se desdobra em objetivos específicos, que serão observados ao longo do desenvolvimento do estudo.

No presente estudo, será adotado uma pesquisa com abordagem qualitativa, abrangendo um estudo bibliográfico em livros, artigos e demais fontes consideradas relevantes para o tema desenvolvido, associada à pesquisa documental, especialmente sobre as decisões tanto do STF como do TCE/TO sobre o tema objeto da pesquisa. Os dados e informações relevantes para a pesquisa foram coletados na internet, especialmente nos sites oficiais dos órgãos supracitados, e posteriormente tratados para atender os objetivos delineados na pesquisa.

Conhecer o contorno e limite de atuação de cada um deles diante do tema prestação de contas é de fundamental relevância, não só para os próprios agentes públicos, mas principalmente para a sociedade.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos, sendo este o inicial. No segundo capítulo exploram-se os fundamentos teóricos da pesquisa. O terceiro capítulo traz os resultados atingidos com a pesquisa. O quarto capítulo é destinado às considerações sobre a pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Controle na Administração Pública

2.1.1 Controle: Conceito e Finalidade

A proveniência do termo controle é objeto de diversas teorias. Uma vertente primária incide sobre a etimologia da palavra, sustentando sua origem no latim. Nesse sentido, Cruz e Glock (2003) defendem que:

Embora ao longo do tempo tenha-se perdido a origem da informação, alguns pesquisadores concluíram que a palavra controle deriva da expressão controle e provém da França, quando, no século XVII, já significava o poder ou o ato de controlar, averiguar, verificar etc. Segundo os historiadores, um registro de nomes, por exemplo, era chamado de rôle, e o contre-rôle era outro registro, o qual, ao ser confrontado com o original, propiciava uma ação de controle.

Peixe (2002) esclarece que o referido termo, originado em 1611, possui aceitação universal e é empregado como duplicata, verificação, fiscalização e revisão. Em consonância, Guimarães (2003) define controle como exame, verificação e fiscalização.

A definição do termo controle varia de acordo com o contexto em que está inserido. No âmbito das relações familiares, por exemplo, o controle pode ser observado quando os pais utilizam sua autoridade para obter informações específicas dos filhos, por meio de um processo de fiscalização semelhante a uma auditoria. Da mesma forma, o termo se aplica ao combate de enfermidades na sociedade, à gestão do tráfego em rodovias e em outros inúmeros cenários. Desse modo, o significado de controle está intrinsecamente ligado ao momento e ao âmbito em que é exercido.

Na esfera pública, de acordo com Carvalho Filho (2023) o controle é um conjunto de procedimentos jurídicos e administrativos destinados a exercer a fiscalização e revisão das atividades administrativas em todas as instâncias. Trata-se de uma ferramenta basilar da Administração Pública, que visa garantir a compatibilidade entre as ações planejadas e as efetivamente realizadas, dentro dos limites da legalidade. Complementarmente, Mazza (2019) sustenta que os instrumentos de controle, em sua natureza jurídica, configuram um princípio fundamental da Administração Pública.

Dentro desse contexto, Justen Filho (2023) esclarece que o controle na Administração Pública possui finalidades específicas, sendo elas:

(...)

- a) fornecer subsídios e orientar a atuação administrativa ao cumprimento das exigências normativas e à satisfação das necessidades coletivas, inclusive para promover o desenvolvimento nacional sustentável;
- b) identificar práticas irregulares, determinando as medidas necessárias a impedir a consumação de defeitos ou danos, a promover a compensação por prejuízos e a sanear, quando cabível, os defeitos ocorridos; e
- c) promover a responsabilização administrativa do agente estatal e do sujeito privado que tiverem infringido a ordem jurídica, atuando de modo reprovável, obtendo vantagens indevidas e (ou) obtendo enriquecimento sem causa às custas do exercício de poderes inerentes à função administrativa.

De forma congruente, Di Pietro (2022), afirma que o controle na Administração Pública tem como finalidade garantir a conformidade das ações administrativas com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, tais como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Além disso, em determinadas circunstâncias, o controle também abrange o mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação estatal.

2.1.2 O Controle na Constituição Federal de 1988

Conforme preceitua o ordenamento pátrio, o controle no âmbito público é dividido em controle por segmentação e controle da atividade estatal.

A primeira categoria advém da repartição do poder estatal, prevista no art. 2º da CRFB/1988. A divisão deste poder em Legislativo, Executivo e Judiciário baseia-se no sistema de pesos e contrapesos de Montesquieu, onde um poder é controlado pelos demais, evitando assim qualquer abuso em seu exercício.

Nesta linha, Ricardo Alexandre e João de Deus (2017) sustentam que o controle possui três formas, sendo elas: Administrativo, Legislativo e Judiciário. O controle administrativo é realizado pela própria administração, voltado para correção se seus próprios atos ou dos entes que estão vinculados a ela. O controle legislativo tem por objetivo monitorar cada ente federado, observando o princípio da simetria e as normas estabelecidas pela CRFB/1988. Por sua vez, o judiciário, em uso da função jurisdicional, exerce o controle sobre si e sobre os atos dos demais poderes.

De outro modo, o controle estatal diz respeito aos mecanismos de controle que buscam verificar a conformidade dos atos públicos, sendo estes classificados como: interno, externo e social. O controle interno, previsto no art. 70, é desempenhado pelo próprio ente sobre suas atividades, enquanto o controle externo, estabelecido no art. 71, é realizado por órgão que não integra aos entes federativos. Por sua vez, o

controle social encontra respaldo na soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único e no direito que os cidadãos têm de requerer informações da Administração Pública, em caso da necessidade de defender um direito, verificar a legalidade ou abuso de poder, conforme consagra o art. 5º, XXXIV da CRFB/1988.

Sob estes aspectos, Oliveira (2021) destaca que o controle interno é desempenhado pelo próprio Poder Executivo, enquanto o controle externo é exercido pelos poderes Judiciário e Legislativo, com auxílio da Corte de Contas. Já o controle social é realizado pela sociedade, por meio de sua participação, desde o planejamento à execução.

