

Weder de Oliveira

JULGAMENTO E JUÍZO DE CONTAS NO BRASIL

A reconstrução necessária
História, teoria e paradigmas internacionais

Prefácio

Ministro Gilmar Mendes

Apresentação

Professor José Maurício Conti

Área específica

DIREITO FINANCEIRO. DIREITO ELEITORAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO PÚBLICO.

Áreas afins

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUDITORIA GOVERNAMENTAL. CONTABILIDADE PÚBLICA. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CIÊNCIA POLÍTICA. FINANÇAS PÚBLICAS. DIREITO SANCIONADOR. DIREITO CONSTITUCIONAL. HISTÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAIS DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

Palavras-chave

JULGAMENTO DE CONTAS. JUÍZO DE CONTAS. PARECER PRÉVIO. CONTAS DE GOVERNO. CONTAS DE GESTÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA. DANO AO ERÁRIO. HISTÓRIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. TRIBUNAIS DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONTAS GOVERNAMENTAIS. AUDITORIA DE CONTAS. AUDITORIA FINANCEIRA. ACCOUNTABILITY. INELEGIBILIDADE. LEI DE INELEGIBILIDADES. INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS. ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES. TRIBUNAIS DE CONTAS NO DIREITO COMPARADO. CONTROLE EXTERNO. CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

FORMATO: 17 × 24 cm
CÓDIGO: 4318

JULGAMENTO E JUÍZO DE CONTAS NO BRASIL

A reconstrução necessária
História, teoria e paradigmas internacionais

Weder de Oliveira

Prefácios
Ministro Gilmar Mendes
Ministro André Mendonça

Apresentações
José Maurício Conti
Marcus André Melo

FORUM

De onde vem a ideia de que o Tribunal de Contas, na função jurisdicional, deve emitir um juízo de contas regulares/irregulares, aprovação/rejeição? De onde vem a ideia de que, ao apreciar as contas do presidente/governador/prefeito, deve emitir parecer pela aprovação/reprovação? De onde vem a ideia de que o Tribunal de Contas deve emitir juízo de aprovação/rejeição de contas independente de um juízo de responsabilização financeira ou de um juízo de auditoria *stricto sensu*? Essas são questões relacionadas a problemas institucionais, normativos, teóricos e políticos sérios e complexos e são abordadas a partir de pesquisa histórica original, profundo exame normativo e comparações com entidades da França, Itália, Portugal, Espanha e União Europeia. As respostas tendem à reconstrução das ideias sobre as funções do Tribunal de Contas, a revolver concepções consolidadas, renovar agendas de pesquisa e fomentar mudanças institucionais. Leitura essencial.

O48j	Oliveira, Weder de Julgamento e juízo de contas no Brasil: a reconstrução necessária. História, teoria e paradigmas internacionais. / Weder de Oliveira. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 620p. 17x24cm ISBN impresso 978-85-450-0876-7 ISBN digital 978-85-450-0875-0 1. Parecer prévio. 2. Contas de governo. 3. Contas de gestão. 4. Responsabilização financeira. 5. História do Tribunal de Contas. I. Título. CDD: 343.03 CDU: 34.33
------	--

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

OLIVEIRA, Weder de. Julgamento e juízo de contas no Brasil: a reconstrução necessária. História, teoria e paradigmas internacionais. Belo Horizonte: Fórum, 2025. 620p. ISBN 978-85-450-0876-7.

Weder de Oliveira

Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, desde 2008. Doutor em Direito pela USP, com a tese ora publicada, que recebeu a avaliação máxima, *summa cum laude*. Mestre em Direito pela USP, com a dissertação *Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade/Retomando as origens*. Pós-Graduado em Economia pela The George Washington University. Professor do Doutorado e do Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Professor do Mestrado Profissional em Controle da Administração Pública do Instituto Sezerdello Corrêa/Tribunal de Contas da União. Autor do livro *Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, pela Editora Fórum.

