

# **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**JOSÉ SÉRGIO SARAIVA**

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

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Janaína Rigo Santin; José Sérgio Saraiva – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-724-3

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## **VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

### **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

#### **Apresentação**

O Grupo de DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 20 de junho de 2023, durante o VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI..

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à Revista DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

No primeiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo **A CONSENSUALIDADE NA RESOLUÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: A RESOLUÇÃO ADEQUADA DOS CONFLITOS COMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AO INTERESSE PÚBLICO**, de autoria de Abner da Silva Jaques, Murilo Pina Bluma e Jorge David Galeano Rosendo, objetiva esclarecer a necessidade da Administração Pública, nas esferas nacional, estaduais e municipais, em transformar seu modo de conduta frente aos conflitos originados de seus Contratos Administrativos, privilegiando os meios mais eficientes e adequados para resolver litígios, e em observância ao interesse público e ao desinteresse em disputas judiciais muito longas.

O artigo **A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E A TRANSPARÊNCIA NA ERA DIGITAL**, de autoria de Renato Evangelista Romão , Barbara Taveira dos Santos, destaca que a participação cidadã e a transparência são fundamentais para a democracia e que a era digital trouxe novas possibilidades para a promoção desses valores, ressaltando que a internet e as redes sociais permitem um maior engajamento cívico e acesso à informação, o que pode resultar em maior controle social sobre as ações governamentais. Ressalva entretanto que a exclusão digital, a polarização política e a segurança dos dados são desafios a serem

enfrentados, se fazendo necessário um comprometimento de todos os setores da sociedade para garantir que a participação cidadã e a transparência na era digital sejam meios para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.

O artigo AS LEIS DO ESTADO E O ESTADO CONTRA AS LEIS: O PROBLEMA DA ATUAÇÃO CONTRA LEGEM PELOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de Marcelo Garcia da Cunha, destaca que nas democracias da contemporaneidade a lei é o fator jurídico-normativo que confere previsibilidade ao convívio social e que além da lei, haveria uma realidade caótica e incompatível com a ideia de sociedade. Nesta perspectiva, destaca que ao mesmo tempo que impõe a lei, o Estado também se encarrega de obrigar ao seu cumprimento e que essa regra é quebrada de forma paradoxal quando o próprio Estado viola sua ordem jurídica. Assim, como objetivo geral, o artigo se propõe a apontar os efeitos resultantes da postura contra legem do Estado, ao passo que os objetivos específicos abrangem a identificação de fatores aptos a impedir ou mitigar a ocorrência do problema. Destaca, por derradeiro, que o critério da discricionariedade, que orienta certas ações do Poder Público, não autoriza uma arbitrária mitigação da força do princípio da legalidade.

O artigo DA CORRUPÇÃO À BRASILEIRA: O ESQUECIMENTO DO INTERESSE PÚBLICO E DA DIGNIDADE HUMANA PELA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Raul Lemos Maia , Laís Machado Porto Lemos e Edilson Vitorelli Diniz Lima, destaca que o princípio da dignidade da pessoa humana trata do indivíduo como um ser digno e essencial pelo do Estado, ressaltando que face a corrupção existente no contexto brasileiro, esse princípio é levianamente deixado de lado. Destaca também que a história por trás da 'corrupção enraizada' da sociedade brasileira aponta a relação entre os atos corruptos e outras mazelas sociais. Nesta perspectiva o artigo aponta o afastamento da dignidade da pessoa humana como metaprincípio, quando o comportamento corrupto se expande na sociedade, exemplificando, neste íterim, a problemática da Lei de Improbidade Administrativa ao modificar as sanções no tocante às condutas culposas.

O artigo DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a Administração Pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. A partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos, busca verificar o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano, fazendo, ainda, uma análise sobre a internalização desse direito no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, notadamente sobre o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por derradeiro, analisa o papel

conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital, concluindo que o direito fundamental de inclusão digital impõe para a Administração Pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, necessária para a concretização do referido direito fundamental.

O artigo **EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ACCOUNTABILITY: O CONTROLE PARTICIPATIVO EXERCIDO PELO TERCEIRO SETOR**, de autoria de Lidiana Costa de Sousa Trovão , Igor Marcellus Araujo Rosa, procura investigar se o empreendedorismo social, como agente de monitoramento público-administrativo, atenderia aos pressupostos democrático-participativos esculpidos pela Constituição de 1988. Nesta perspectiva, o objetivo geral é a definição e a caracterização de accountability, visando apontar a capacidade de inspiração e maximização da consciência participativo-democrática no uso de alternativas de controle disponíveis através do empreendedorismo social. O artigo concluir que a participação popular na diretoria das Organizações Sociais se dá mediante representação no órgão colegiado de deliberações ou também chamado de Conselho de Administração, bem como que o terceiro setor é parte legítima para o controle, monitoramento e qualificação dos atos da vida pública, uma vez que ocupa um lugar de destaque na prevenção, combate, informação e conscientização comunitária, quanto à legalidade dos atos de gestão.

O artigo **ESTRATÉGIA DE GARANTIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: REQUISITOS DA LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DO USUÁRIO E RECOMENDAÇÕES DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU**, de autoria de Bruna Toledo Piza de Carvalho Magacho, ressalta que o compliance é um tema relevante na gestão de empresas privadas ou públicas e que objetiva garantir que as organizações cumpram com as leis, normas e regulamentos, promovendo ética e transparência em suas atividades. O artigo foca-se na gestão de empresas privadas prestadoras de serviços públicos, pressupondo que possuem um papel essencial na entrega de serviços públicos essenciais à população. Assim, investiga o processo de implementação de programas de compliance e como pode contribuir para uma gestão mais eficiente e responsável, com impacto positivo na qualidade dos serviços oferecidos. O artigo parte da premissa da manutenção da conformidade na gestão de contratos e garantia do cumprimento da Lei de proteção e defesa do usuário do serviço público (Lei Federal n.º 13.460/2017), destacando o conteúdo da norma que estabelece diretrizes para a gestão de contratos entre usuários e prestadores de serviços públicos, com o objetivo de garantir uma relação mais justa e equilibrada entre partes. Destaca aspectos indispensáveis para implementar um

programa de compliance efetivo, como definição de políticas claras e objetivas, capacitação de colaboradores, auditorias internas e avaliação constante dos riscos envolvidos. Na conclusão, apresenta um quadro com cinco pilares norteadores de programas de integridade: comprometimento da alta direção, análise de riscos, políticas e procedimentos objetivos, capacitação, conscientização e indicadores para monitoramento contínuo do sistema. Por fim, ressalta a importância do compliance e da gestão de contratos para garantir uma atuação ética, transparente e responsável das empresas prestadoras de serviços públicos, com impacto na qualidade dos serviços oferecidos ao cidadão.

O artigo GOVERNANÇA E COMPLIANCE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIRETA MUNICIPAL CARIOCA: PROGRAMA RIO INTEGRIDADE COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE A CORRUPÇÃO, de autoria de Livia De Araújo Corrêa, traz uma análise da política pública de combate à corrupção na administração pública municipal carioca, instituída inicialmente através do Decreto Rio 45.385/18, e posteriormente através do atual Decreto Rio 48.349/2021, analisando os benefícios que programas de Integridade na Administração Pública trazem para a melhor prossecução do interesse público, bem como na efetivação da política pública de combate à corrupção. Para tanto, faz uma análise da política pública de combate a corrupção, demonstrando a importância da avaliação ex ante para se atingir a efetividade da política prevista no Decreto Rio nº 48.349/2021, demonstrando que normas complexas, como aquela estatuída no Decreto Rio nº 45.385/18, se tornam difíceis de serem implementadas e possuem baixa efetividade. Neste cenário, utiliza como parâmetro a lei estadual 10.691/2018, recentemente alterada pela Lei 11.187/2020, que institui o Programa de Integridade Pública do Governo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, analisando como esse trabalho pode ser efetivamente instituído no Rio de Janeiro. Por derradeiro, analisa de que forma a cultura de governança pública corporativa – atualmente tão necessária e utilizada no Brasil pós Operação Lava Jato por empresas privadas, públicas e sociedades de economia mista – pode ser implementada e devidamente adequada à realidade estrutural da administração.