Ademais, a CRFB/1988, em seu art. 127, determina o controle a cargo do Ministério Público, atribuindo a este a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Considerando a sistemática do trabalho e a relevância das classificações de controle, serão observados individualmente o controle judicial desempenhado pelo STF, o controle externo, o controle interno e o controle social.

2.1.3 Controle judicial exercido pelo STF

No que concerne ao controle desempenhado pelo Poder Judiciário, o art. 5º, XXXV da CRFB/1988, determina a tutela jurisdicional em caso de lesão ou ameaça de direito, o que significa que, nas hipóteses mencionadas, o judiciário será acionado para exercer o controle e dirimir conflitos.

No Brasil, prevalece a existência de hierarquização na composição do Judiciário, tal como a CRFB/1988, no art. 92, regula. Sendo assim: Supremo Tribunal Federal; Conselho Nacional de Justiça; Superior Tribunal de Justiça; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; Tribunais e Juízes do Trabalho; Tribunais e Juízes Eleitorais; Tribunais e Juízes Militares; os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

Considerando o direcionamento da pesquisa, observar-se-á especificamente o STF no exercício do mencionado controle, haja vista que este órgão pertence à cúpula do judiciário, o que implica maior autoridade e hierarquia.

Consoante o art. 101 e seu parágrafo único da CRFB/1988, o STF é composto por onze ministros, escolhidos entre os cidadãos, com idade entre trinta e cinco a

setenta anos, indicados pelo presidente da república e submetidos à aprovação pela maioria do Senado.

Dentre as principais atribuições do STF, fixadas no art. 102 da CRFB/1988, estão: julgar ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) de leis ou atos normativos das esferas estaduais ou federais, ações declaratórias de constitucionalidade (ADC) de normas federais, arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) decorrente da Constituição, além de extradição solicitada por Estado estrangeiro (Brasil, 1988).

A Carta Magna atribui ao STF, a função exclusiva de guardar a Constituição, cabendo-lhe, conforme o art. 102, I, alínea “a”, processar e julgar ações de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade, verificando se os atos dos administradores ou as normas estão em conformidade com a CRFB/1988.

2.1.4 Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas

O controle em apreço é uma atribuição do Poder Legislativo, no entanto, é desempenhado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Nesta vereda, Ricardo Alexandre e João de Deus (2015):

Os Tribunais de Contas são órgãos previstos na Constituição Federal com a finalidade de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da Administração. Tais cortes especializadas não integram a estrutura administrativa do Parlamento nem com ele mantém qualquer relação hierárquica.

Instituído em 1980 por meio do Decreto nº 966-A, o Tribunal de Contas teve como signatário o Ministro da Fazenda da época, Rui Barbosa, sob o provisório governo de Marechal Deodoro da Fonseca (Brasil).

Eurico Barbosa (2001), detalha o contexto em que Rui Barbosa idealizou a Corte de contas:

Tem à sua frente a desordem financeira conseqüente da inoperância das tentativas de controle do dinheiro público ao tempo do Império, expressas em alvará de Dom João VI de 28 de junho de 1808, instituidor do Erário Régio ou Tesouro Real Público; e na Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, outorgada por Dom Pedro I, determinante da votação anual do Orçamento e da tomada de contas pelo Tesouro Nacional, para cuja execução fiscalizadora o marquês de Pombal criou os Conselhos da Fazenda.

A instituição iniciou suas atividades efetivamente em 17 de janeiro de 1893, sob a liderança de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda, durante o governo de Floriano

Peixoto (Brasil). Atualmente existem 33 Tribunais de Contas, sendo 26 tribunais estaduais, um no distrito federal, três tribunais de contas dos municípios e dois tribunais de contas municipais.

Desde a sua criação, o TCU tem passado por alterações em suas atribuições. Atualmente, conforme estabelece a CRFB/1988, este órgão desempenha função de auxiliar o Congresso Nacional por meio de controle externo. Cumpre destacar, que o mencionado órgão é compreendido como autônomo, diante das previsões do art. 2º e do art. 92, visto que este não é relacionado como um órgão do Poder Judiciário.

À luz do inciso I do artigo 71, compete ao TCU apreciar as contas prestadas anualmente pelo presidente da república, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do dia de recebimento das mesmas.

Ainda conforme o art. 71, no inciso II, compete ao TCU:

[...]Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público. (Brasil, 1988)

Ao TCU, como órgão independente e auxiliar do Poder Legislativo, cabe-lhe as atribuições para apreciar e julgar as contas daqueles que de alguma forma administram dinheiro público ou possuam qualquer outra ligação. Com efeito, o art. 75 determina que as normas estabelecidas na mesma seção, IX, se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Mediante ao exposto, cabe evidenciar que, obedecendo ao princípio da simetria, devido à importância do texto constitucional, o art. 32 da Constituição Estadual do Tocantins (CE-TO/1989), possui semelhante redação com o art. 70 da CRFB/88. Devido à sua importância, o artigo foi reproduzido na constituição estadual com algumas alterações no texto constitucional, para melhor entendimento e aplicabilidade. O art. 32, parágrafo 1º e 2º, indica que no âmbito estadual o controle externo será realizado pelo Tribunal de Contas do Tocantins (TCE-TO).

(...) § 1º O controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

§ 2º Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Tocantins, 1989)

Cumprе salientar que o mesmo ocorre com o artigo 33 da CE-TO/1989, o qual determina, em seu inciso I, uma das competências do TCE-TO, a qual é apreciar as contas anuais do Governador. Cabendo ainda ao Tribunal julgar as contas dos administradores públicos, conforme a redação do inciso II.

(...) I-Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, pela administração financeira dos Municípios e por todas as entidades da administração direta e indireta, estadual e municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento. (redação dada pela Emenda Constitucional nº 07 de 15.12.1998.)