PREFÁCIO	
Gilmar Ferreira Mendes	25
PREFÁCIO	
André Luiz de Almeida Mendonça	27
APRESENTAÇÃO	
José Maurício Conti	29
APRESENTAÇÃO	
Marcus André Melo	33
NOTA DO AUTOR	39
CAPÍTULO 1	
INTRODUÇÃO	41
1.1 Três funções do Tribunal de Contas	57
1.2 O juízo de aprovação/rejeição de contas e alguns aspectos críticos.....	59
1.2.1 O juízo de rejeição de contas e sua influência nas condições de elegibilidade e na institucionalidade do Tribunal de Contas	59
1.2.2 Perda de funcionalidade e utilidade do processo de contas anuais.....	66
1.2.3 O efeito anti-isonômico do juízo de rejeição de contas	68
1.3 Síntese, objetivos e desenvolvimento da tese	69
CAPÍTULO 2	
A IDEIA DE UM TRIBUNAL DE CONTAS: DOIS MOMENTOS NO SÉCULO XIX ...	79
2.1 O primeiro momento: 1826	80
2.1.1 O sistema de administração da Fazenda.....	81
2.1.1.1 Problemas do sistema de administração da Fazenda e razões para um Tribunal de Revisão de Contas no início do Império.....	81
2.1.1.2 A didática visão do ministro da Fazenda e sua crítica a um Tribunal de Revisão de Contas de atuação a posteriori	86
2.1.2 Argumentos históricos, temas teóricos modernos.....	92
2.1.2.1 Accountability política e administrativa.....	92
2.1.2.2 Governança constitucional, estruturação e poderes da EFS	94
2.1.2.3 Governança da administração	95
2.1.2.4 Isomorfismo institucional	95
2.2 O segundo momento I: o Decreto nº 966-A e seus fundamentos	97
2.2.1 O sistema orçamentário-financeiro e as finanças públicas: a necessidade de um Tribunal de Contas na passagem do Império para a República.....	98
2.3 O segundo momento II: a Constituição de 1891 e a primeira lei orgânica do TCU, em 1896.....	105
2.3.1 A Constituição de 1891 e a regulação provisória de 1892	105
2.3.1.1 O Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça Administrativo.....	108
2.3.1.2 O Tribunal de Contas como fiscal das leis de receita e despesa	111
2.3.1.3 Síntese das competências fiscais e judiciárias	111
2.3.2 A primeira Lei Orgânica: Tribunal de Contas como fiscal da administração financeira e Tribunal de Justiça	113
2.4 Segundo momento III: o debate parlamentar de 1896 e as razões para criação de um Tribunal de Contas e do julgamento de contas	115
2.4.1 As diferentes visões sobre um Tribunal de Contas	116
2.4.1.1 O Tribunal de Contas como Tribunal de Justiça.....	116

2.4.1.2	O Tribunal de Contas e os regimes de governo: parlamentarismo e presidencialismo.....	118
2.4.1.2.1	Responsabilidade política como mecanismo de <i>enforcement</i> : um “espantalho”.....	119
2.4.1.3	O Tribunal de Contas como instituição necessária ao funcionamento do Parlamento no sistema financeiro, fiscal e orçamentário.....	120
2.4.1.4	O Tribunal de Contas como instituição necessária à confiabilidade do sistema de contabilidade pública e à honorabilidade financeira.....	121
2.4.1.5	O Tribunal de Contas como obstáculo às práticas administrativas costumeiras incompatíveis com as leis orçamentárias.....	122
2.4.2	Os modelos de EFS.....	123
2.4.2.1	Condições culturais: o afastamento do modelo inglês.....	123
2.4.2.2	Condições institucionais: o afastamento do modelo francês	124
2.4.2.3	O Tribunal de Contas como instrumento de controle fiscal e a escolha do modelo belga-italiano	125
2.4.3	O Tribunal de Contas e a separação de poderes.....	126
2.4.4	A origem do Tribunal de Contas: a luta histórica pelo controle republicano da receita e despesa públicas	126
2.4.5	Uma digressão relevante: a semelhança do recurso de revisão entre a primeira e a mais recente Lei Orgânica e as contradições que isso indica.....	127
2.5	Síntese.....	129