O artigo IMPORTÂNCIA DA GOVERNANÇA DAS CONTRATAÇÕES PARA A CONSECUÇÃO DE COMPRAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS, de autoria de Samuel Almeida Bittencourt, destaca que o Estado, por meio de suas contratações, figura como importante consumidor capaz de movimentar a economia e estimular o mercado. Destaca que a recente Lei 14.133/2021, nova Lei de Licitações e Contratos, avançou nesse sentido, estimulando a função regulatória das compras públicas para o alcance do objetivo de desenvolvimento nacional sustentável. Considerando esse cenário, o artigo tem como objetivo analisar a importância da governança das contratações para a consecução de

compras governamentais sustentáveis, destacando que o mesmo permite demonstrar a importância do estabelecimento de diretrizes e instrumentos de governança, por parte da alta administração dos órgãos públicos, para a consecução de políticas públicas por meio das compras realizadas pelo Poder Público.

No segundo bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo JURIDICIDADE ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DA GESTÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA, de autoria de Maristela Valeska Lopes Braga Dias, destaca que a sociedade contemporânea, movida pela inovação tecnológica e pela maior conscientização dos direitos individuais, impulsionou o Estado e o Direito a ingressarem num processo dinâmico de reformas com vistas a superar os novos desafios em busca de legitimidade das ações governamentais, aumentar e fortalecer os canais de comunicação com a sociedade e antecipar medidas que assegurem as prestações sociais. Ressalta que a Administração Pública tradicional, diante do novo arcabouço é compelida a promover uma adequação dos seus parâmetros de atuação, antes pautados na legalidade estrita, para alcançar todo o conjunto de princípios constitucionais, com a finalidade de concretizar os direitos fundamentais, adequando-se ao princípio da Juridicidade.

O artigo OS ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DA PRIVATIZAÇÃO DOS PRESÍDIOS NO BRASIL, de autoria de Ronny Max Machado , Osmar Fernando Gonçalves Barreto e Rafael Khalil Coltro, destaca que a privatização nos presídios é uma realidade no Brasil, que, contudo, ainda carrega consigo uma série de questionamentos, críticas e dúvidas quanto a sua efetividade, necessidade e funcionamento, tendo em vista sua recente implementação. Ressalta que o sistema carcerário, por sua vez, enfrenta críticas ainda maiores, dada as condições estruturais e de operacionalização do processo de ressocialização que a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Execuções Penais consagram, e a questão da superlotação carcerária. A partir desse cenário, procura investigar quais seriam os aspectos negativos e positivos da privatização dos presídios no Brasil. A este problema, apresenta algumas respostas no intuito de promover o debate sobre o tema e possibilitar maiores reflexões sobre soluções propostas para um aprimoramento do sistema carcerário nacional, em especial para tentar minimizar a superlotação existente nos presídios do país, e apontar se a privatização é mesmo um meio de sanar ou, ao menos, minorar tais problemas.

O artigo JUROS DE MORA E SUBVINCULAÇÃO DOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF: O USO DISCRICIONÁRIO DOS RECURSOS, de autoria de Brenno Silva Gomes Pereira e Paulo Roberto Barbosa Ramos, busca compreender o complexo uso dos recursos públicos oriundos dos precatórios do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), levando em consideração a sua vinculação constitucional, bem como suas subvinculações, de modo a refletir sobre o correto uso dos recursos decorrentes dos juros de mora desse processo judicial. Destaca que, quanto à aplicação destes recursos, sabe-se que o Supremo Tribunal Federal se manifestou no sentido de garantir o pagamento dos honorários advocatícios dos causídicos que atuaram na ação principal, devendo o percentual estipulado em contrato calculado sobre o valor auferido, tendo incidência tão somente na parcela referente aos juros de mora. Pondera, contudo, que os recentes julgados não esclareceram conquanto ao seu uso em situações diversas que não ao pagamento de honorários advocatícios que, de uma forma ou de outra, ainda estaria vinculado ao benefício buscado para a educação. Isso porque, em todas as discussões depreendidas até o presente momento, em virtude da neófito atualização legislativa, a doutrina e jurisprudência tem se depreendido tão somente em torno das discussões referentes a tais honorários advocatícios, inobstante a existência de ações que não tenham sido protocoladas por escritórios privados. Observa que não se esclareceu de que forma se daria o manejo contábil desses recursos, em qual (quais) conta(s) seriam alojados, nem mesmo qual Tribunal de Contas seria responsável por seu controle externo, sendo estes os objetivos do artigo.

O artigo **MODELO ESTRUTURADO DE GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO: UMA VISÃO PARA ALÉM DA EFICIÊNCIA**, de autoria de Danúbia Patrícia De Paiva, Adriana Ferreira Pereira e Helena Patrícia Freitas, destaca que compliance ou governança são termos relativamente novos que vêm sendo utilizados para reforçar o compromisso constitucional do Estado como garantidor da aplicação da lei. O artigo busca, a partir destes termos, reforçar ideais de condutas “corretas” a serem adotadas. Explicita que são práticas apresentadas, num primeiro momento, para os setores empresariais, mas que atualmente foram também expandidas para os setores públicos. Ressalta que ao mesmo tempo, surgiram legislações para regular este novo ambiente, como o Marco Civil da Internet, a Lei Anticorrupção, a Lei de Licitações e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Explica que todas essas leis, associadas ao compliance, visam o desenvolvimento harmônico e sustentável da sociedade digital, cada vez mais dinâmica e passível de transformações. A partir desse contexto, tem como problema de pesquisa como garantir que as políticas de governança no setor público traduzam democraticidade? Destaca, em resposta, que em cenários disruptivos, é essencial o estabelecimento de regras de conduta a valorizar eficiência e isonomia, principalmente em ambientes caracterizados por recursos tecnológicos e que boas práticas precisam estar estabelecidas em manuais de conduta e códigos de ética próprios, para que não sejam ferramentas de privilégios, favorecimento ou mesmo imunidades ilegais, demonstrando a necessidade de se definir regras para a fiscalidade de políticas de governança no setor público, para além da justificativa fundada exclusivamente na eficiência.



O artigo MUDANÇAS OCASIONADAS COM A NOVA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ANTICORRUPÇÃO (DECRETO N.º 11.129/2022), de autoria de Elias Marques De Medeiros Neto e Ariane Almeida Cro Brito, apresenta as mudanças ocasionadas com a nova regulamentação da Lei Anticorrupção (Decreto n.º 11.129/2022), através da análise de literatura e jurisprudência, de dados da Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, Biblioteca do Conselho da Justiça Federal, Supremo Tribunal Federal, Escola Superior do Ministério Público da União, Banco de Teses USP, Portal de Periódicos CAPES. Conclui que o Decreto n.º 11.129/2022 conservou a estrutura e a linha já utilizada pelo decreto anterior e trouxe novidades e complementações importantes referentes à responsabilização administrativa e multa, acordo de leniência e programa de integridade.