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 pelos Poderes Públicos estadual e municipal e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outras irregularidades que resultem prejuízo ao tesouro público. (Tocantins, 1989)

Nessa vertente, o artigo 31, CRFB/1988, determina que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante o controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei. No tocante ao controle externo, o parágrafo primeiro, afirma que este controle será exercido com auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou Municípios, ou dos Conselhos, ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

Observa-se, de modo geral, que os administradores de recursos públicos devem prestar contas na esfera federal, estadual e municipal ao órgão competente de fiscalização, mas faz-se necessário que essas esferas tenham sistema de controle interno das despesas e receitas para gerir a máquina pública, além de facilitar a prestação de contas ao órgão fiscalizador.

2.1.5 Controle Interno

O exercício do controle interno pode ocorrer de maneira independente, de ofício, em virtude do princípio da autotutela, que permite à Administração Pública rever seus atos a qualquer momento, ou por estímulo externo, quando um terceiro apresenta algum fato que deve ser observado. (Spitzcovsky, 2019)

Em linha, Almeida (2012) define controle interno como:

[...] controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa. Os dois primeiros objetivos representam controles contábeis e o último, controles administrativos.

Justen Filho (2014) acrescenta que o controle é uma obrigação imposta à administração:

O controle interno da atividade administrativa é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando a prevenir ou eliminar defeitos ou a aperfeiçoar a atividade administrativa, promovendo as medidas necessárias para tanto.

Essa modalidade de controle é exercida de forma independente, por cada poder, sobre seus próprios atos (Rossi, 2019). Outrossim, a Carta Magna, em seu artigo 74, determina que os poderes legislativo, executivo e judiciário devem manter, de forma integrada, o sistema de controle interno (Brasil, 1988). Esta medida visa garantir a aderência às metas, atestar a conformidade legal e supervisionar as transações.

Neste sentido, com fulcro no inciso IV do art.74 da CRFB/1988, Castro (2014) assevera que:

Destaca-se, desta feita, o papel fundamental do controle interno de antever-se ao controle externo a atividade de controle e fiscalização da Administração Pública, no sentido de depurar ao máximo o controle, diminuindo desta maneira a demanda dos Tribunais de Contas que – na maioria dos casos – não controlam apenas um único ente e, sim, uma centena deles.

O Controle interno é responsável por fiscalizar a legalidade da gestão administrativa, no âmbito do próprio poder. Além disso, nos termos estabelecidos no parágrafo primeiro do art. 74 da CRFB/1988, os agentes responsáveis pelo controle interno, quando identificarem qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem comunicar ao TCU.

No Estado do Tocantins, conforme preceitua a CE-TO/1989, o controle das atividades contábeis, financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais do Estado e dos municípios, bem como das entidades da administração direta e indireta será exercido pela Assembleia Legislativa e pelas Câmaras Municipais, por meio do controle externo e pelo sistema de controle interno inerente a cada esfera de poder.

2.1.6 Controle Social

Quanto ao controle social, Carvalho Filho (2018) elucida:

Modernamente as normas jurídicas, tanto constitucionais como legais, têm contemplado a possibilidade de ser exercido controle do Poder Público, em qualquer de suas funções, por segmentos oriundos da sociedade. É o que se configura como controle social, assim denominado justamente por ser uma

forma de controle exógeno do Poder Público nascido das diversas demandas dos grupos sociais.

O controle social é desempenhado pela sociedade civil, quando participa nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da Administração Pública, além da execução das políticas e programas públicos (Oliveira, 2021).

O supracitado controle advém do poder popular, evidente na CRFB/1988, no art. 1º, parágrafo único, que assegura o direito ao conhecimento da gestão das *res pública*. Além disso, o controle em apreço também se fundamenta no princípio da publicidade e em normas regulamentadoras específicas, como a Lei de Acesso à Informação nº 12.537/2011, cujo objetivo é favorecer o controle exercido pela coletividade. Há também a previsão da ação popular, no art. 5, LXXIII, onde os cidadãos podem, por meio desta, invalidar algum ato lesivo ao patrimônio público ou entidade que o Estado integre, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

2.2 Prestação de contas no setor público

Convém evidenciar, de antemão, a definição de contas públicas, que se referem a contabilidade das despesas e receitas do setor, de modo que:

(...) representam o conjunto de dados e informações de natureza econômico-financeira das entidades públicas, produzidas pelos órgãos de contabilidade, planejamento e orçamento. Tais informações podem associar dados monetários com não monetários, de natureza financeira, orçamentária e operacional (Neto et al, 2007).

Acerca da prestação de contas, a Lei 13.019/2014, em seu art. 2º, XIV, a conceitua como um:

(...) procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015) (Brasil, 2014)

Na percepção de Borges e Sá (2017):

A prestação de contas remete-nos à necessidade de transparência dos atos estatais (administrativos ou de governo/políticos), de visibilidade na aplicação do dinheiro público. É um dever para todos os agentes, tanto para os que atuam nas mais simples atribuições públicas como para os agentes que ocupam a alta cúpula da Administração Pública.

Previsto no art. 70, parágrafo único, da CRFB/1988, este dever é incumbido a qualquer pessoa que gerencia a Administração Pública:

(...)

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O artigo 37 da CRFB/1988, institui os princípios que regem a Administração Pública direta e indireta de qualquer poder. Sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Observa-se, no que menciona ao setor público, os atos devem ser públicos para que qualquer cidadão, como fonte de poder, tenha acesso às informações administrativas. Neste sentido, subentende-se que a prestação de contas não só surge como controle contábil, mas como um meio de transparência.

Em diferentes níveis de organização, os processos necessitam ser claros para serem coerentemente interpretados, não sendo diferente na organização pública e a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (LRF), surge como ferramenta de subsídio para o processo de transparência no sistema público de gestão financeira.

A LRF, no art. 48, traz os instrumentos para alcançar este objetivo, tanto no âmbito publicitário como orçamentário, conforme subjacente exposto:

São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (Brasil, 2000)

Em relação ao instrumento “prestação de contas”, o TCU descreve como um processo formalizado de detalhamento público financeiro, conforme exposto a seguir:

Processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis de órgãos e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, das contas nacionais das empresas supranacionais, as quais serão submetidas a julgamento no Tribunal (Brasil).