CAPÍTULO 3

CONTAS ANUAIS.....	133
3.1 Primeiro momento: as primeiras décadas.....	134
3.1.1 A função judiciária do Tribunal de Contas: Castro Nunes e Pontes de Miranda.....	142
3.1.1.1 O entendimento de Pontes de Miranda não se refere ao juízo de contas	145
3.1.2 A finalidade do julgamento das contas: definir a situação do responsável perante a Fazenda Nacional.....	146
3.1.2.1 O que é alcance	148
3.1.2.2 Os conceitos de “conta”, “contas” e “alcance” no direito espanhol	149
3.1.2.3 A conta, a contabilidade judiciária e o Tribunal de Contas em Portugal.....	151
3.1.2.4 A conta, a contabilidade judiciária e a Corte dei Conti na Itália	153
3.1.3 O processo de tomada de contas e seus resultados	154
3.1.4 O surgimento de uma jurisdição anômala.....	158
3.1.5 A consistência normativa e funcional das primeiras décadas: a precisa afirmação do julgamento de contas como função judiciária.....	161
3.2 Segundo momento: a Constituição de 1967 e seu contexto.....	162
3.2.1 O modelo dos anos 1930/1950.....	163
3.2.2 O novo modelo de controle financeiro da Administração Pública	170
3.2.2.1 O contexto e as razões da mudança, posições a favor e contra	172
3.2.2.2 O que seriam o julgamento da regularidade das contas e o julgamento das contas?	176
3.2.3 As três gerações de regimes de auditoria desempenhados pelas EFS e o contexto das mudanças.....	178
3.2.4 A Lei Orgânica de 1967 e a questão do exame da regularidade das contas	179
3.2.4.1 Certificados de auditoria: reais certificados de ocorrência ou não de irregularidades graves	183
3.2.4.2 Certificados de contas e pareceres de auditoria externa independente	184
3.3 Aspectos teóricos e metodológicos da auditoria governamental	185
3.3.1 Auditoria, um robusto processo sistematizado.....	185
3.3.2 Auditoria financeira e seus precisos objetivos e asserções.....	189
3.3.3 Auditoria de conformidade e suas possibilidades.....	195
3.4 Juízo de contas: juízo inespecífico, suas ilogicidades e os problemas anunciados de interpretação do novo modelo.....	198
3.4.1 Os problemas hermenêuticos, processuais e institucionais anunciam-se a partir de casos singelos: os casos “agência postal dos Correios-1968”	200
3.4.1.1 Controvérsia e entendimento 1: por que julgar da regularidade das contas?..	201
3.4.1.2 Controvérsia e entendimento 2: associação do recurso de revisão ao juízo sobre a regularidade das contas	203

3.4.1.3	Controvérsia e entendimento 3: julgar da regularidade das contas era um poder-dever	204
3.4.1.4	Controvérsia e entendimento 4: juízo sobre a regularidade das contas como juízo de valor sobre o “bom e regular emprego das contas”	204
3.4.1.5	Controvérsia e entendimento 5: critério de julgamento e “falhas que tornam as contas insatisfatórias”	206
3.4.1.6	Controvérsia e entendimento 6: há débito, as contas são irregulares; paga-se o débito, as contas tornam-se regulares	207
3.4.1.7	Controvérsia e entendimento 7: critério de julgamento e atendimento das normas de administração financeira.....	207
3.4.1.8	Caso 1 e seu impasse cognitivo: débito pago, contas não podem ser julgadas irregulares.....	208
3.4.1.9	Caso 2 e seu impasse cognitivo: débito pago, mas as contas não podem ser julgadas regulares.....	209
3.4.1.10	A saída do impasse.....	210
3.4.1.11	Caso 3 e o seu não impasse cognitivo: julgamento em débito, sem prolação de juízo sobre regularidade das contas	211
3.4.1.12	Considerações sobre os casos	211
3.4.2	A expansão do problema: a Lei de Inelegibilidades e a LOTCU-1992	212
3.4.3	De um juízo judiciário a um juízo sobre a conduta e a gestão dos administradores: a institucionalização do axioma	213
3.4.4	Síntese do caminho histórico até a LOTCU-1992.....	213
3.5	Aspectos teóricos e normativos da auditoria de conformidade	221
3.5.1	Auditoria de conformidade e suas variantes: especificidades das EFS com função jurisdicional.....	221
3.5.2	Auditoria de conformidade como trabalho híbrido de auditoria e responsabilização.....	224
3.6	Aspectos teóricos das entidades fiscalizadoras superiores como integrantes de estruturas, mecanismos e processos de accountability.....	228
3.7	LOTUC-1992, processo de contas e os juízos de contas: parte I	230
3.7.1	A dissonância lógica entre o ART 16-I e o ART 16-III	231
3.7.1.1	ART 16-I: o juízo de contas regulares é um juízo de auditoria em um processo de accountability e encerramento do ciclo orçamentário.....	232
3.7.1.2	ART 16-III: o juízo de contas irregulares não é um juízo de auditoria em um processo de accountability e encerramento do ciclo orçamentário.....	234
3.7.2	As inconsistências normativas, lógicas e conceituais, a mistura de conceitos e procedimentos e as dificuldades de compreensão	236
3.7.2.1	A associação do juízo de contas à quitação do débito e à boa-fé.....	236
3.7.2.2	A associação de um juízo presumidamente de auditoria a um julgamento de contas jurisdicional clássico	238
3.7.2.3	Uso do juízo de contas irregulares como instrumento de <i>enforcement</i> e sancionamento moral.....	238
3.7.2.4	A decisão de responsabilização define o juízo de contas	238
3.8	O sistema de contas: fases 1 e 2	241
3.8.1	Duas abordagens iniciais relevantes.....	243
3.8.1.1	O rol de responsáveis: inviabilidade de um rol extenso.....	243
3.8.1.2	O juízo de contas como um juízo sobre a gestão: a visão do processo de contas como um processo de avaliação do desempenho da gestão dos dirigentes	246
3.8.2	A primeira fase: 1994 a 2004.....	247
3.8.2.1	Prestação de contas em sentido amplo de accountability e prestação de contas em sentido bem estrito, para julgamento judiciário: perspectivas distintas.....	248
3.8.2.2	O que eram e não eram “as contas” e a “auditoria de contas”	250
3.8.2.3	O processo de contas anual resultava no “julgamento de contas” de quem não era administrador ou responsável por dinheiros, bens e valores públicos	252
3.8.3	A segunda fase: 2008 a 2020	253
3.8.3.1	A visão do processo de contas como um processo de accountability ampla: contradições e incompatibilidades com as premissas de um julgamento de contas como um processo quase-judicial de apuração de responsabilidades financeiras.....	255
3.8.4	LOTUC-1992, processos de contas e juízos de contas: parte II	257