O artigo O INQUÉRITO CIVIL E A NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Márcio De Almeida Farias, traz como objetivo analisar de forma crítica o instituto do Inquérito Civil, que é um instrumento de atuação do Ministério Público brasileiro, a partir das alterações promovidas pela Lei n.º 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/92). Para tanto, inicialmente, apresenta algumas considerações preliminares acerca do Inquérito Civil, tais como o conceito, natureza jurídica, fundamentos constitucionais e legais, além do caráter facultativo e dispensável. Em seguida, analisa as regras legais acerca da instauração, instrução e arquivamento do Inquérito Civil, que estão previstas na Resolução n.º 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público. Por fim, analisa os dispositivos da Lei n.º 8.429/92 alterados pela Lei n.º 14.230/2021, sobretudo os dispositivos relacionados com prazos de suspensão da prescrição dos atos dolosos de improbidade administrativa e de prazos de conclusão e de prorrogação dos inquéritos civis destinados a apurar atos de improbidade administrativa. Conclui que as alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa, em relação ao Inquérito Civil foram positivas e estão de acordo com os princípios constitucionais, especialmente a garantia da razoável duração do processo.

O artigo O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF, de autoria de Laiz Araújo Russo de Melo e Silva, destaca que nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Ressalta que com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF e que paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas

de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Desta forma demonstra que verificam-se novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, destacando que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

O artigo O PANORAMA DO FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO, de autoria de Denise Beatriz Magalhães de Figueiredo Carvalho e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro, tem por foco analisar o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, suas motivações e implicações bem como fomentar o debate e o estudo acerca do tema, com o objetivo de demonstrar que apenas a lei não é instrumento suficiente para interpretar e auxiliar o administrador público. Assim, a análise da constitucionalização do Direito Administrativo trazida pelo estudo procura fazer um panorama do referido ramo do Direito sob a égide do princípio da legalidade, ressaltando suas transformações e mudanças de paradigma com o transcurso do tempo, investigando a tendência da juridicidade do ordenamento jurídico, investigando a Teoria da Autolimitação Administrativa e averiguando o crescente protagonismo judicial. Traz como conclusão a percepção do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, prevendo uma releitura de seus fundamentos estruturantes.

O artigo O PÓS-CRISE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL: ANÁLISES E PERSPECTIVAS PARA O SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL, de autoria de Jander Rocha da Silva, destaca que nos últimos anos, a crise fiscal vem dominando grande parte das discussões e agendas envolvendo o setor público nacional. Ressalta que, nesse sentido, impulsionados por uma perspectiva de crise, os entes vêm buscando constantes processos de modificação e modernização das suas respectivas estruturas administrativas, com vistas assim a adequar às despesas públicas aos seus premidos orçamentos. Explica que, no entanto, é no Estado do Rio Grande do Sul que a crise fiscal vem pautando a agenda dos sucessivos governos, ao menos nos últimos 50 anos. Diante desta questão posta, o objetivo do artigo é traçar brevemente o panorama histórico da crise, passando em um segundo momento pela análise das reformas propostas a partir do ano de 2015, bem como pelos resultados obtidos com elas.

No terceiro bloco foram apresentados e debatidos os artigos a seguir descritos:

O artigo O TRIBUNAL DE CONTAS COMO INSTÂNCIA DE ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, de autoria de João Paulo Landin Macedo, destaca que a configuração institucional articulada pela Constituição Federal de 1988 confere especial destaque à função de controle exercida pelo Tribunal de Contas. Ressalta que esse redimensionamento das instituições de contas reflete a tentativa de captar as transformações de paradigma do Direito Administrativo e da Administração Pública operadas nas décadas finais do século XX. Explica que nesse cenário, assume destaque o papel das instituições de controle na interação horizontal com os órgãos públicos na implementação das políticas públicas, levando ao questionamento acerca da possibilidade de articulação interinstitucional entre o Tribunal de Contas e a Administração Pública nos processos deliberativos concernentes às políticas públicas. Assim, objetiva delinear o marco teórico que fundamenta as formas de articulação interinstitucional no desenvolvimento da ação governamental, para então verificar a possibilidade de inserção dos Tribunais de Contas como potenciais atores participantes das redes de governança, bem assim avaliar quais instrumentos à disposição das Cortes de Contas podem ser empregados (ou reorientados) para tal desiderato. Com vistas a corroborar a hipótese trabalhada, foram mobilizados dois exemplos empíricos de atuação dos órgãos de controle que refletem o veio articulador.

O artigo UMA ANÁLISE DA FUNÇÃO SEMI-NORMATIVA DA ANP EM UM CONTEXTO DE MUDANÇA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SEUS DESDOBRAMENTOS CONSTITUCIONAIS, de autoria de Maíra Villela Almeida e Julia Brand Bragantin, tem como objeto o contexto de publicação da Resolução ANP nº 846/2021, que dispôs sobre uma nova institucionalização do procedimento de participação social na Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, agora por meio de videoconferência. Para tanto, foram analisados cinco processos administrativos correlatos ao tema no âmbito dos sistemas de busca Pesquisa Pública SEI-ANP e Legislação ANP. Primeiro, parte da Resolução ANP nº 812/2020, que flexibilizou as exigências regulatórias decorrentes do Covid-19 e suspendeu a participação social na Agência enquanto perdurasse a pandemia. Segundo, apenas a Audiência Pública retornou ao contexto da Agência por meio da Resolução ANP nº 822/2020, embora por meio da videoconferência, excluindo a consulta pública e a tomada prévia de contribuições, todas as três até então previstas como instrumento de manifestação do setor regulado. Destaca que pelo seu retorno, a ANP destacou o já em curso processo de revisão da Resolução ANP nº 5/2004 e da Instrução Normativa nº 8/2004, instrumentos normativos que disciplinavam a participação social. Em um contexto de pandemia do Covid-19 e posterior retomada da participação social na Agência, dessa vez institucionalizando a videochamada, o artigo analisa em que medida a permissão da participação social por outro instrumento fez a ANP estar em consonância com

o Marco das Agências Reguladoras Federais, Lei nº 13.848/2019, sobretudo pelo estudo do processo que deu origem ao novo Regimento Interno da Agência.

O artigo DESAFIOS PARA EFETIVAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO ATRAVÉS DA UTILIZAÇÃO DAS FERRAMENTAS DIGITAIS DE CONTROLE SOCIAL, de autoria de Natasha Yasmine Castelo Branco Donadon e Ygor da Silva Sarmanho Vasconcelos, destaca que na legislação pátria, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) tem alcançado progressos significativos em relação ao acesso à informação - decorrente do princípio constitucional da publicidade previsto no caput do art. 37 da Constituição Federal Brasileira - onde a transparência tornou-se regra e o sigilo exceção, segundo o art. 5º, inciso XXXIII da CF/88. Ressalta que o estabelecimento da transparência é efetivado através da divulgação de informações das mais diversas naturezas e de expressivo interesse social, sem prévio requerimento, proporcionando maior interação e democratização na relação entre o cidadão comum e o Governo de todas as esferas federativas.