Entende-se por administração direta a composição dos órgãos diretamente ligados aos entes federativos: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, enquanto a administração indireta é composta por diferentes órgãos que prestam serviços à administração direta.

A prestação de contas é de suma importância para a Administração Pública, sendo responsável por evidenciar a coerência das contas públicas com as normas, tendo como propósito assegurar transparência e responsabilidade, conforme evidencia o TCU.

O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento. (Brasil)

A CRFB/1988, no art. 5º, XXXIII, garante aos cidadãos o direito de obter informações dos órgãos, seja de interesse particular ou público. Estas informações devem ser fornecidas dentro do prazo estabelecido em lei, sob pena de responsabilização, salvo aquelas cujo sigilo é imprescindível à segurança pública.

A transparência pública é um direito dos cidadãos e um dever do gestor público, permitindo que a sociedade acompanhe e avalie as ações do governo. Estes mecanismos legais somam para que o processo de gestão pública seja eficiente e transparente.

2.2.1 Tipos de prestações de conta anuais

A CRFB/1988 divide a prestação de contas em duas espécies, respectivamente, previstas no art. 71, I e II. As referidas espécies são denominadas de contas de governo ou contas consolidadas e contas de gestão ou contas de ordenador.

Dada a amplitude do tema, torna-se imprescindível observar as peculiaridades de cada espécie de prestação de contas de forma individual.

2.2.1.1 Contas de Governo

As contas de gestão referem-se às contas do chefe do Poder Executivo durante sua atuação governamental, ou seja, durante seu mandato, que serão apreciadas anualmente pela Corte de Contas da União mediante parecer prévio, conforme previsão legal.

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. (Brasil, 1988)

Neste sentido, Costa et al (2023) esclarecem:

As contas de governo são o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, bem como os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam se houve o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; demonstrando ainda os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64.

No âmbito estadual, o art. 39, inciso I da CE-TO/1989, atribui ao Tribunal de Contas a competência para apreciar as contas prestadas pelo governador, pela administração dos municípios e entidades da administração direta, por meio do parecer prévio que deverá ser emitido em sessenta dias.

Consoante o art. 56 da LRF, determina que nas contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo incluirão as suas e as contas dos presidentes dos Poderes Legislativo, Judiciário e do chefe do Ministério Público, que serão consideradas em pareceres distintos emitidos pelo Tribunal de Contas.

Nessa linha, conforme estabelecido no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins de 2002 (RITCE-TO) em seu art. 13, serão analisadas juntamente com as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas, por meio de parecer prévio individual. (Tocantins, 2002)

No que tange ao parecer prévio, a Lei Orgânica nº 1.248/2001 do TCE-TO, em seu artigo 10, III, dispõe que, ao apreciar as contas, deverá ser emitido parecer pela aprovação ou rejeição das contas anuais. Podendo este parecer ser desconsiderado se obtiver a votação de 2/3 da câmara municipal, conforme estabelecido no parágrafo primeiro do art. 10 da referida lei.

Portanto, observa-se que as contas de governo não são julgadas pelo Tribunal de Contas, mas apenas apreciadas, por meio de parecer de caráter opinativo, sobre a rejeição ou aprovação destas contas, não tendo natureza deliberativa.

2.2.1.2 Contas de Gestão

De outro lado, as contas de gestão dizem respeito às contas das demais pessoas que administram o conjunto de bens e valores do Estado brasileiro ou daqueles que, em decorrência de sua atuação, perdem ou extraviam esses bens, ou, em decorrência de práticas irregulares, causam prejuízo à *res pública*, conforme determina o art.71, II.

(...) 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. (Brasil, 1988)

As contas de gestão, diferente das contas de governo, não são uma atribuição específica do chefe do Poder Executivo, mas sim de qualquer indivíduo que seja responsável pela gestão de recursos públicos. Neste cenário, Peter e Machado (2014) definem que a prestação das contas de gestão:

(...) é aquela realizada pelos ordenadores de despesas, apresentando o resultado dos atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, praticados durante o exercício financeiro em sua administração, as quais são julgadas pelos Tribunais de Contas, que examinam os aspectos jurídicos ligados ao efetivo processamento das despesas, ligados aos atos de gestão (...)

A respeito do termo ordenador de despesa, o Decreto Lei nº 200/1967, no art. 80, parágrafo 1º, esclarece que este é uma autoridade cujos atos resultam em empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos do ente a qual responda, ou seja, o ordenador de despesa é qualquer pessoa que gerencie recursos públicos.

No âmbito do Tocantins, a CE-TO/1989 atribui ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por gerir a coisa pública.

A espécie apreciada anteriormente, conforme previsão constitucional, apenas são analisadas pela Corte de Contas, enquanto as contas de gestão são submetidas a julgamento. Sobre o tema, o art. 37 do RITCE-TO especifica que:

Art. 37 - As contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos serão submetidas a julgamento do Tribunal sob a forma de processo de prestação de contas, tomada de contas ou tomada de contas especial. (Tocantins, 2002)

Por meio dos processos de prestação de contas, tomada de contas ou tomadas de contas especial, as contas serão julgadas como regulares, regulares com

ressalvas, irregulares e ilíquidáveis, conforme estabelecido nos art. 75, 76, 77 e 81 do RITCE-TO:

Art. 75 - As contas serão julgadas regulares quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade dos atos, contratos, convênios ou instrumentos congêneres, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

Art. 76. As contas serão julgadas regulares com ressalva quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico de pouca expressividade no contexto do conjunto de atos de gestão do período envolvido e que não resulte dano ao erário. (NR) (Resolução Normativa TCE-TO Nº 002/2008).

Art. 77 - O Tribunal julgará as contas irregulares quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: I - omissão no dever de prestar contas, nos termos da alínea "a" do inciso III, do artigo 85 da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001; II - prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; (NR) (Resolução Normativa nº 02/2013 de 22 de maio de 2013, Boletim Oficial TCE/TO 943 de 27/5/2013). III - dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; (NR) (Resolução Normativa nº 02/2013 de 22 de maio de 2013, Boletim Oficial TCE/TO 943 de 27/5/2013). IV - desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos; V - ofensa aos princípios do planejamento, eficiência e transparência da gestão fiscal responsável.

