

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

ANTONIO CELSO BAETA MINHOTO

CAIO AUGUSTO SOUZA LARA

LUCAS CATIB DE LAURENTIIS

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 Naspolini - 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 - Unicuritiba - 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

C755

Constituição e democracia I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Caio Augusto Souza Lara

Lucas Catib De laurentiis

Antonio Celso Baeta Minhoto – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-027-5

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

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA I

Apresentação

Os artigos contidos nesta publicação foram apresentados no Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I durante o Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, realizado nos dias 23 a 30 de junho de 2020, sob o tema geral “Constituição, Cidades e Crises”. O evento foi promovido por esta sociedade científica do Direito em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ. Trata-se da primeira experiência de encontro virtual do CONPEDI em quase três décadas de existência.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central grupo. Essa temática traz consigo os desafios que as diversas linhas de pesquisa jurídica enfrentam no tocante ao estudo dos referenciais teóricos do Direito Constitucional e dos reflexos do constitucionalismo na atuação dos Poderes da República no país.

Os temas abordados vão desde os direitos fundamentais constitucionalizados, passando pelo controle de constitucionalidade e as experiências diversas de exercício da democracia. Teoria e hermenêutica constitucionais, bem como a história do Direito Constitucional e a filosofia a ela relacionada, como não poderia deixar de ser, também estão presentes nos artigos.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, com artigos rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares (double blind peer review). Dessa forma, todos os artigos ora publicados guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

Prof. Dr. Antonio Celso Baeta Minhoto - Universidade Cruzeiro do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA Business School/Faculdade Arnaldo/Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dr. Lucas Catib de Laurentiis – Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista Brasileira de Filosofia do Direito. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE O JULGAMENTO
DAS CONTAS DOS PREFEITOS E AS REAÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS
DOS ESTADOS: O BACKLASH NA CONSTRUÇÃO DOS SENTIDOS
CONSTITUCIONAIS**

**THE DECISIONS OF THE SUPREME FEDERAL COURT ON THE JUDGMENT
OF THE MAYORIES ACCOUNTS AND THE REACTIONS OF THE STATES
COURTS OF ACCOUNTS: BACKLASH IN THE CONSTRUCTION OF
CONSTITUTIONAL SENSES**

Adelson Barbosa Damasceno ¹

Eric Botelho Mafra ²

Resumo

O presente estudo objetiva analisar, a partir do fenômeno do “backlash”, crescente no constitucionalismo democrático e no “judicial review”, as reações dos Tribunais de Contas contrárias ao entendimento do Supremo Tribunal Federal que conferiu às Câmaras Municipais a competência para o julgamento das contas dos prefeitos. Para tanto, adotou-se o método hipotético-dedutivo de Popper. Os resultados apontam para a legitimidade dessas reações institucionais já que há ampliação dos debates acerca dos sentidos constitucionais, o que possibilita alcançar decisões mais duradouras e democráticas.

Palavras-chave: Backlash, Reações institucionais, Tribunais de contas, Constitucionalismo democrático, Legitimidade

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to analyze, based on the phenomenon of “backlash”, growing in democratic constitutionalism and in the “judicial review”, the reactions of the Courts of Auditors contrary to the understanding of the Supreme Federal Court that conferred on the City Councils the competence to judge the mayors' accounts. For that, Popper's hypothetical-deductive method was adopted. The results point to the legitimacy of these institutional reactions since there is an expansion of debates about constitutional meanings, which makes it possible to reach more lasting and democratic decisions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Backlash, Institutional reactions, Courts of auditors, Democratic constitutionalism, Legitimacy

¹ Mestrando em Direito Público pela Universidade Fumec de Minas Gerais

² Mestrando em Direito Público pela Universidade Fumec de Minas Gerais.

1. INTRODUÇÃO

Seguindo a lógica do constitucionalismo democrático e do *judicial review*, a Constituição da República de 1988 (BRASIL) outorgou ao Supremo Tribunal Federal a palavra final na interpretação dos sentidos constitucionais.

No Brasil, decisões recentes do STF, especialmente em relação às Ações Declaratórias de Constitucionalidade nº. 43, 44 e 54 (BRASIL, 2019a), elevaram as críticas sociais em relação à Corte Constitucional quando esta declarou a constitucionalidade do art. 283 do Código de Processo Penal (BRASIL, 1941). Já no caso do Recurso Extraordinário nº. 593.727 (BRASIL, 2015), pode-se notar a existência de campanhas institucionais¹ no sentido de conclamar a sociedade a se posicionar a favor do poder investigatório do Ministério Público.

Para alguns², as críticas sociais em relação a algumas interpretações dadas pela Corte Constitucional apontam para uma democracia mais pujante, que, no entanto, torna a situação questionável a partir do momento em que essas se dão por parte de instituições integrantes do aparato estatal, como é o caso dos Tribunais de Contas, que, como veremos, continuam julgando contas de gestão de Prefeitos ordenadores de despesa, em que pesem decisões do STF em sentido contrário – que entendem que esse julgamento deva ser realizado pelas respectivas Câmaras, ou seja, há divergência quanto à interpretação a ser dada ao art. 71, II da Constituição da República.

Essas reações sociais e institucionais, contrárias às decisões proferidas pelas Cortes Constitucionais, apontam para um fenômeno do *backlash*, visível nos países que adotam o modelo de constitucionalismo democrático e do *judicial review*, e é o que pretende o presente estudo: questionar a legitimidade das reações demonstradas por parte dos Tribunais de Contas face à interpretação dada pelo STF.

Para entender esse fenômeno, o primeiro capítulo irá apresentar os fundamentos constitucionais do julgamento das contas de gestão e de governo e, no segundo, a celeuma entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e a interpretação dada pelos Tribunais de Contas dos Estados

¹ Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/comunicacao/campanhas/Campanha_poder. Acesso em 30/01/2020.