O artigo DIREITO MUNICIPAL, ECOCIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, de autoria de Janaína Rigo Santin, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira e Laura Vitoria Dos Santos, disserta acerca da relação entre Ecocidadania, Direito e Desenvolvimento Sustentável, evidenciando a interligação destes conceitos na história dos Municípios brasileiros por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Para tanto, o artigo analisa os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais em âmbito local pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando a qualidade de vida local e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população. Observa que apesar de ser um direito fundamental assegurado tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, o direito à participação popular em questões ambientais referentes à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, infelizmente, ainda não ocorre de maneira efetiva. Traz uma análise doutrinária referente aos pressupostos que contribuem com o aprimoramento da Ecocidadania e da participação popular e social no desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente, como esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

O artigo OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEI 13655/18, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Cildo Giolo Junior e José Sérgio Saraiva destaca que a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma questão insolúvel e antiga, conseqüente da subjetividade da linguagem jurídica e da

plurisignificância dessa linguagem. Pondera que no Direito Administrativo a questão é agravada por conta da separação de poderes e do controle externo jurisdicional. Ressalta que o administrador é desafiado continuamente a aplicar o direito em situações abertas, contempladas no espectro geral da discricionariedade administrativa, mas está sujeito ao controle legal. Observa que é recorrente a tentativa de parametrização para a atividade de interpretação desses conceitos, por vezes considerado uma quimera. Afirma que o direito brasileiro inova nesse sentido com a lei 13655/18 e com a adoção do consequencialismo, sendo a hipótese trazida pelo estudo a de que o resultado da lei tem seus méritos, mas foi insuficiente, não garante uma solução segura. Por derradeiro, recomenda um resgate dos cânones de interpretação e uma incorporação normativa da longa experiência internacional sobre o tema.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE

Janaína Rigo Santin

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO (UPF) e UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL (UCS)

José Sérgio Saraiva

FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA

## **O NOVO PERFIL DA FUNÇÃO JUDICANTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS APÓS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO STF**

### **THE NEW CONTOUR OF THE COURTS OF ACCOUNTS'S JUDGING FUNCTION AFTER LIMITATIONS IMPOSED BY THE STF**

**Laiz Araújo Russo de Melo e Silva**

#### **Resumo**

Nos últimos dez anos, os Tribunais de Contas vivenciaram uma sucessão de reveses em suas atribuições, seja por atuação do Congresso Nacional, ao alterar a Lei de Inelegibilidade, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, sobre a prescrição dos processos submetidos à análise do controle externo e sobre a competência para julgamento dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais. Com isso, o Tribunal passou a adotar uma jurisprudência ainda mais defensiva, por vezes, até mesmo negando a aplicação dos entendimentos do STF. Paralelamente a isso, a atuação dos Tribunais de Contas passou a abranger com mais intensidade outros temas alheios às prestações de contas de recursos públicos, nos quais se incluem, mas não se limitam, a instalação de esgotamento sanitário, implantação de regime de previdência complementar, gestão florestal, eliminação de lixões, dentre outros. Assim, verificam-se os novos contornos da função judicante dos Tribunais de Contas, principalmente após as limitações impostas pelo Supremo Tribunal Federal, que colocam sob perspectiva a aplicabilidade das proposições da Lei nº 13.655/2018, que alterou a LINDB para instaurar novos parâmetros no julgamento do processo administrativo sancionador, que ainda não parece ter sido totalmente aceita pelas Cortes de Contas.

**Palavras-chave:** Tribunal de contas, Atribuições, Função judicante, Stf, Alterações

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

Over the last ten years, the Courts of Accounts have experienced a succession of setbacks in their attributions, either due to the action of the National Congress, by amending the Ineligibility Law, or through decisions of the Federal Supreme Court, on the prescription of cases submitted to analysis of external control and the competence to judge the management acts of Municipal Mayors. As a result, the Court began to adopt an even more defensive jurisprudence, sometimes even denying the application of STF's understandings. At the same time, the activities of the Courts of Accoutns began to cover more intensively other topics unrelated to the accountability of public resources, which include, but are not limited to, the installation of sanitary sewage, implementation of a supplementary pension system, forest management, elimination of landfills, among others. Thus, the new contours of the judging function of the Courts of Auditors are verified after the limitations imposed especially by the Federal Supreme Court, which put into perspective the applicability of the propositions of the Law nº 13.655/2018, which amended the LINDB to introduce new parameters in the

sanctioning administrative process, which still does not seem to have been fully accepted by the Courts of Accounts.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Court of accounts, Assignments, Judging function, Stf, Changes

## 1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas, notadamente bastiões da moralidade da administração pública, receberam, nos últimos dez anos, reveses nas suas atribuições, seja por meio da alteração na Lei de Inelegibilidade, que atualmente apenas reconhece a inelegibilidade decorrente de contas julgadas irregulares quando há imputação de débito<sup>1</sup>, seja por meio das decisões do Supremo Tribunal Federal que reconheceram a prescritibilidade dos seus processos e ainda a impossibilidade de serem julgadas as contas de gestão dos Prefeitos Municipais.

Atentos a isso, as Cortes de Contas, capitaneadas pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) ingressaram com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para fazer frente ao possível apequenamento das suas atribuições, e ainda vêm fomentando uma jurisprudência cada vez mais defensiva para possivelmente evitar a aplicação dos comandos do Supremo Tribunal Federal, ainda que decididos sob a sistemática de repercussão geral.

Não param aí as investidas dos Tribunais de Contas para resistir às mudanças advindas do exterior dos seus muros, tendo em vista que vem se observando o alastramento dos seus braços para alcançar outras demandas que diferem da rotineira prestação de contas, indo parar em processos que envolvem ações nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outros.

Além disso, para manter a sua relevância, observa-se até mesmo um possível afastamento consciente das orientações trazidas pela Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a fim de resistir a essa ideia de uma atuação mais consensual e conciliatória, sob pena de reforçar, por ato próprio, o esvaziamento das suas atribuições.

Para entender melhor esse cenário, utilizou-se a pesquisa jurisprudencial, normativa e doutrinária, com base no método dedutivo, para levantar como se deram as alterações nas suas atribuições, analisando de forma detida tanto as decisões do Supremo Tribunal Federal, bem como as decisões do Tribunal de Contas da União após os recentes entendimentos do STF, observando ainda como isso respingou em outros estados da federação, como é o caso do Amazonas e do Piauí, a fim de trazer dados da região Norte e Nordeste, e assim vislumbrar qual será o novo perfil dos Tribunais de Contas diante de tantas mudanças.

---

<sup>1</sup> Antes bastava a irregularidade das contas para gerar a inelegibilidade dos gestores.



## 2. O PRIMEIRO REVÉS: O RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO NOS PROCESSOS SOB O CRIVO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Direito Público conta com vasta legislação acerca da prescrição, todavia, para entender o seu conceito e aspectos fundamentais, resguardadas as devidas proporções, o Direito Privado, especificamente o Direito Civil, principalmente por meio de uma das suas fontes mais importantes, o Código Civil de 2002, oferece maior substrato<sup>2</sup>. Diz a Lei Substantiva que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”.

Da leitura detida da regra positivada, verifica-se que, diante da violação de um direito, o seu titular fica resguardado para buscar a devida reparação, seja judicialmente ou extrajudicialmente. Em caso de inércia do titular do direito para instrumentalizar a sua pretensão no prazo estabelecido pela legislação aplicável, faz surgir o advento da prescrição.

De acordo com a teoria consagrada no art. 189 do Código Civil, é reconhecido que a prescrição atinge a pretensão, e não o direito de ação nem o direito subjetivo efetivamente lesado<sup>3</sup>.

Diante desse apanhado normativo e doutrinário, é possível identificar os seguintes requisitos para a configuração da prescrição: (i) a violação do direito; (ii) nascimento da pretensão para requerer a reparação pela violação; (iii) inércia do titular no prazo estabelecido pela norma.

Compreendido o contexto da prescrição, volta-se às normas de Direito Público que tratam de forma detalhada do assunto, como é o caso do Decreto nº 20.910/1932, que estabelece o prazo de 05 (cinco) anos para que o ente público, cujo direito fora violado, busque a necessária reparação<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; DE MORAES, Maria Celina Bodin. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. 1. p. 352.