(...)

Art. 81 - As contas serão consideradas ilíquidáveis quando caso fortuito ou motivo de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 85 da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001. (Tocantins, 2002)

No que tange às decisões da Corte, observa-se que as contas consideradas como regulares atendem aos critérios da legalidade, legitimidade e economicidade. As regulares com ressalvas, são aquelas que, apesar de não estarem em conformidade com o ordenamento jurídico, não geraram danos à Administração Pública. De outro lado, as contas julgadas como contas irregulares apresentam alguma incongruência na administração dos responsáveis ou até violação do ordenamento jurídico pátrio. Por fim, as contas ilíquidáveis, são aquelas em que não é possível apreciar o mérito das contas em decorrência de algum fato alheio à gestão.

Em caso de julgamento de contas irregulares, o art. 78, incisos I e II do RITCE-TO, dispõe que o TCE-TO fixará responsabilidade solidária em caso de ato irregular do gestor ou de terceiro envolvido que tenha auxiliado na ocorrência do dano. Neste

julgamento, em específico, o TCE-TO, aplicará sanção diante das irregularidades constatadas.

2.2.1.3 Tomadas de Contas especial

De acordo com o glossário Congresso Nacional, a tomada de contas especial é um:

Processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento. Em regra, a TCE deve ser instaurada pela autoridade competente do próprio órgão ou entidade jurisdicionada (responsável pela gestão dos recursos), em face de pessoas físicas ou jurídicas que deram causa ou concorreram para a materialização do dano, depois de esgotadas as medidas administrativas internas com vista à recomposição do erário ou à elisão da irregularidade. (Brasil)

No âmbito estadual, a tomada de contas especial é conceituada pela Lei nº 1.284/2021, no art. 74, sendo esta compreendida como uma ação determinada por órgão competente para verificar fatos, identificar responsáveis e o dano gerado.

Nesta linha, o RITCE-TO esclarece que:

Art. 63 - Nos termos do artigo 74, incisos II e III da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001, a tomada de contas e a tomada de contas especial são ações desempenhadas, em caráter de urgência, para apurar a responsabilidade de pessoa física, órgão ou entidade que deixarem de prestar contas e das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte, ou possa resultar, dano ao erário, devidamente quantificado. (Tocantins, 2002)

Segundo o Manual de Tomadas de Contas Especial, o referido instrumento, utilizado pela Administração estatal, permite a recuperação de eventuais prejuízos que sejam causados a ela, sendo um processo com rito específico e somente utilizado após o esgotamento das medidas para reparação de danos (Brasil, 2017).

Ressalta-se que a tomada de contas especial é uma medida de exceção que visa a recomposição de dano sofrido pelo Erário, “somente devendo ser instaurada após esgotadas as providências administrativas internas” (Tocantins, 2023).

3. RESULTADOS E ANÁLISES

3.1 Entendimento do STF sobre a competência do Tribunal de Contas para Julgar Contas de Prefeito

Como observado anteriormente, recai sobre o Tribunal de Contas a responsabilidade de apreciar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo e julgar as contas dos demais administradores públicos. Em que pese a previsão constitucional, o STF tem entendido, com base em suas jurisprudências, que essa competência não é absoluta.

No julgamento do Recurso Extraordinário 848826/DF, que tratou da questão do pronunciamento do Tribunal de Contas ser suficiente para configurar inelegibilidade, prevista na Lei complementar, art. 1, inciso I, alínea g, o STF fixou o entendimento que:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. 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 de 2/3 dos vereadores". V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 848826, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

Segundo o tema de repercussão geral, o julgamento das contas prestadas pelos prefeitos, independentemente de ser de governo ou de gestão, é competência exclusiva da câmara de vereadores, cabendo ao TCE apenas a auxiliar, não tendo esta atribuição para julgar as supramencionadas contas.

Nos termos do voto, o ministro relator, Luís Roberto Barroso, entendeu pelo improvimento do recurso, argumentando que:

Por força dos artigos 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar, em definitivo, as contas de gestão de chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela casa legislativa correspondente. (Brasil, 2017)

Cumprе destacar que o julgamento realizado sobre as contas de governo tem caráter político, havendo apenas uma apreciação por meio de um parecer prévio, enquanto o julgamento das contas de gestão é técnico, verificando a conformidade das contas com o ordenamento jurídico brasileiro. Daí, quando os prefeitos atuam como ordenadores de despesas, devem submeter-se ao julgamento do TCE.

Em contrapartida, a ministra Carmém Lúcia sustentou que o Tribunal de Contas desempenha função auxiliar, e a expressão “julgar” presente no texto constitucional no art. 71, incisos I e II, remete ao significado de exame administrativo e não ao julgamento judicial. (Brasil, 2017)

Sobre o tema de repercussão geral, Costa et al (2023), salienta que:

Relativamente às contas do Prefeito, o Supremo Tribunal Federal, ao analisar o RE 848826, decidiu que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, 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.

E após analisar o RE 729744, o Plenário decidiu que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.

O que se verifica é que mesmo o Prefeito atuando na qualidade de ordenador de despesas suas contas serão apreciadas pelo Tribunal de Contas na forma de parecer prévio, sendo o julgamento oportunamente realizado pelo Poder Legislativo, no caso, a Câmara Municipal, em se tratando das contas do Prefeito.

Do citado, nota-se que, devido à atribuição de auxiliar estabelecida pela CRFB/1988, o TCE apenas emitirá parecer prévio, opinando pela aprovação ou rejeição das contas, cabendo à câmara de vereadores decidir sobre elas.