² Nesse sentido PIMENTEL (2017): “Dentro do constitucionalismo democrático, fortemente marcado pelo pluralismo de posicionamentos políticos e pela possibilidade de debate acerca da interpretação da Constituição (como tem acontecido no Brasil hodiernamente), torna-se inquestionável que as manifestações e/ou reações populares contrárias a certa interpretação constitucional feitas pelo Poder Judiciário engrandecem a legitimidade do sistema jurídico. (kozick, 2015. *In* PIMENTEL, Mariana Barsaglia. 2017. P.193)

No terceiro será analisado o fenômeno do *backlash* e a ideia de constitucionalismo democrático.

No quarto capítulo serão analisados, a partir do *backlash*, a legitimidade das reações dos Tribunais de Contas dentro de uma lógica do constitucionalismo democrático.

As hipóteses levantadas, e aqui aprofundando no mérito das decisões dos Tribunais de Contas e do STF, são a de que: (i) a Constituição de 1988 não impede que as instituições promovam reações contra decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal; (ii) o diálogo institucional tende a dar significativa melhora na qualidade dos sentidos constitucionais, levando a decisões mais estáveis e duradouras e; (iii) a outorga ao STF da palavra final na interpretação dos sentidos constitucionais não afasta a possibilidade de que outros Poderes, instituições ou membros da sociedade também o faça.

Destaque-se que as conclusões apontam para a legitimidade da reação institucional dos Tribunais de Contas (*backlash*), sendo-lhes permitida a interpretação da Constituição e a promoção do diálogo institucional por meio de suas decisões.

O trabalho tem como vertente metodológica o hipotético-dedutivo de Karl Popper, e utilizou-se de fontes bibliográficas dos bancos de teses e dissertações da Capes, acervo bibliográfico pessoal, acervos de Legislação, notícias, bem como artigos em periódicos.

2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO E DE GOVERNO

O modelo republicano pressupõe responsabilidade na gestão da *res publica*, que faz do agente público administrador de bens e interesses alheios e torna a prestação de contas fundamental, uma vez que desempenha função essencial nas relações entre Estado e sociedade, conforme determina o art. 34, VII, “c”, da Constituição da República. Assim, nas atuais democracias representativas, orientadas pela transparência, a prestação de contas ganha relevo, pois, num contexto democrático, demonstra ao verdadeiro titular do poder – o povo – a forma como estão sendo geridos os recursos disponíveis, tanto sob o prisma da legalidade quanto sob o enfoque da eficácia e efetividade.

Lima (2018) ensina que Aristóteles já pontuava ser necessária a prestação de contas referente à aplicação dos recursos a fim de fiscalizar seu uso e de punir os responsáveis por fraudes ou desvios e que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão 1789 (FRANÇA) também idealizou, em seu art. 15, a obrigação de que todo agente público preste contas de sua administração.

Já no atual Texto Constitucional, está consignada uma seção destinada especialmente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, em que foi atribuída ao Poder Legislativo a titularidade do Controle Externo com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme dispõe o art. 71, sendo que: a) o inciso I estabelece que compete às Cortes de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio, e; b) o inciso II, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público. (BRASIL, 1988)

Neste ponto, necessária a distinção estabelecida na doutrina, constantes respectivamente dos referidos incisos I e II do art. 71 da Constituição de 1988, sobre o que seriam as contas de governo e as contas de gestão que, na definição de Furtado (2007), seriam:

a) o que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição). (FURTADO, 2007, p. 91).

Assim, enquanto as contas de governo conferem maior enfoque à efetividade deste, as contas de gestão evidenciam os atos de administração e gerência dos recursos públicos, dando substância para o exercício do controle com ênfase na legalidade das ações governamentais. (FURTADO, 2016, p. 957).

Também o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI nº. 849 (BRASIL, 1999), reconheceu essa diferenciação, vejamos:

Ementa: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação

política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. STF - ADI: 849 MT, Relator: SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 11/02/1999, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043.

No que se refere à primeira delas, as contas de governo, derivam da combinação entre os art. 71, I, e art. 49, IX, ambos da Constituição, destacando-se, ainda, o art. 31, e §§ 1º e 2º, e os arts. 31 e 75, todos da Constituição da República, que traçaram parâmetros de observância obrigatória para os municípios e estados, respectivamente, na prestação anual de contas pelo chefe do Poder Executivo, cuja finalidade é demonstrar as atividades financeiras da Administração Pública em determinado exercício a fim de que sejam apontados os resultados da ação governamental, com o cumprimento dos programas orçamentários no período; o nível de endividamento; a destinação dos recursos às áreas prioritárias; e o cumprimento dos deveres de gastos mínimos obrigatórios, observância dos limites de gastos com pessoal e demais informações que permitam avaliar globalmente as contas e a aderência ao planejamento governamental³.

Têm como foco, portanto, a avaliação da gestão de forma ampla, macro, atrelada ao controle de desempenho⁴ que mitiga o controle de minúcias, tais como a ilegalidade de determinados atos administrativos praticados e seus aspectos formais.

Nesse âmbito de atuação, a Corte de Contas emite parecer prévio para subsidiar tecnicamente a decisão do Poder Legislativo, cujo julgamento é de caráter político, mas que deve respeitar alguns aspectos relacionados ao devido processo legal – ressalte-se que, no caso dos municípios, exige-se dois terços dos votos da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa da que consta do parecer (Constituição da República, art. 31, § 2º) (BRASIL, 1988).