<sup>3</sup> Op. cit, 353.

<sup>4</sup> Decreto nº 20.910/1932: “Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.”

A interpretação do referido artigo precisa ser feita em conjunto com o art. 37, §5º, da Constituição Federal, que determinou a criação de lei para estabelecer os prazos de prescrição para ilícitos que gerem prejuízo ao erário, excetuados as ações de ressarcimento<sup>5</sup>.

Na seara da gestão pública, antes, a tese que encontrava esteio na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, motivada pela interpretação extraída do art. 37, §5º, da Constituição Federal, era a que pautava pela imprescritibilidade dos ilícitos causadores de prejuízo ao erário praticados por agentes públicos<sup>6</sup>.

Para entender se havia ou não a necessidade de interpretação restritiva do art. 37, §5º, da Constituição Federal, foram interpostos dois Recursos Extraordinários perante o Supremo Tribunal Federal, recebidos sob a sistemática da repercussão geral, que quando foram julgados, a uma, entendeu-se pela prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil<sup>7</sup>, como foi o caso do RE 669.069/MG, e, a duas, pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, consoante o que consta no RE 852.475/SP<sup>8</sup>.

A importância dos julgamentos sob a sistemática da repercussão geral, inserido no ordenamento jurídico pátrio pela Emenda Constitucional nº 45/2000, conhecida como Reforma do Judiciário, consiste no seu caráter vinculante para os demais órgãos do Poder Judiciário<sup>9</sup>, mormente em razão do que determina o art. 988, § 5º, II, do Código de Processo Civil<sup>10</sup>.

Nada obstante, mesmo diante das referidas decisões pretorianas, ainda assim encontrava-se resistência quanto à sua aplicação nos processos administrativos, principalmente

---

<sup>5</sup> Constituição Federal: “Art. 37. (...) § 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.”

<sup>6</sup> “ENUNCIADO: Nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, é imprescritível a pretensão do Estado de promover ações de ressarcimento contra quem deu causa a prejuízo ao erário, motivo pelo qual a decisão definitiva em processo de prestação de contas ordinária não constitui impeditivo à imposição de débito em outros processos nos quais constem como responsáveis os mesmos gestores, mesmo na vigência da anterior redação do art. 206 do Regimento Interno do TCU”. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 1085/2015, plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 06/05/2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1085%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1085%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em 10 abr. 2023.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** RE 669.069/MG, Relator: Ministro Teori Zavascki – Tribunal Pleno, j. 02/02/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em 10 abr. 2023.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** RE 852.475/SP, Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin – Tribunal Pleno, j. 08/08/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>9</sup> MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 904.

<sup>10</sup> Código de Processo Civil: “Art. 988 (...) § 5º É inadmissível a reclamação: II - proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias.”

no âmbito do Tribunal de Contas da União, que passou a entender que nenhum dos julgados citados acima se aplicava ao controle externo<sup>1112</sup>.

Diante desse cenário de resistência imotivada capitaneada pelo Tribunal de Contas da União às decisões do STF, Mandados de Segurança passaram a ser impetrados perante o Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup>, que, em resposta, entendeu, de forma clara, não ser admissível a imprescritibilidade da atuação do controle externo, porque significaria assentar poder insuplantável ao Estado<sup>14</sup>.

O referido entendimento foi, inclusive, fixado, sob a sistemática da repercussão geral, por meio do Tema 899, nos autos do Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, em que a Corte Suprema reconheceu, portanto, a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário baseadas em condenação dos Tribunais de Contas<sup>15</sup>.

Foi igualmente enfrentado pelo Supremo Tribunal Federal qual seria a norma aplicável como regulamento da prescrição da pretensão punitiva, ocasião em que se entendeu pela utilização da Lei nº 9.873/1999, por tratar de matéria de direito administrativo sancionador<sup>16</sup>, afastando-se a incidência do Decreto nº 20.910/1932.

É consabido que o referido entendimento, não obstante tenha sido multiplicado em diversos outros julgados da Corte Maior, não foi submetido sob a sistemática da repercussão

---

<sup>11</sup> “ENUNCIADO: O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 10046/2018, Segunda Câmara, Relator Ministro Marcos Bemquerer, j. 16/10/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/NUMACORDAO%253A10046%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A10046%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue). Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>12</sup> “ENUNCIADO: O reconhecimento da prescrição de ações de ressarcimento ao erário no julgamento do Recurso Extraordinário 669.069/MG (Repercussão Geral 666) não atinge os processos de controle externo, uma vez que a decisão do STF se aplica apenas a ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, ou seja, circunscreve-se à prática de atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado.” BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 2469/2018, Plenário, Relator Ministro Augusto Herman, j. 24/10/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/NUMACORDAO%253A2469%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A2469%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue). Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>13</sup> A título de exemplo, cita-se o MS 36.639/SP e o MS 35.940/DF.

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Federal. **Mandado de Segurança** MS nº 35.971 TP/DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455943/false>. Acesso em: 10 abr. 2023.

<sup>15</sup> Fixação da seguinte tese para o Tema 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. **Mandado de Segurança** MS nº 32.201/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 ago. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false>. Acesso em 10 abr. 2023.

geral, não havendo, portanto, ao contrário das outras decisões mencionadas no presente artigo, em tese, obrigatoriedade quanto à sua aplicação nos demais órgãos.

Malgrado isso, o Tribunal de Contas da União segue deixando de aplicar tanto a orientação plasmada em julgamentos no bojo de Mandados de Segurança, como em Recursos Extraordinários com repercussão geral reconhecida, conforme apontado alhures.

Em que pese essa situação, até hoje não há legislação específica para tratar dos prazos prescricionais dos processos sob a égide do controle externo, isso, no entanto, não impediu o Tribunal de Contas da União de editar a Resolução TCU nº 344/2022, que, num primeiro momento, até reconhece a sua adstrição à Lei nº 9.873/1999, inclusive reconhecendo o prazo prescricional quinquenal, no entanto, foi além da referida norma e previu outros elementos que tornam dificultosa a constatação da prescrição, em especial nos arts. 7º a 9º, que destoam em muito do regramento da Lei nº 9.873/1999.

Não obstante as necessárias críticas quanto à regulamentação da prescrição no âmbito do controle externo por ato normativo diverso de lei e por ente que não detém competência para tanto, em flagrante violação ao art. 22, I, da Constituição Federal, verifica-se que outros entes federativos, como é o caso do Estado do Amazonas, vêm buscando a regulamentação do tema por meio de ato adequado<sup>17</sup>.

Para contextualizar a situação do Estado do Amazonas, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 132/2022 que, especificamente, alterou a Constituição do Estado do Amazonas para prever o prazo prescricional quinquenal para o julgamento e apreciação do Tribunal de Contas do Estado dos processos sob a sua competência<sup>18</sup>.

Em resposta a isso, por entenderem que a referida emenda necessitava de regulamentação, recentemente, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas elaboraram minuta de projeto de lei para regulamentar a aplicação do instituto de prazos e prescrição de processos que tramitam na Corte de Contas, que aguarda análise da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas.

Enquanto isso, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, que até então vinha reconhecendo a prescrição de alguns processos sob a sua competência, aparenta iniciar um processo de mudança jurisprudencial para formar maior resistência, tal qual o Tribunal de Contas da União, quanto à aplicação do entendimento do Supremo Tribunal Federal e,

---

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www2.tce.am.gov.br/?p=63011>. Acessado em: 08/04/2023.