Nessa mesma linha, o STF, no julgamento da ADPF 848, sobre os recursos repassados pela União aos Estados e municípios, determinou que:

A competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas aos Estados e Municípios pela União cabe, a teor da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II), e não ao Congresso Nacional. No âmbito dessa esfera de competência própria, o Tribunal de Contas da União realiza julgamento de perfil técnico, agindo com autonomia e independência, e profere decisões dotadas de executividade direta e imediata (CF, art. 73, § 3º), não se subordinando à revisão pelo Poder

Legislativo. As investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo. A fiscalização de verbas federais sujeitas ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade desempenhado, com exclusividade, pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II) traduz matéria estranha às atribuições parlamentares das CPI's. (Brasil, 2021)

No caso citado acima, observa-se que o tema em questão não é de prestação de contas anuais, mas sim contas decorrentes de transferências de recursos da União para ente subnacional, as quais, segundo o STF, são julgadas pelo TCU.

Nesse julgamento, a Ministra Rosa Weber esclareceu em seu voto que:

Em se tratando de contas de convênio nas quais reconhecida irregularidade na aplicação de recursos repassados pela União, a competência para o julgamento é do respectivo Tribunal de Contas, inaplicável à hipótese o entendimento firmado pela Suprema Corte no julgamento dos REs nºs 848.826 e 729.744, cujo exame não ingressou no preciso aspecto das verbas oriundas de convênio. (Brasil, 2021)

Conforme evidenciado, as contas relacionadas a convênio, em que a União transfere recursos públicos aos Estados ou Municípios, devem ser julgadas pelo TCE, tendo em vista que a aplicação destes recursos não integra as modalidades observadas e consideradas no RE 848.826, que trata das contas de prefeitos.

Sobre o tema, ao analisar o Agravo Interno em Recurso Extraordinário 12366444, em 2024, o STF entendeu que:

EMENTA AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREFEITO. CONTAS ANUAIS. TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER PRÉVIO. NATUREZA OPINATIVA. CÂMARA DE VEREADORES. JULGAMENTO DAS CONTAS. TEMAS N. 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. VERBA HONORÁRIA. ART. 85, § 11, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. MAJORAÇÃO CABÍVEL. 1. Cumpre às Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas, julgar as contas dos chefes do Poder Executivo local. Temas n. 157 e 835 da repercussão geral. 2. Cabendo exclusivamente ao Poder Legislativo a apreciação das contas anuais do Chefe do Executivo, não se pode conferir natureza jurídica de decisão a parecer emitido por Tribunal de Contas que opina pela desaprovação, inclusive no tocante à imposição de multa. 3. Majora-se em 1% (um por cento) a verba honorária fixada na origem, observados os limites impostos. Disciplina do art. 85, §§ 2º, 3º e 11, do Código de Processo Civil. 4. Agravo interno desprovido.

(RE 1236644 AgR, Relator(a): NUNES MARQUES, Segunda Turma, julgado em 21-02-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-02-2024 PUBLIC 28-02-2024)

Verifica-se que o entendimento predominante é que o TCE tem função de auxiliar, por isso os pareceres emitidos não possuem natureza jurídica, sendo da competência do Poder Legislativo julgar as contas apresentadas, independentemente de ser de gestão ou de governo.

No Recurso Extraordinário 1459224, que versa sobre a inelegibilidade por contas da rejeição das contas prestadas, o STF, reafirmou o entendimento de que as contas prestadas pelos prefeitos anualmente são de competência do Poder Legislativo composto por representantes que têm o dever de averiguar a adequação orçamentária e aplicação dos recursos geridos, veja-se:

DIREITO ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO-PARADIGMA DO TEMA 1.304. Não compete aos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional de fiscalização, decidir acerca da inelegibilidade de chefes do Poder Executivo. Questão em discussão: A questão em discussão consiste em saber se é compatível com a Constituição Federal a incidência do § 4º-A do artigo 1º da LC 64/1990 aos casos em que o julgamento de contas de chefe do Poder Executivo seja de competência do Poder Legislativo, ou se sua aplicação deve limitar-se aos julgamentos de contas de gestores públicos por Tribunais de Contas. Razões de decidir: 1. Cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas, ou das respectivas Câmaras Municipais, no caso dos prefeitos. 2. A competência para julgamento das contas anuais dos prefeitos, eleitos pelo povo, é do Poder Legislativo (art. 71, I, da CF), órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. 3. O parecer dos Tribunais de Contas é meramente opinativo, não sendo apto a produzir inelegibilidade. No julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município. 4. Assim, considerando que os julgamentos de contas realizados pelo Poder Legislativo não se destinam à imputação de débito ou imposição de multa, entendo correta a interpretação conforme à Constituição feita pelo TSE ao disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/1990, para restringir sua aplicação aos casos de julgamento de contas de gestores públicos pelos Tribunais de Contas. Fica afastada, portanto, a exceção nele prevista (não incidência de inelegibilidade) para os casos de julgamentos de contas realizados pelo órgão central do Poder Legislativo. 5. Observância dos temas 157 (RE 729.744, de minha relatoria, DJe 23.8.2017), 835 (RE 848.826, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red. do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe 24.8.2017) e 1.287 (ARE 1.436.197, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 1º.3.2024), todos da sistemática da repercussão geral. Dispositivo e tese: Negado provimento ao recurso extraordinário. Tese de repercussão geral do tema 1.304, firmada nos seguintes termos: “É correta a interpretação conforme à Constituição no sentido de que o disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/90 aplica-se apenas aos casos de julgamento de gestores públicos pelos Tribunais de Contas” (RE 1459224, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 16-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-09-2024 PUBLIC 20-09-2024)

Circunstancialmente, o tema de repercussão geral nº 157 do STF, fixa a tese de que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas tem natureza opinativa, tendo a câmara de vereador a atribuição exclusiva para julgar as contas prestadas anualmente pelo supramencionado chefe, não sendo admitido julgamentos por decurso do prazo.

Diante desse entendimento abrangente, especialmente no que concerne a julgamento de contas, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), propôs a ADPF 982, objetivando a suspensão de decisões judiciais que anulam as penas aplicadas pela Corte de Contas Estaduais aos prefeitos que figuram como ordenadores de despesa (Brasil).

A associação busca também o reconhecimento das decisões proferidas pelos TCEs, visando, além dos efeitos eleitorais, permitir a aplicação de multas e reparação ao erário, quando o prefeito atuar como ordenador de despesas.