No que tange à segunda função prevista no art. 71, II, da Constituição da República, diferentemente das contas de governo, os Tribunais de Contas julgam os administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, também chamadas de contas dos ordenadores de despesa⁵, nas quais proferem decisões definitivas, de natureza administrativa, sob o enfoque da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos

³ Cite-se, por exemplo, a Instrução Normativa TCEMG n. 4 do ano de 2017, que “*Dispõe sobre a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício financeiro de 2017 e seguintes*” e a Ordem de Serviço n. 1 do ano de 2017.

⁴ Resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

⁵ Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda (art. 80, §1º, do Decreto-Lei n. 200/1967).

individualizados⁶ praticados por seus dirigentes, gestores e demais responsáveis. Ressalte-se que tal competência é, também, estendida por simetria às Cortes de Contas Estaduais, do Distrito Federal e, onde houver, dos Municípios, por força do art. 75, *caput*, da Constituição da República⁷.

As contas de gestão não são necessariamente anuais e têm por finalidade demonstrar a aplicação de recursos públicos por aqueles que foram responsáveis por geri-los. Tais contas são submetidas (ou tomadas) a julgamento técnico pelas Cortes de Contas, em que poderão, em caso de irregularidade constatada, aplicar sanções, dentre outras medidas, nos termos da lei. São apreciados, aqui, os atos administrativos e de gerência inerentes à Administração Pública, cujo julgamento possui viés técnico-jurídico, e não político.

Destaca-se, entretanto, a existência de celeuma a partir do momento em que, notadamente em municípios pequenos, em razão da ausência de delegação e de escalonamento das atribuições de seus órgãos e agentes, os Chefes do Executivo assumem a função de ordenadores de despesa, contida no art. 80, §1º, do Decreto-Lei nº. 200/1967 (BRASIL, 1967). Assim, questiona-se: seria o Prefeito Municipal julgado pela Câmara de vereadores na forma dos art. 71, I, c/c 49, IX, e 31, §2º, todos da Constituição da República, ou pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, II, também da Constituição?

Instado a se pronunciar, tendo em vista que o texto constitucional não deixa claro quem seria o órgão competente para o julgamento de eventuais contas de ordenação de despesas dos Prefeitos, o Supremo Tribunal Federal resolveu a questão no âmbito do Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF (BRASIL, 2016), fixando a competência das Câmaras de Vereadores para julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão de seus respectivos chefes do Executivo. No entanto, permanecem as discussões sobre o tema, conforme se verá abaixo.

3. A CELEUMA SOBRE O JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO QUE EXERCE A FUNÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS

Ao exercerem a função de ordenadores de despesas, os Prefeitos a cumulam com o dever de gerir a Administração Pública e apresentar as contas anuais para julgamento perante o

⁶ José Ribamar Caldas Furtado (2016) vai além, defendendo que as contas de gestão devem apresentar os atos de administração e gerência dos recursos públicos geridos e utilizados pelos agentes do ente a que se referem, incluindo aspectos relacionados à arrecadação de receitas e ao ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadorias, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

⁷ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Poder Legislativo, precedido de parecer prévio do Tribunal de Contas, a teor do que dispõe o art. 71, I da Constituição da República.

Isso faz com que o gestor municipal se submeta a um controle de dupla natureza, tal como expõe Hélio Mileski, uma vez que, nestes casos:

O prefeito municipal é mais que o condutor político do município, ele também é o administrador, o gestor dos bens e dinheiros públicos, assumindo uma dupla função — política e administrativa. E enfatiza, com base em decisões do Superior Tribunal de Justiça⁸, que, “justamente por isso, o Poder Judiciário, quando examina o tema, tem decidido reiteradamente, sob o argumento de que, sendo responsável por uma dupla função, o prefeito municipal também se submete a um duplo julgamento: um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio, e outro técnico, a cargo do Tribunal de Contas” (MILESKI, 2003, p. 274).

Dessa forma, antes da apreciação definitiva do tema, por entender que não havia afronta aos julgados anteriores da Corte Constitucional, o Ministro Luiz Fux, em decisão monocrática na Reclamação nº. 15.902 (BRASIL, 2015), chegou a manter os efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás – TCM/GO, que havia rejeitado as contas de gestão de um ex-Prefeito daquele Estado. Argumentava o Reclamante que o Tribunal Estadual não teria competência constitucional para julgar as contas de prefeitos, e que, em assim agindo, teria violado a autoridade do Supremo, que delimitaram as atividades desses órgãos de controle⁹, tese não acatada pelo Relator que, negou seguimento à citada Reclamação – Rcl.

Para demonstrar a divergência no âmbito do STF, destaque-se que os seguintes ministros já indeferiram liminares em casos semelhantes a este do Ministro Fux: Min. Ayres Britto, Rcl nº. 10.680 (BRASIL, 2011a), Min. Ellen Gracie, Rcl nº. 10.341 (BRASIL, 2011b), Min. Dias Toffoli, Rcl nº. 10.550 (BRASIL, 2010a), Min. Roberto Barroso, Rcl nº. 10.557 (BRASIL, 2016) e Min. Cármen Lúcia, Rcl nº. 10.471 (BRASIL, 2011c). Dentre os que acolhiam a tese de que o Tribunal de Contas não estaria autorizado a julgar as contas dos chefes do Poder Executivo, cite-se o Min. Gilmar Mendes, nas Rcl nº. 10.551 MC (BRASIL, 2010b) e Rcl nº. 14.124-AgR (BRASIL, 2015).

O Supremo Tribunal Federal, então, no âmbito do Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, de 17/8/2016 (BRASIL, 2016), definiu que a competência para o referido

⁸ Nesse sentido: STJ - RMS: 11060 GO 1999/0069194-6, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 25/06/2002, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 16.09.2002 p. 159.