<sup>18</sup> AMAZONAS. Constituição (1989). **Emenda Constitucional nº 132, de 14 de dezembro de 2022**. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12191/emenda\\_132.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12191/emenda_132.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

doravante, da própria Emenda Constitucional nº 132/2022, tendo em vista, neste caso, a “impossibilidade de aplicação retroativa” da referida emenda<sup>19</sup>.

Desse modo, o que vem se observando nas Cortes de Contas do país, seja pela resistência à jurisprudência iterativa do Supremo Tribunal Federal, seja pela tentativa de participar da regulamentação da prescrição, por meio de ato próprio ou através de minuta de um projeto de lei, é um esforço hercúleo em manter a autoridade das suas decisões, que sabidamente impactam o cenário político, haja vista que gestores com contas julgadas irregulares podem ser afastados do pleito eleitoral<sup>20</sup>.

### **3. O SEGUNDO REVÉS: A IMPOSSIBILIDADE DE OS TRIBUNAIS DE CONTAS JULGAREM ATOS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS.**

O art. 71 da Constituição Federal, norma de reprodução obrigatória para os demais entes federativos, estabelece que compete aos Tribunais de Contas emissão de parecer prévio sobre as contas Chefes do Poder Executivo. Quanto aos demais gestores, admite-se o julgamento das contas respectivas pelas Cortes de Contas<sup>21</sup>.

Nesse talante, passou-se a compreender que o inciso I do art. 71 tratava das contas de governo dos gestores, que recebiam apenas apreciação dos Tribunais de Contas, com julgamento pelo Poder Legislativo<sup>22</sup>, enquanto o inciso II cuidava das contas de gestão, essas sim julgadas pelas Cortes de Contas<sup>23</sup>.

Com efeito, as contas de governo seriam aquelas em que se analisam planos de governo, programas governamentais, níveis de endividamento, gastos mínimos com saúde,

---

<sup>19</sup> AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Processo TCE nº 15.398/2021. **Acórdão** nº 352/2023 – TCE, Relator: Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa, Tribunal Pleno. Diário Oficial Eletrônico do TCE-AM, Amazonas, 23 mar. 2023. Disponível em: [https://dec.tce.am.gov.br/dec/pages/processo/detalhe\\_processo.jsf](https://dec.tce.am.gov.br/dec/pages/processo/detalhe_processo.jsf). Acesso em 12 abr. 2023.

<sup>20</sup> Art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.

<sup>21</sup> 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;”

<sup>22</sup> Constituição Federal: “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.(...)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.”

<sup>23</sup> FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 108.

educação e pessoal, o respeito aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, isto é, analisa-se de forma macro a gestão orçamentária naquele exercício<sup>24</sup>.

Já as contas de gestão relacionam-se, como a própria nomenclatura sugere, ao gerenciamento da unidade administrativa respectiva, especificamente com a gestão administrativa, como licita, como contrata, como administra valores, como admite pessoal etc<sup>25</sup>.

A complicação é identificada quando se analisa municípios com menor complexidade estrutural, como é o caso daqueles localizados no interior do Estado do Amazonas, onde os Prefeitos Municipais acumulam as funções de Chefes do Poder Executivo e também de Ordenadores de Despesas.

Por isso, era costumeiro observar Tribunais de Contas emitindo tanto parecer prévio relativo às contas de governo dos Prefeitos Municipais, como promovendo as contas de gestão destes, inclusive com imputação de penalidade de ressarcimento ao erário.

Assim como aconteceu com a questão da prescrição, essa situação chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio dos Recursos Extraordinários nº 848.826/CE e nº 729.744/MG, em que houve repercussão geral reconhecida.

Do julgamento dos referidos recursos extraordinários, o Supremo Tribunal Federal entendeu que compete exclusivamente à Câmara Municipal de Vereadores o julgamento de todas as contas, indistintamente, de responsabilidade dos Prefeitos Municipais.

Desse modo, não há mais que se falar em julgamento das contas de gestão dos Prefeitos Municipais pelos Tribunais de Contas do Estado. Assim, tal qual ocorreu com o julgamento sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário<sup>26</sup>, o cenário político dos Tribunais de Contas novamente foi modificado com o apequenamento da sua participação no cenário político.

Diz-se isso porque as decisões dos Tribunais de Contas, ainda que em sede de atos de gestão, quando se dessem pela irregularidade das contas dos Prefeitos Municipais, mesmo sem imputação de débito, geravam a inelegibilidade dos candidatos para participar das eleições<sup>27</sup>.

Para combater as decisões do Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários nº 848.826/CE e nº 729.744/MG, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

---

<sup>24</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário** ROMS 11060/GO, Rel. para o acórdão: Min. Paulo Medina, Segunda Turma, do STJ, Diário de Justiça, Brasília, 16 set. 2002.

<sup>25</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 35, Número 109, p. 61-88, maio/agosto 2007.

<sup>26</sup> RE 669.069/MG; RE 852.475/SP.

<sup>27</sup> Utiliza-se o termo no passado, tendo em vista que a Lei Complementar nº 184/2021 recentemente alterou a Lei Complementar nº 64/1990 para prever que inelegibilidade não se aplica quando a irregularidade das contas vier sem imputação de débito.

(ATRICON) ajuizou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF nº 982/PR) para requerer o reconhecimento da ilegitimidade constitucional das decisões proferidas pelos Tribunais de Justiça brasileiros que estavam impedindo o julgamento das contas de gestão de Prefeitos Municipais pelos Tribunais de Contas.

O objetivo da associação consistia no reconhecimento de que as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas, nessa seara, possam produzir efeitos eleitorais e ainda a possibilidade de aplicação de multas e de ressarcimento ao erário.

A referida ação foi ajuizada em junho de 2022, inclusive com pedido de concessão de cautelar para que fosse determinada a suspensão de todos os processos judiciais que tenham como objeto o julgamento das contas de gestão dos Prefeitos Municipais pelos Tribunais de Contas em que há determinação ao pagamento de multa e de reparação ao erário.

Além da cautelar ter sido negada, recentemente, o Relator Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática, entendeu pelo não conhecimento da ação, uma vez que a petição inicial apenas indicou cinco decisões judiciais, quatro das quais transitaram em julgado, e, portanto, pontuou o Ministro que não se admite arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal ou contra decisão transitada em julgado<sup>28</sup>.

Aliado a esse argumento, o Ministro Luís Roberto Barroso ainda suscita que se esse – decisões judiciais transitadas em julgado - não fosse o caso, ainda assim o pedido descambaria para a sua improcedência, tendo em vista que se trata de matéria já pacificada pelo Supremo Tribunal Federal com repercussão geral<sup>29</sup>.

Até o momento houve a interposição de Agravo Regimental, o qual ainda está pendente de julgamento, mas com poucas expectativas de mudanças, visto que o Ministro Barroso também foi o relator do Recurso Extraordinário nº 848.826/CE, que reconheceu a competência exclusiva das Câmaras Municipais para julgar, indistintamente, as contas anuais dos Prefeitos Municipais.

O possível esvaziamento ou, melhor, apequenamento da influência dos Tribunais de Contas no cenário político brasileiro não se generalizou, uma vez que ainda detêm a competência para julgar a aplicação dos demais recursos públicos, como é o caso dos valores

---

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** ADPF 982, Relator: Min. Roberto Barroso, Publicação: 10 fev. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1376074/false>. Acesso em 11 abr. 2023.

<sup>29</sup> O Ministro Barroso faz referência ao Tema 835, cuja seguinte tese foi estabelecida: “Para os 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 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 dos vereadores.”

aplicados nos convênios firmados entre entes públicos, que, em caso de julgamento pela irregularidade da respectiva prestação de contas cumulado com determinação de ressarcimento ao erário afeta diretamente a elegibilidade dos gestores.