Sobre a ADPF, Fernandes elenca que:

O STF tem agora a prerrogativa de manter o modelo, prestigiando algumas poucas recentes decisões isoladas para inaugurar um novo balizamento jurídico. Esse novo modelo determinaria que uma autoridade que tem prerrogativa própria de responsabilização, quando praticasse ato administrativo comum, típico de ordenador de despesas, não mais fosse apreciada pelo Tribunal de Contas. Assim, o prefeito que julga recursos de uma licitação proclama a homologação e interfere diretamente nas unidades técnicas subalternas, avocando a responsabilidade pela prática de atos, as tornaria imune à incidência da competência do art. 71, inc. II, da Constituição Federal.

Como se nota, as decisões têm preponderado pela ausência de competência do Tribunal para julgar as contas dos prefeitos. Contudo, a competência poderá ser revista pela ADPF 982, podendo o STF modificar o entendimento até o momento fixado.

3.2 Reflexos na atuação do TCE-TO

No âmbito do estado do Tocantins, recai sobre TCE-TO a obrigação de tutelar 139 municípios e o governo do Estado, emitindo individualmente os pareceres relativo a cada prestação de contas, as chamadas contas de governo ou contas consolidadas. Além dessas contas, anualmente, o Tribunal recebe 979 contas municipais e 95 contas estaduais de ordenadores de despesas, as quais estão sujeitas ao julgamento da Corte de Contas, conforme registrado no relatório trimestral do TCE-TO (Tocantins, 2024).

Conforme exposição do tópico anterior, especialmente em razão do Recurso Extraordinário 848826/DF do STF, das 139 contas prestadas em que o prefeito figura como ordenador de despesas, o TCE-TO não está realizando julgamento.

Em virtude das decisões do Supremo sobre a retirada de competência dos tribunais de Contas em julgar as contas dos prefeitos, O TCE/TO, por meio da Resolução nº 510/2017, observando especificamente os embargos de declaração apresentado no processo nº 6680/2016, deliberou pela suspensão do andamento de todos os processos em que o prefeito figura como ordenador de despesas, objetivando unificar o procedimento destes processos, que estavam pendentes de julgamento, nos seguintes termos:

- I. Sobrestar os processos de prestação de contas que estejam em tramitação, tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
- II. Sobrestar os recursos e as ações de revisão em face de decisões prolatadas nos processos tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
- III. Sobrestar os processos, os quais serão autuados neste Tribunal, referentes à prestação de contas tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
- IV. Os processos que versarem sobre contas de ordenadores de despesas prefeitos municipais e seus decorrentes, receberão efeito suspensivo, até o deslinde conclusivo do Recurso Extraordinário RE/848826-STF, com exceção dos processos auxiliares, conforme estabelecido no item VIII desta decisão;
- V. Os processos sobrestados serão mantidos na Diretoria Geral de Controle Externo, até passar em julgado o RE/848826 que tramita junto ao Supremo Tribunal Federal;
- VI. As unidades técnicas, Corpo Especial de Auditores, Ministério Público de Contas e as respectivas Relatorias providenciarão a remessa desses processos constantes dos itens I, II e III desta decisão, à Presidência do Tribunal, visando dar efetividade aos sobrestamentos;
- VII. Os sobrestamentos constantes dos itens acima serão determinados, excepcionalmente, por ato do Presidente do Tribunal, no estado em que se encontrarem os processos impactados, cuja providência será tomada imediatamente após a publicação desta decisão, devendo os autos permanecerem na Diretoria Geral de Controle Externo, até deliberação posterior;
- VIII. Tratando-se de processos de auditoria, inspeção ou congênere, apensado às contas de prefeitos municipais ordenadores de despesas, em tramitação, proceder-se-á, excepcionalmente, por ato do Presidente do Tribunal, o desapensamento daqueles processos e devolvidos à respectiva Relatoria, para a qual já foram distribuídos, para fins análise, de modo que as referidas prestações de contas seguirão a determinação esculpida no item I desta decisão;
- IX. Após publicação desta decisão, os processos sobrestados serão, imediatamente, retirados do câmputo da meta relativa ao estoque de processos;
- X. Determinar à Secretaria do Pleno para proceder a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do art. 27 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 341, § 3º, do Regimento Interno, para que surta os efeitos legais necessários. (Tocantins, 2017)

Referente ao tema, Luz (2002) argumenta que o sobrestamento consiste na interrupção dos atos processuais, perdendo sua dinâmica habitual por um período. Complementarmente, Guimarães (2003) destaca que o termo em questão significa suspender, paralisar o curso ou deixar de dar andamento.

Diante do cenário de incertezas, o andamento dos referidos processos ficou suspenso até novas manifestações do STF sobre o assunto.

Em 2020, ao observar novamente o tema, através da Resolução nº 628/2020, o TCE-TO implementou a nova sistemática sobre os processos que estavam suspensos.

(...) 6.2 determinar o levantamento do sobrestamento, estabelecido pela Resolução nº 510/2017 TCE – PLENO, dos processos referentes às contas de prefeitos ordenadores de despesas, cujas contas consolidadas do mesmo exercício financeiro ainda não tenham sido apreciadas por esta Corte de Contas. 6.2.1 tendo em vista o julgamento da Repercussão Geral, tema 835, do Recurso Extraordinário nº. 848826-STF, que adotou o entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, é de competência das respectivas Casas Legislativas, daí porque as contas de ordenadores dos exercícios de 2018 e 2019, cujas contas consolidadas dos respectivos exercícios ainda não tenham recebido parecer, devem ser apensadas a essas, para que recebam parecer prévio único, sendo, contudo, apreciadas em tópicos distintos e, posteriormente, enviadas às respectivas Câmaras Municipais, para as providências que entender cabíveis. (Tocantins, 2020)

A luz do novo entendimento, os processos que estavam sobrestados foram retomados, e anexando parecer prévio em todos os que estavam em tramitação entre 2018 e 2019, bem como aqueles que estavam pendentes de julgamento. A Resolução busca ainda a solução dos processos referente ao ano de 2020 e futuros, determinando a formação de comissão para elaborar a Instrução Normativa sobre essas contas, visando regulamentar formas e o conteúdo, que serão objeto de parecer prévio.