⁹ Nesse sentido: STF - Rcl: 15902 DF, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 27/02/2015, Data de Publicação: DJe-041 DIVULG 03/03/2015 PUBLICADO EM 04/03/2015

julgamento seria das Câmaras de Vereadores, que teriam atribuição para apreciar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão de seus respectivos Prefeitos, *verbis*:

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 os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas câmaras legislativas, com auxílio dos tribunais de contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”. V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE: 848826 CE - CEARÁ 0000879-45.2014.6.06.0000, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 10/08/2016, Tribunal Pleno).

Ressalte-se que a citada decisão do Supremo provocou divergência entre os seus ministros, tendo o relator, Ministro Luís Roberto Barroso, apresentado voto no sentido de reconhecer a competência das Cortes de Contas para julgar em definitivo as contas de gestão dos prefeitos, o que levaria à inelegibilidade. A maioria dos ministros (por 6 votos a 5), no entanto, divergiu, ficando vencido o relator, tendo prevalecido a tese de que as contas dos referidos Chefes do Poder Executivo Municipal se submetem ao julgamento exclusivo do Legislativo local, não sendo, portanto, possível reconhecer a inelegibilidade em face da decisão do tribunal de contas.

Em síntese, podem ser listados como relevantes para o posicionamento da maioria do Pretório Excelso os seguintes argumentos: a) a interpretação literal dos artigos 31, 49, IX, e 71, I, todos da Constituição da República, que deixaria cristalina a competência da Câmara dos Vereadores para o julgamento das contas anualmente prestadas pelos Prefeitos; b) haveria a necessidade de observância da hierarquia constitucional, sendo descabida a interpretação segundo a qual um órgão auxiliar deteria competências para o julgamento de um representante de Poder; c) o julgamento das contas do Prefeito pela Câmara dos Vereadores preservaria a soberania popular, por serem seus membros os representantes eleitos do povo; d) a natureza qualificada do parecer prévio emitido pelo respectivo Tribunal de Contas, o qual produziria

efeitos desde sua emissão e apenas deixaria de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, evidenciaria o caráter também técnico do julgamento, ainda que a palavra final seja de competência do Legislativo Local (artigo 31, § 2º, da Constituição da República); e) a suposta inocuidade de outorga da competência em questão aos Tribunais de Contas, uma vez que os prefeitos se absteriam de praticar atos de gestão e a norma restaria esvaziada.

Nessa linha de entendimento, a mesma Corte Constitucional, no julgamento do RE nº. 729.744/MG (BRASIL, 2017), de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, fixou a tese de que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo impossível que o julgamento se dê por mero decurso de tempo.

Ressalte-se que depois das decisões nos Recursos Extraordinários de nº. 848.826/DF e 729.744/MG, o Supremo tem acolhido a tese de que o Tribunal de Contas não estaria autorizado a julgar as contas dos chefes do Poder Executivo, como podemos ilustrar o posicionamento do Rel. Min. Alexandre de Moraes, ARE nº. 1.176.601 (BRASIL, 2019b) e da Rel. Min. Cármen Lúcia, Recurso Extraordinário nº. 1.240.067/SP (BRASIL, 2019c). O próprio Ministro Fux, em outra oportunidade, proferiu decisão monocrática em 7/10/2019, em que desproveu o Recurso Extraordinário nº. 1.231.883 (BRASIL, 2019d), entendendo que eventuais consequências de ordem civil e administrativa advindas de irregularidades “cometidas pelos prefeitos na ordenação de despesas, independem de deliberação das câmaras municipais, mas não podem ser impostas diretamente pelos Tribunais de Contas, havendo necessidade de manejo das ações judiciais próprias”, veja-se:

Com efeito, apesar de a tese firmada no Tema 835 da Repercussão Geral dizer “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 *ratio decidendi* do julgado não se restringe à seara eleitoral no que se refere aos Tribunais de Contas, pois não haveria razão para se atribuir a órgãos diversos o julgamento das contas de gestão dos prefeitos, considerados seus efeitos eleitorais, civis ou administrativos, vez que se trata do mesmo objeto.

Saliento que as consequências de ordem civil e administrativa advindas de eventuais irregularidades cometidas pelos Prefeitos na ordenação de despesas independem de deliberação das Câmaras Municipais, mas não podem ser impostas diretamente pelos Tribunais de Contas, havendo a necessidade de manejo das ações judiciais próprias. (BRASIL, 2019)

Todavia, segundo diversos Tribunais de Contas Estaduais no Brasil, a tese do STF teria sido fixada para aplicação exclusiva do instituto da inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº. 64/1990 (BRASIL, 1990), não tendo sido apreciada a questão

referente à competência para fins de aplicação das demais sanções cabíveis de atribuição das Cortes de Contas, tais como a imputação de débito e a aplicação de multas.

Dessa forma, a jurisprudência dos Tribunais de Contas dos Estados tem reconhecido que é possível o julgamento dos atos de gestão do Prefeito ordenador de despesas, consoante previsto no art. 71, II, da Constituição da República, nos seguintes termos:

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. I. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. II. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA APLICAÇÃO DE SANÇÃO A PREFEITO POR ATOS DE GESTÃO. CONTAS DE GESTÃO. OBRIGATORIEDADE. CHEFE DO EXECUTIVO. JULGAMENTO. TRIBUNAL DE CONTAS. REJEITADA A PRELIMINAR SUSCITADA. III. PREJUDICIAL DE MÉRITO. INOCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO. NÃO ACOLHIDA. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 118-A DA LC Nº. 102/2008. IV. MÉRITO. OBRIGATORIEDADE DE UTILIZAÇÃO DE CONTA BANCÁRIA ESPECÍFICA PARA MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS ÀS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. INAFASTABILIDADE. IMPUTAÇÃO DE MULTA. DANO AO ERÁRIO. COMANDOS INDEPENDENTES. V. FALTA DE CONTROLE DE PEÇAS E MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS DA PREFEITURA. EXISTÊNCIA DE CONTROLE DE CONSUMO DE COMBUSTÍVEL. REFORMA DA DECISÃO. VI. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. 1. O Chefe do Poder Executivo, nos casos em que atua na qualidade de gestor e ordenador de despesa, submete-se ao julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, da CR/88). (Recurso Ordinário nº. 1.007.620, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Rel. Cons. José Alves Viana, na 26ª Sessão Ordinária de 6/9/2017) (MINAS GERAIS, 2017)

Ora, considerando-se que o recorrente em tela é originado de inspeção ordinária, cujo objeto foi a fiscalização da arrecadação de receitas, ordenamento de despesas e demais atos e procedimentos administrativos praticados no período de janeiro de 1997 a junho de 1998, claro está que o Prefeito atuou enquanto ordenador de despesas, não se tratando de processado referente à prestação de contas de Governo, daí porque não devem pairar dúvidas de que este Tribunal está procedendo ao julgamento dos atos de gestão do prefeito, consoante previsto no art. 71, II da CR/88. (Recurso Ordinário nº. 1.015.6562, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Rel. Cons. José Alves Viana, na 17ª Sessão Ordinária de 20/06/2018) (MINAS GERAIS, 2018)

Cite-se, ainda, a Resolução nº. 1/2018, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON¹⁰ (2018), em que se defende a mudança da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, por considerá-la ofensiva ao prescrito no art. 71, II, da Constituição da República e ao princípio republicano”, estabelecendo, em seu art. 1º, como orientação às demais Cortes de Contas do país, que:

Art. 1º - No processo de contas de gestão em que o Prefeito figurar como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá:

I – parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010); e

¹⁰ Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-012018-prefeito-ordenador-de-despesa/>>. Acesso em: 3 fev 2020.

II – acórdão de julgamento, para os demais efeitos, como, por exemplo, imputação de débito, aplicação de multa, entre outros.

Neste mesmo sentido é a Resolução nº. 31/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (2018), que dispõe sobre a sistemática de julgamento nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figura como ordenador de despesa, e em seu art. 2º prevê:

Art. 2º Nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figurar como ordenador de despesa, o resultado da apreciação de mérito deverá culminar na emissão de:

I - acórdão de julgamento, para todos os efeitos legais, tais como a imputação de débito, aplicação de multa, fixação de obrigação de fazer ou não fazer, além de outros de competência do Tribunal de Contas; e

II - parecer prévio, conforme modelo em anexo, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal, exclusivamente para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010.

Há aqui, portanto, uma reação institucional dos órgãos controladores estaduais em face a essas decisões da Suprema Corte, pois, é importante lembrar, estes órgãos controladores perderiam importantes atribuições e competências que, a depender do desfecho desta matéria, implicará em que os poderes sancionatórios e instrumentos capazes de promover o ressarcimento de prejuízos causados ao erário não alcançarão os Prefeitos ordenadores de despesas.

4. O FENÔMENO DO “BACKLASH” NO CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO

Segundo Maus (2010), o constitucionalismo do Século XIX remete à ideia de um acordo entre o príncipe e as representações populares estamentais em que haveria, na melhor das hipóteses, uma soberania dividida entre o soberano e o povo, no qual as vontades do primeiro estariam submetidas ao controle popular. Já o constitucionalismo do Século XX remete à ideia de uma constituição escrita, fruto de um processo formal, mais ou menos democrático. (MAUS, 2010)

Existiriam, portanto, dois tipos de constituição: um modelo fundado na soberania popular e a Constituição do constitucionalismo (MAUS, 2010, p. 5), sem que, no entanto, houvesse, para a referida autora, uma oposição entre esses dois modelos. Isso porque, atualmente haveria um ecletismo constitucional que se opera a partir do momento em que as Constituições se apresentam como democráticas, elevando o Parlamento à condição de instância de representação popular, e, ao mesmo tempo, criando mecanismos de controle da atividade política desse próprio Parlamento por meio do *judicial review*. (MAUS, 2010, p. 6)

Esse ecletismo constitucional, por sua vez, eleva a tensão entre campos mais ou menos conservadores que, em grande medida, questionam a legitimidade e a própria violação ao princípio democrático no *judicial review* que, para Ingeborg Maus (2010), seria absolutamente incompatível com a ideia de soberania popular.

Dworkin (2005), por sua vez, entende que as democracias devem contar com um Judiciário capaz de decidir casos difíceis, no intuito de defender as minorias que são normalmente excluídas. Os casos difíceis, para ele, também remetem à decisões políticas tomadas pelos juízes, de modo que não haveria antagonismo entre o constitucionalismo e a democracia, pois esses seriam complementares, já que, ao decidir, o Poder Judiciário o faz com base em princípios morais e politicamente justificáveis naquela comunidade jurídica. (DWORKIN, 2005)

Contudo, ao negar a existência de uma tensão entre as decisões judiciais e a prática democrática, o autor acaba por não analisar a possibilidade de reações sociais e institucionais contra decisões proferidas pelos juízes, já que insere as mencionadas decisões como fruto da prática democrática e, assim, não existiria uma tensão entre a prática constitucional e a prática democrática.

Em contraposição a Dworkin, Cass Sunstein (1993) cria o minimalismo jurídico e parte da ideia de que competiria a todos Poderes, e não apenas a um só, promover direitos como a igualdade, a liberdade e a deliberação política. Todavia, argumenta que o protagonismo deveria ser dos representantes eleitos e não do Poder Judiciário, que deverá ter um papel mais restrito em que caberia a este Poder apenas garantir que haja um debate deliberativo aprofundado, sem tomar parte na esfera política (SUNSTEIN, 1993).