Destarte, com a redução da possibilidade de influir na (in)elegibilidade dos candidatos políticos e com o reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal da prescritibilidade dos processos sob o seu controle e da impossibilidade de julgarem as contas de gestão de Prefeitos Municipais, é de se indagar o futuro dos Tribunais de Contas, enquanto organização voltada para a preservação da moralidade da administração pública.

Para além da seara do convênio, verifica-se ainda um alastramento dos Tribunais de Contas em matérias embora não tratem diretamente da aplicação de recursos públicos, há reflexos indiretos, como é o caso do esgotamento sanitário, do lixo e da situação dos igarapés, *v.g.*, temas em voga principalmente no período de chuva no Estado do Amazonas, e que vem gerando decisões mais duras para os gestores, com aplicações de multas e determinações mais severas, as quais, se descumpridas, também pode gerar aplicação de novas multas.

### **3. NECESSIDADE DE MANIFESTAÇÃO QUALIFICADA POR PARTE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: O CONFLITO DE ATUAÇÃO DAS CORTES ENTRE O QUE DETERMINA A LEI Nº 13.655/2018 E O JULGAMENTO DOS RE 848.826/CE E 729.744/MG.**

As recentes alterações nas atribuições dos Tribunais de Contas, seja por intermédio de lei, como foi o caso das alterações na Lei de Inelegibilidade<sup>30</sup>, seja por meio de decisões do Supremo Tribunal Federal, como se observou na fixação do Tema 899<sup>31</sup>, e ainda no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 848.826/CE e nº 729.744/MG<sup>32</sup>, convém acompanhar o futuro dos Tribunais de Contas.

Os recentes contratempus nas suas atribuições compreensivelmente têm colocado os Tribunais de Contas cada vez mais defensivos na sua jurisprudência com a finalidade de claramente manter o seu prestígio perante a sociedade e a sua influência no cenário político.

---

<sup>30</sup> Art. 2º da Lei Complementar nº 184/2021.

<sup>31</sup> Fixação da seguinte tese para o Tema 899: “É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”.

<sup>32</sup> Impossibilidade de os Tribunais de Contas julgarem as contas de gestão de Prefeitos Municipais.



Hodiernamente, o que vem se observando, mormente na apreciação das contas dos Prefeitos Municipais, é que qualquer ato dos gestores que destoem em qualquer grau do que a legislação determina, ainda que sem efeitos macro na gestão orçamentária, tem sido utilizado como lastro para fundamentar parecer prévio opinando pela desaprovação das contas dos gestores perante as Câmaras Municipais de Vereadores.

Diante disso, forçoso examinar se o papel dos Tribunais de Contas passou a ser meramente vinculado, isto é, diante de qualquer falha, mesmo que sem grandes proporções dos gestores municipais, e sem grandes efeitos nas contas de governo, as contas anuais necessariamente merecem parecer prévio pela sua desaprovação, ou se ainda há espaço para uma análise qualitativa.

Para tanto, é necessário primeiramente entender a natureza das funções das Cortes de Contas. Nesse sentido, Jacoby Fernandes minimiza a ideia de uma atuação meramente auxiliar:

No Brasil, estudos superficiais classificam os tribunais de contas como meros apêndices auxiliares do Poder Legislativo. Desconhecendo a estrutura técnica dessas Cortes, sua autonomia administrativa e financeira, alguns autores as concebem, erroneamente, como um órgão de assessoramento. Diante desse absurdo descompasso entre a imaginada pequenas das funções e a dimensão da estrutura, o passo seguinte seria sustentar que se tratam de órgãos concebidos apenas para acomodar apaniguados<sup>33</sup>.

Dessa forma, ao se identificar atividades sendo executadas de forma meramente vinculada pelos Tribunais de Contas, em que não há o sopesamento das possíveis falhas identificadas no exercício financeiro apreciado, verifica-se que essas Cortes podem estar atuando como órgãos meramente auxiliares, aos quais apenas compete listar as irregularidades detectadas em suas inspeções.

Marçal Justen Filho coloca sob perspectiva esse tipo de atividade “mecanicista”:

Pode ser qualificada como “mecanicista” a concepção de que todas as soluções a serem concretamente adotadas já se encontram previstas (ainda que de modo implícito) nas normas gerais, de modo que a atividade de aplicação do direito não envolveria qualquer inovação por parte do agente investido de competência decisória.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 164

<sup>34</sup> JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 13–41, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648>. Acesso em: 16 abr. 2023.

Não há como se admitir que esse seja o caso, tendo em vista que iria na direção contrária do que estabelece a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que promoveu mudanças na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB).

Com efeito, as recentes alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018 tratam da necessidade de motivação e ponderação para as decisões no âmbito do processo administrativo sancionador, em que se incluem aquelas a cargo dos Tribunais de Contas, especialmente de acordo com o que se verifica nos arts. 21 e 22<sup>35</sup>.

Desse modo, partindo-se da premissa de que a lei não carrega palavras inúteis, verifica-se que o legislador ordinário demanda que os Tribunais de Contas, nos processos sob a sua égide, levem em consideração os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, os empecilhos na implementação das políticas públicas, quer ainda que sejam analisadas circunstâncias agravantes ou atenuantes dos agentes e, até mesmo, os seus antecedentes, falando-se, inclusive, na dosimetria das sanções.

Trata-se, portanto, de julgamento qualificado a ser desempenhado pelos Tribunais de Contas que muito se assemelha àquela desempenhada pelos magistrados na condução de processos criminais<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> LINDB: “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo Único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.”

<sup>36</sup> Código Penal: “Art. 68 - A pena-base será fixada atendendo-se ao critério do art. 59 deste Código; em seguida serão consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes; por último, as causas de diminuição e de aumento. Parágrafo único - No concurso de causas de aumento ou de diminuição previstas na parte especial, pode o juiz limitar-se a um só aumento ou a uma só diminuição, prevalecendo, todavia, a causa que mais aumente ou diminua.”

Código de Processo Penal: “Art. 387. O juiz, ao proferir sentença condenatória:

I - mencionará as circunstâncias agravantes ou atenuantes definidas no Código Penal, e cuja existência reconhecer;

II - mencionará as outras circunstâncias apuradas e tudo o mais que deva ser levado em conta na aplicação da pena, de acordo com o disposto nos arts. 59 e 60 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

III - aplicará as penas de acordo com essas conclusões;

O fato de os Tribunais de Contas não poderem mais aplicar diretamente sanções nos processos que cuidam dos atos de gestão dos Prefeitos Municipais, v.g., não significa que os elementos previstos na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro devam ser desconsiderados durante a elaboração dos pareceres prévios que serão apreciados pelas Câmaras Municipais de Vereadores, uma vez que servirão de substrato para possíveis aplicações de sanções de todo modo.

Nessa toada, necessário rememorar as lições de Pimenta Bueno citado por Jarbas Maranhão que continuam atuais:

É de suma necessidade a criação de um Tribunal de Contas, devidamente organizado, que examine e compare a fidelidade das despesas com os créditos votados, as receitas com as leis de imposto, que perscrute e siga pelo testemunho de documentos autênticos, em todos os seus movimentos, a aplicação e emprego dos valores do Estado e que, enfim, possa assegurar a realidade e legalidade das contas. Sem esse poderoso auxiliar, nada conseguirão as Câmaras.<sup>37</sup>

Desse modo, a ponderação, a razoabilidade e a proporcionalidade continuam fazendo parte da análise perpetrada pelos Tribunais de Contas nos processos sob o seu manto, principalmente no julgamento das contas de convênio, os quais ainda podem gerar inelegibilidade dos gestores envolvidos.