Em virtude das manifestações do STF, o TCE-TO, até o momento, não faz o julgamento das contas de gestão em que o prefeito atua como ordenador, mas somente dos outros administradores.

No que se refere ao desfecho deste tema, somente será possível após o julgamento da ADPF 982, que no presente momento está conclusa aguardando julgamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, este trabalho teve como objetivo compreender se o TCE-TO, no exercício de suas funções como órgão autônomo, possui competência para julgar as contas dos prefeitos quanto estes atuam como ordenadores de despesas.

Segundo o arcabouço brasileiro, este órgão possui um rol de atribuições, dentre as quais se encontra a competência para apreciar as contas dos prefeitos e julgar as contas prestadas pelas demais pessoas responsáveis pela gestão. No que se refere ao julgamento das contas dos prefeitos que atuam em função diversa de administrador, conforme verificado, o TCE-TO não realiza.

Consoante o entendimento fixado pelo STF, no julgamento do Recurso Extraordinário 848826/DF, o Tribunal de Contas não é competente para julgar estas contas, cabendo apenas emissão de parecer prévio, que poderá ser considerado ou desconsiderado pela câmara por votação de 2/3 dos membros, sendo então a câmara competente para julgar estas contas. Contudo, a ATRICON propôs a ADPF 982, objetivando a revisão do entendimento atual do STF. No momento, esta ação está aguardando para ser julgada.

Nesse sentido, o presente tema só terá desfecho após o julgamento da referida ação, podendo modificar ou não o entendimento fixado. Diante da relevância do tema, sugere-se pesquisas no âmbito da atuação do TCE-TO, a fim de verificar a realidade enfrentada por ele no cenário atual, considerando as mudanças nas jurisprudências que impactam diretamente em sua atuação. Outrossim, é importante que essas informações sejam levadas ao conhecimento popular, garantindo a transparência e participação cidadã.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João. **Direito Administrativo esquematizado**, 1 ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

_____, Ricardo. DEUS, João. **Direito Administrativo**, 3 ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, 2017.

ALMEIDA, M. C. **Auditoria: um curso moderno e completo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BARBOSA, Eurico. **Rui Barbosa e o Ideal do Tribunal de Contas**. 1.ed. Goiânia: Editora Kelps, 2001.

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Direito Administrativo Descomplicado**. 2 ed., Salvador: JusPODIVM, 2017.

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

_____. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/tomada_de_contas_especial_tce>. Acesso em: 22 jan. 2025.

_____. Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações**. Brasília, DF. 18 novembro 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 14 nov. 2024.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. **Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**. Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm>. Acesso em: 15 nov. 2024.

_____. Lei Complementar, nº. 101, 4 maio 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF, 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 20 nov. 2024.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Manual de Tomada de Contas Especial**. Brasília, DF, 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Jurisprudências**. Disponível em:<<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>>. Acesso em: 20 dez. 2024.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação sobre penas aplicadas por TCEs a prefeitos é julgada inviável.** Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=502298&tip=UN>>. Acesso em: 22 dez. 2024.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Contexto Geral das prestações de contas.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contexto-geral-das-prestacoes-de-contas.htm>>. Acesso em: 5 maio 2023.

_____. Tribunal De Contas Da União (TCU). **Da Criação à Instalação.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>>. Acesso em: 11 de julho de 2024.

_____. Tribunal De Contas Da União (TCU). **Sobre a Prestação e Tomada de Contas ao TCU.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/prestacao-de-contas.htm>>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.** Brasília, DF. 25 fev. 1967. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 5 jan. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

_____, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

CASTRO, R. P. A. **Sistema de controle interno: uma perspectiva do modelo de Gestão Pública Gerencial.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo,** 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

CRUZ, F.; GLOCK, J. O. **Controle Interno nos Municípios.** São Paulo: Atlas, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **A importância do julgamento da ADPF 982 pelo Supremo Tribunal Federal.** Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/opiniaio/2024/06/6885955-a-importancia-do-julgamento-da-adpf-982-pelo-supremo-tribunal-federal.html>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2025.

GALINDO DA COSTA, André, et al. **Curso De Direito Processual Financeiro.** 2023. São Paulo: Instituto Brasileiro de Contas Públicas - IBCONTAS.

GUIMARÃES, D. T. **Dicionário Técnico Jurídico.** 5. ed. São Paulo: Rideel, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 10ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**, 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

LUZ, Egberto Maia. **Direito Administrativo Disciplinar: teoria e prática**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NETO, O. A. P. et al. **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contabilidade Vista & Revista, 2007.

PEIXE, B. C. S. **Finanças Públicas: Controladoria Governamental**. Curitiba: Afiliada, 2002.

PETER, M. da G. A.; & Machado, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ROSSI, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**, 9 ed., Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. 1988. Palmas, TO, 1989. Disponível em: < <https://central3.to.gov.br/arquivo/470931/>>. Acesso em: 12 dez. 2024

_____. Tribunal de Contas do Tocantins. **e-Contas**. Disponível em: < <https://www.tceto.tc.br/e-contas/>>. Acesso em: 28 dez. 2024.

_____. Lei nº 1.248, de 12 de setembro de 2001. **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**. Palmas, TO, 12 set. 2001.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Regimento Interno**. 4 de dezembro de 2002. Palmas, TO, 4 dez. 2002. Disponível em: < https://www.tce.to.gov.br/profissaogestor/images/recuperarDinheiroMalAplicado/RegimentoInterno_TCETO.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2025.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Relatório de Atividades: 1º Trimestre Disponível em: < <https://transparencia.tceto.tc.br/documento/anexo/MTk1NQ>>. Acesso em: 20 jan. 2025

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução nº 510**, de 2017. Palmas, TO, 2017.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução nº 628**, de 2020. Palmas, TO, 2020.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Instrução Normativa nº. 14**, de 10 dezembro de 2003. Disponível em: https://app.tce.to.gov.br/scl/app/controllers/?c=TCE_Scl_Arquivos&m=download. Acesso em: 03 jan. 2024.