A partir das ideias acima, verifica-se a lógica das conclusões de Kramer (2004) que entende que, no constitucionalismo popular, o povo estaria incluído no processo de interpretação e efetividade da Constituição, isto é, como protagonista na construção de sentidos constitucionais. Já no constitucionalismo democrático, haveria o deslocamento dessa tarefa interpretativa dos valores constitucionais ao Poder Judiciário, órgão técnico-jurídico a qual a própria Constituição confere o poder de dar a palavra definitiva sobre o Direito Constitucional. (KRAMER, 2004)

Richard Post e Rieva Siegel (2007), para explicar o fenômeno das reações sociais sobre as decisões judiciais, especialmente em relação a novas interpretações da Constituição pelas Cortes Constitucionais, criam uma posição intermediária que muito se assemelha com a ideia de ecletismo constitucional de Maus e fundadas no constitucionalismo democrático, que diverge do protagonismo Judicial defendido por Dworkin e, também, do minimalismo

defendido por Sunstein. Para essa teoria constitucional, há uma articulação entre política e direito, especialmente em uma sociedade heterogênea. (SIEGEL; POST, 2007). Se por um lado Sunstein observa que os Juízes devem evitar proferir decisões políticas, já que existem os riscos de críticas capazes de interferir na sua imparcialidade, os autores privilegiam esse conflito, conforme muito bem resumido por Chueiri e Macedo¹¹:

Nesse sentido, tomando as controvérsias constitucionais em um sentido mais amplo, o constitucionalismo democrático amplia a compreensão da complexidade dos conflitos e sugere que controvérsias provocadas por decisões judiciais trazem efeitos benéficos, na medida em que provoca os cidadãos a se manifestarem – em favor ou contra – às decisões e, assim, a participarem na construção de sentidos da Constituição. Isso desloca das Cortes para o povo a tarefa de atribuição de sentido da Constituição e deixa de se ter um constitucionalismo centrado na opinião daquelas em favor para um constitucionalismo que as submete ao crivo popular e intenta promover a mediação entre ambas. Isso agrega legitimidade democrática ao significado constitucional e aposta na importância do *backlash*, isto é, das reações violentas e populares geradas por decisões judiciais. (CHUEIRI; MACEDO, 2018, p. 139/140).

Dessa forma, seria inerente ao Constitucionalismo democrático a tensão entre a ideia de controle de constitucionalidade – que desloca para as Cortes Constitucionais a palavra final sobre os sentidos da Constituição – e as reações sociais e institucionais negativas em relação a essas decisões.

Essas reações negativas é que são denominadas como o fenômeno do “*backlash*” que, segundo Kozicki, assim pode ser definido:

O termo *backlash* pode ser traduzido como reação, resposta contrária, repercussão. Dentro da teoria constitucional, vem sendo concebido como a reação contrária e contundente a decisões judiciais que buscam outorgar sentido às normas constitucionais. Seriam, então, reações que acontecem desde a sociedade e questionam a interpretação da Constituição realizada no âmbito do Poder Judiciário. No Brasil, penso ser o caso, especialmente, das reações populares às decisões do Supremo Tribunal Federal proferidas em sede de controle concentrado/abstrato de constitucionalidade. O engajamento popular na discussão de questões constitucionais não apenas é legítimo dentro dessa perspectiva, mas pode contribuir, também, para o próprio fortalecimento do princípio democrático (KOZICKI, 2015, p. 194).

Dessa forma, pelo menos a partir da ideia de constitucionalismo democrático, não haveria maiores problemas quanto às críticas e às reações sociais e institucionais acerca de interpretações dadas pelos Tribunais Constitucionais, uma vez que tal situação levaria, de forma natural, a um processo de ampliação do debate democrático na criação de sentidos constitucionais.

¹¹ CHUEIRI, Vera Karam de; MACEDO, José Arthur Castillo de. Teorias Constitucionais Progressistas, Backlash e Vaquejada. Sequência (Florianópolis) [online]. 2018, n.80, pp.123-150. ISSN 0101-9562. <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n80p123>.

5. DAS CONCLUSÕES SOBRE AS REAÇÕES INSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Uma vez demonstradas as reações negativas pelas Cortes de Contas em relação às decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, importante aqui fazer uma análise de sua legitimidade.

O primeiro ponto a ser observado é que a celeuma se dá a partir de interpretações divergentes sobre o mesmo dispositivo constitucional, daí, o primeiro questionamento está justamente em compreender se o monopólio da interpretação da Constituição seria de nossa Corte Constitucional, o STF.

Quanto a essa primeira questão, muito embora o art. 102 da Constituição outorgue ao STF o múnus de seu guardião, existem precedentes no âmbito da própria Corte que admitem a interpretação constitucional por outros Poderes e órgãos: “*os Poderes Executivo e Legislativo, por sua Chefia, podem tão-só determinar aos seus órgãos subordinados que deixem de aplicar administrativamente as leis ou atos com força de lei que considerem inconstitucionais*”. (Min. Moreira Alves, ADI 221/DF, 1993)