Nesse sentido, depara-se com decisão prolatada pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí que decidiu modificar o julgamento de contas irregulares para regulares com ressalvas, tendo em vista que se tratava de gestor sem histórico de contas rejeitadas<sup>38</sup>.

---

IV - fixará valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido;

V - atenderá, quanto à aplicação provisória de interdições de direitos e medidas de segurança, ao disposto no Título XI deste Livro;

VI - determinará se a sentença deverá ser publicada na íntegra ou em resumo e designará o jornal em que será feita a publicação (art. 73, § 1o, do Código Penal).

§ 1o O juiz decidirá, fundamentadamente, sobre a manutenção ou, se for o caso, a imposição de prisão preventiva ou de outra medida cautelar, sem prejuízo do conhecimento de apelação que vier a ser interposta.”

<sup>37</sup> MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 30, n. 119, p. 257, jul./set. 1993.

<sup>38</sup> “GESTOR SEM HISTÓRICO DE CONTAS REJEITADAS COMO FATOR PARA DIMINUIÇÃO OU EXCLUSÃO DE MULTA E MODIFICAÇÃO PARA JULGAMENTO DE REGULARIDADE COM RESSALVAS ÀS CONTAS, EM SEDE DE PEDIDO DE REVISÃO.

Considera-se no julgamento que o gestor não possui contas rejeitadas. Ademais, levando-se em consideração o princípio da primazia da realidade bem como da proporcionalidade e razoabilidade, analisa-se a aplicação de multa e, no caso concreto, determina-se a exclusão da multa e modifica-se para julgamento de regularidade com ressalva às contas, reformando o acórdão a quo.” PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Revisão. Processo TC/010062/2018. **Acórdão** nº 1.789/18, Relator Cons. Luciano Nunes Santos, Plenário. Diário Oficial Eletrônico do TCE-PI 218/18. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=010062/2018>. Acesso em 16 abr. 2023.

Importante destacar que o referido julgado expressamente adota as orientações advindas da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, especificamente nos arts. 23 e 24<sup>39</sup>.

O referido caso revela a aplicação da intenção veiculada na Lei nº 13.655/2018, que afasta o caráter coercitivo das decisões Tribunais de Contas e a ideia de uma análise engessada e meramente mecânica, e traz um aspecto mais consensual e conciliatório para as suas atividades, ao considerar os antecedentes do gestor, conforme orientação do seu art. 22, §2º.

A decisão do Tribunal de Contas do Estado do Piauí não consiste na regra, havendo ainda muita resistência para a aplicação da intenção legislativa prevista na Lei nº 13.655/2018, principalmente depois dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários já citados no presente artigo, sendo oportuno o acompanhamento das decisões vindouras dos Tribunais de Contas diante da baixa probabilidade de mudança no entendimento do STF.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A insatisfação dos Tribunais de Contas em relação às recentes decisões do Supremo Tribunal Federal que impactaram as suas atribuições é notória, seja pela adoção de uma jurisprudência defensiva, que vem, por vezes, negando a aplicação dos precedentes do STF, seja pela adoção de um julgamento que não aplica as orientações de consensualidade previstas na Lei nº 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro.

O fracasso da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) diante da decisão monocrática exarada na ADPF nº 982/PR, pelo Ministro Luís Roberto Barroso, demonstra que, possivelmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal não será alterado, o que coloca em xeque o futuro das Cortes de Contas.

---

<sup>39</sup> LINDB: “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.”

Diz-se isso porque afastando-se os processos prescritos e os atos de gestão dos Prefeitos Municipais, em muito se reduz o alcance das decisões dos Tribunais de Contas sobre o pleito eleitoral.

Ainda é cedo para dizer que vem ocorrendo um esvaziamento das atribuições dos Tribunais de Contas, até porque os onze incisos do art. 71 da Constituição Federal não nos permitem negar a sua indiscutível influência no controle da administração pública. No entanto, não se pode negar que a interpretação restritiva das suas atribuições merece atenção da pesquisa jurídica.

Por sua vez, os Tribunais de Contas não vêm aceitando os recentes reveses de forma passiva, tendo em vista o endurecimento da sua atenção em outras searas não ligadas tão nitidamente com a aplicação de recursos públicos, principalmente em ações ligadas à gestão do meio ambiente.

Para além disso, a continuação da pesquisa para identificar se atualmente, a luz das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas vêm se sentindo ainda menos compelidos para adotar as orientações da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, especialmente no que tange à necessidade de uma atuação mais consensual e conciliatória.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMAZONAS. Constituição (1989). **Emenda Constitucional nº 132, de 14 de dezembro de 2022**. Disponível em: [https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12191/emenda\\_132.pdf](https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/12191/emenda_132.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. Processo TCE nº 15.398/2021. **Acórdão** nº 352/2023 – TCE, Relator: Conselheiro Luis Fabian Pereira Barbosa, Tribunal Pleno. Diário Oficial Eletrônico do TCE-AM, Amazonas, 23 mar. 2023. Disponível em: [https://dec.tce.am.gov.br/dec/pages/processo/detalhe\\_processo.jsf](https://dec.tce.am.gov.br/dec/pages/processo/detalhe_processo.jsf). Acesso em 12 abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Rio de Janeiro, 8 jan. 1932. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d20910.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Rio de Janeiro, 3 jan. 1941. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, 26 abr. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm#art1). Acesso em: 13 abr. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 21 maio 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental** ADPF 982, Relator: Min. Roberto Barroso, Publicação: 10 fev. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1376074/false>. Acesso em 11 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal de Federal. **Mandado de Segurança** MS nº 35.971 TP/DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 11 nov. 2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur455943/false>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Federal. **Mandado de Segurança** MS nº 32.201/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso, Primeira Turma. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 04 ago. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371254/false>. Acesso em 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** RE 669.069/MG, Relator: Ministro Teori Zavascki – Tribunal Pleno, j. 02/02/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false> . Acesso em 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário** RE 852.475/SP, Redator do acórdão: Ministro Edson Fachin – Tribunal Pleno, j. 08/08/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false> . Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão** nº 1085/2015, plenário, rel. Benjamin Zymler, j. 06/05/2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1085%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVA](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1085%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVA)

[NCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](#). Acesso em 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 10046/2018**, Segunda Câmara, Relator Marcos Bemquerer, j. 16/10/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/NUMACORDAO%253A10046%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A10046%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue) . Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2469/2018**, Plenário, Relator Ministro Augusto Herman, j. 24/10/2018. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/\\*/NUMACORDAO%253A2469%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/NUMACORDAO%253A2469%2520ANOACORDAO%253A2018/score%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520ANOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue). Acesso em: 10 abr. 2023.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Controle da administração pública**: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 35, Número 109, p. 61-88, maio/agosto 2007.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 13-41, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648>. Acesso em: 16 abr. 2023.

MARANHÃO, Jarbas. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas: seus primórdios, normas e atribuições. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 30, n. 119, p. 257, jul./set. 1993.

MEDINA, José Miguel Garcia. **Direito processual civil moderno**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 904.

TEPEDINO, Gustavo; BARBOZA, Heloisa Helena; DE MORAES, Maria Celina Bodin. **Código Civil interpretado conforme a Constituição da República**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. v. 1.

PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Revisão. Processo TC/010062/2018. **Acórdão nº 1.789/18**, Relator Cons. Luciano Nunes Santos, Plenário. Diário Oficial Eletrônico do TCE-PI 218/18. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=010062/2018>. Acesso em 16 abr. 2023.