Dessa forma, as reações por parte dos Tribunais de Contas são inerentes à prática democrática, uma vez que a Constituição, embora disponha que caiba ao STF a palavra final acerca da interpretação dos valores constitucionais, não confere a esta Corte o seu monopólio e tão pouco impede reações divergentes. Destaque-se, neste ponto, que apesar de em alguns Estados da federação a reclamação (nos termos dos arts. 102, I, “I”, da Constituição da República, e os arts. 988 a 993 do Código de Processo Civil) para a preservação da competência da Suprema Corte ter sido amplamente utilizada – caso do Ceará e de Goiás, como se nota das Reclamações nº. 10.557/CE, Rel. Min. Barroso (BRASIL, 2016), e nº. 24.146/GO, Rel. Min. Fachin (BRASIL, 2018), em que se modificou decisões do Tribunal de Contas local para fazer valer a decisão do STF de que o Poder Legislativo Municipal deve julgar os Prefeitos ordenadores de despesa após 17/8/2016, data em que se deu o julgamento do Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF), vislumbra-se que, em outros Estados, notadamente o de Minas Gerais, esta ação não tem sido empregada (conforme pesquisa realizada no sítio eletrônico do Supremo¹²), o que faz com que os efeitos das referidas decisões proferidas pelo TCE/MG permaneçam.

¹² <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>, utilizando-se o filtro “Acórdãos” e “Decisões Monocráticas” com as seguintes expressões: “reclamação” e “prefeito” e “ordenador”.

Essas reações institucionais, como se vê, que às vezes se dão a partir do descumprimento de comandos vinculativos – frutos da atividade interpretativa das Cortes Constitucionais – embora não possam ser seguramente definidos como um diálogo institucional, pelo menos na forma como apresentada por Victor (2015), detêm relevância na construção de sentidos constitucionais, já que reacendem o debate e permitem uma tomada de decisões mais duradouras, pois são reações que acontecem desde a sociedade e questionam a interpretação da Constituição.

No cenário estadunidense, por exemplo, no caso *Goodridge v. Department of Public Health* (2003), houve, por parte da Corte do Estado de Massachusetts, a proibição de discriminação entre casais heterossexuais e homossexuais, todavia, a partir de reações sociais e institucionais, o próprio Estado se negou a reconhecer uniões de casais do mesmo sexo. (KLARMAN, 2011), o que foi alterado posteriormente.

Dessa forma, tem-se que, assim como as reações sociais mais críticas em relação a determinada interpretação constitucional, também há relevância nas reações institucionais que, dentro da lógica da racionalidade, divergem de posições firmadas pelas Cortes Constitucionais, ainda mais nas hipóteses em que o resultado advém de apertada maioria ou, pior, de decisões monocráticas, razões pelas quais não se pode negar a legitimidade do *backlash* das Cortes Estaduais de Contas, uma vez que não apenas é legítimo, mas contribui, também, para o próprio fortalecimento do princípio democrático, que convoca os cidadãos e as instituições a participarem na construção de sentidos constitucionais.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 239: 1-31, Jan./Mar. 2005.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICONº. Resolução nº. 1/2018 (Dispõe sobre as deliberações nos processos em que o Prefeito figura como ordenador de despesa). Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/normas/resolucao-atricon-no-012018-prefeito-ordenador-de-despesa/>>. Acesso em: 3 fev. 2020

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº. 3.689/1941. Código de Processo Penal. Brasília: Senado Federal, 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº. 200/1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL, Presidência da República. Lei Complementar nº. 64/1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília: Senado Federal, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº. 13.105/2015. Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº. 11.060/DF, Segunda Turma. Rel. Min. Paulo Medina. Julgamento em: 25/6/2002, publicação em: 16/9/2002. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=483550&num_registro=199900691946&data=20020916&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº. 43, Plenário. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgamento em: 7/11/2019a, publicação em: 26/11/2019. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14452269>>. Acesso em: 25 mar. 2020. Processos apensados: Ação Direta de Constitucionalidade nº. 44 e 54.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 849, Plenário. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento em: 11/2/1999, publicação em: 23/4/1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266565>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. Medida Cautelar na Reclamação nº. 10.445/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Celso de Mello. Julgamento: 28/2/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10551%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/r5zsz86>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG.REG. Reclamação nº. 14.310/CE. Acórdão. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 24/3/2015, Publicação 27/4/2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RECLAMA%C7%C3O+14124%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/vn3wtf9>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE Recurso Extraordinário com agravo nº. 1.176.601, RS. Decisão monocrática. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento: 4/2/2019b, Publicação 8/2/2019. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10551%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/r5zsz86>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Reclamação nº. 10.551/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 2/9/2010b, Publicação 15/9/2010. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10551%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/r5zsz86>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 10.341/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 3/3/2011b, Publicação 18/3/2011. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10341%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/ucc8ya5>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 10.471/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 6/6/2011c, Publicação 22/6/2011. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10471%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/twqglzx>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 10.550/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 1/10/2010a, Publicação 19/10/2010. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10550%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/rl4fdwu>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 10.557/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 31/8/2016, Publicação 9/9/2016. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10557%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/smeepof>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 10.680/GO. Decisão monocrática. Relator: Min. Ayers Britto. Julgamento: 10/5/2011a, Publicação 19/5/2011. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+10680%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/um6h4eh>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 15.902/DF. Decisão monocrática. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 27/2/2015, Publicação 4/3/2015. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMA%C7%C3O+15902%29%29+NAO+S%2EPRES%2E&base=baseMonocraticas&url=http://ti.nyurl.com/soaorsy>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº. 24.146/GO. Decisão monocrática. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 4/4/2015, Publicação 6/4/2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4986517>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 593.727/MG, Plenário. Rel. Min. Cezar Peluso. Julgamento em: 14/5/2015, publicação em: 8/9/2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2641697>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 729.744/MG, Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 10/8/2016, publicação em: 23/8/2017. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4352126>>. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 848.826/DF, Plenário. Rel. Min. Roberto Barroso. Redator do Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em: 17/8/2016, publicação em: 19/8/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 1.231.883/CE. Decisão monocrática. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 7/10/2019d, Publicação 9/10/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMACAO%28C7%28C3O+10551%2829+NAO+S%28EPRES%28E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/r5zs86>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº. 1.240.067/SP. Decisão monocrática. Relator: Min. Cármen Lúcia. Julgamento: 13/12/2019c, Publicação 19/12/2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28RECLAMACAO%28C7%28C3O+10551%2829+NAO+S%28EPRES%28E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/r5zs86>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº. 394 de 03 de abril de 1964.** (cancelada). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=1588>>. Acesso em: 21/01/2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral, Respe nº. 29.535/PB, Plenário, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, Julgamento: 22/9/2008, publicado em sessão. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/deciso/es/jurisprudencia>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CASTRO, Daniel Guimarães Medrado de. Direito administrativo sancionador: reflexões sobre a aplicabilidade do princípio da insignificância. **Revista da AJURIS**, v. 42, nº. 137, Março 2015.

CHUEIRI, Vera Karam de; MACEDO, José Arthur Castillo de. Teorias Constitucionais Progressistas, Backlash e Vaquejada. **Sequência (Florianópolis) [online]**. 2018, nº.80, pp.123-150. ISSN 0101-9562. <http://dx.doi.org/10.5007/2177-7055.2018v39n80p123>. Acesso em 27/01/2020.

Declaração dos direitos do homem e do cidadão, 1789, França. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em 22 jan. 2020.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípios**. 2ª edição. Editora Martins Fontes. Brasil. 2005.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERRAZ, Luciano de Araújo. **Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas: competência normativa e devido processo legal**. Disponível em: <<https://www.jacoby.pro.br/tc/artigosoutros/ao1.html>> Acesso em: 1 de jul. de 2019

FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **A impostergável reconstrução principiológico-constitucional do processo administrativo disciplinar no Brasil**. 2014. 210 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_FreitasSHZ_1.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2019. p. 144.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, nº. 33, p. 75-121, 2007.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

KLARMAN, Michael. "Courts, Social Change, and Political Backlash" (2011). Philip A. Hart Memorial Lecture. 2. <https://scholarship.law.georgetown.edu/hartlecture/2>. Acesso em 31/01/2020.

KOZICKI, Katya. Backlash: as “reações contrárias” à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF no 153. In: SOUZA JÚNIOR, José Geraldo de et al. (Org.). **O Direito Achado na Rua: introdução crítica à justiça de transição na América Latina**. Brasília: UnB, 2015. v. 7. p. 192- 194. Disponível em: http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/anistia/anexos/15-12-15-direito-achado-na-rua-vol-7_web-versao-10mb-1.pdf. Acesso em 15/12/2019.

KRAMER, Larry. Popular Constitutionalism, Circa. 2004. **California Law Review**, Berkeley, v. 92. p. 959, jul. 2004.

LEAL, Fernando. Inclinações pragmáticas no direito administrativo: nova agenda, novos problemas. O caso do PL 349/15. In: **I Seminário de Integração FGV Direito Rio e Faculdade de Direito da UERJ**, 2016, Rio de Janeiro. **Transformações do Direito**

Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. v. 1. p. 25-30, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. p. 2.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. **Comentários à Lei nº. 13.655/2018:** Lei de Segurança para a Inovação Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MAUS, Ingeborg. **O Judiciário como Superego da Sociedade.** Editora Lumen Juris. Trad. Geraldo de Carvalho e Gercélia Batista de Oliveira Mendes. Rio de Janeiro. 2010.

MEDAUAR, Odete. **Controle da administração pública.** 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Instrução Normativa TCEMG nº. 4/2017 (Dispõe sobre a prestação das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal referentes ao exercício financeiro de 2017 e seguintes). Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ordem de Serviço TCEMG nº. 1/2017. Disponível em: <www.tce.mg.gov.br>

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº. 1.007.620. Relator: José Alves Viana. Julgado em: 6/9/2017. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Recurso Ordinário nº. 1.015.562. Relator: José Alves Viana. Julgado em: 20/6/2018. Disponível em: <<https://tcjuris.tce.mg.gov.br>>. Acesso em: 22 jan. 2020.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 328.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo,** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PASCOAL, Valdecir. **Uma nova primavera para os tribunais de contas: artigos, discursos e entrevistas.** Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória do Tribunal de Contas:** contornos constitucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** Trad. Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. 15. ed. São Paulo: Cultrix, 2006.

POST, Robert; SIEGEL, Reva. **Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash**. Harvard Civil-Rights Civil-Liberties Law Review, Cambridge: Harvard University, v. 42. p. 373-433, 2007. Disponível em: https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1168&context=fss_papers. Acesso em 11/12/2019.

RAMALHO, Bruno Araújo. O dever de motivação administrativa no contexto das escolhas regulatórias: uma análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). In: **I Seminário de Integração FGV Direito Rio e Faculdade de Direito da UERJ**, 2016, Rio de Janeiro. Transformações do Direito Administrativo: consequencialismo e estratégias regulatórias. v. 1. p. 123-155, Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2016.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte. **Resolução nº. 31/2018 (Dispõe sobre a sistemática de julgamento nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figura como ordenador de despesa, e dá outras providências)**. Disponível em: http://www.tce.rn.gov.br/as/NoticiasTCE/3697/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_031.2018_TC_Prefeito_Ordenador.pdf >

ROSILHO, André Janjácomo. **Controle da administração pública pelo Tribunal de Contas da União**. 2016. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. p. 112.

SUNSTEIN, Cass. **The Partial Constitution**. Cambridge: Harvard, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/192180?seq=1>. Acesso em 12/12/2019.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Diálogo Institucional e Controle de Constitucionalidade**. Editora Saraiva. Brasil. 2015.