3.8.4.1	Como um sistema de julgamento de contas mais consistente poderia derivar da LOTCU-1992: breve aproximação.....	260
3.8.4.2	Se não há trabalho de auditoria planejado e apto à emissão de opinião de auditoria sobre as contas, não há juízo sobre a regularidade das contas a ser proferido	262
3.8.4.3	Evidência da necessidade de abstenção de emissão de juízo de contas.....	262
3.8.4.4	A impossibilidade de emissão de juízos de contas como juízos de auditoria não impede a função jurisdicional-Intosai e a responsabilização dos agentes.	264
3.9	O sistema de contas: fase 3.....	264
3.9.1	O Novo Modelo de Contas.....	267
3.9.2	O Novo Modelo de Julgamento de Contas.....	277
3.9.3	As inconsistências latentes derivadas da manutenção de um juízo de contas e os dilemas de comunicação.....	280
3.9.3.1	Os problemas de um juízo de contas sobreposto a opiniões de auditoria no processo de prestação de contas: exame de um caso concreto-hipotético	283
3.9.3.2	Inconsistências claras e latentes no julgamento do processo de tomada de contas: uma inovação problemática requerida pela manutenção do juízo de contas.....	289
3.10	Análises e considerações finais.....	292
3.10.1	A presença do julgamento jurisdicional clássico na LOTCU-1992.....	292
3.10.2	O Novo Modelo e a complexificação que deriva de um juízo de contas como um juízo sobre a gestão, não juízo de auditoria.....	293

CAPÍTULO 4

CONTAS APRESENTADAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS		297
4.1	A percepção de politização	299
4.1.1	Afinal, quem julga, de fato, as contas do Chefe do Poder Executivo dos entes federados?.....	299
4.1.2	A percepção de politização e sua relação com o juízo de contas: resultados de uma pesquisa com as elites institucionais e sociais.....	300
4.2	Evolução histórica da apreciação das contas apresentadas pelo presidente da República mediante parecer prévio.....	303
4.2.1	Tribunal de Contas como instituição necessária à fiscalização do cumprimento do orçamento e ao exame final das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo ao Parlamento	303
4.2.2	A expectativa de uma lei de aprovação das contas na Constituição de 1824 e a ideia de uma conta geral do Estado em 1808	305
4.2.2.1	A conta geral do Estado, o balanço definitivo de cada exercício, e seu conteúdo	306
4.2.2.2	A decisão sobre uma proposta de lei de aprovação de contas era uma decisão política.....	307
4.2.3	O parecer prévio como abrangente instrumento analítico: a nobre função auxiliar do Tribunal de Contas perante o Congresso Nacional.....	307
4.2.4	A razão de ser, a história e a normatividade esquecidas: o projeto de aprovação das contas como encerramento do ciclo orçamentário	309
4.2.4.1	Prestação de contas: pressuposto dogmático da administração e indeclinável exigência do sistema político republicano	311
4.2.5	A regulação da tomada de contas ao Governo pelo Congresso Nacional em 1911	311
4.2.5.1	O objeto preciso do parecer do Tribunal de Contas: não cabia manifestação por aprovação ou reprovação	313
4.2.5.2	No exame das contas, o Congresso decide sobre o projeto de aprovação das contas e eventual instauração de processo de crime de responsabilidade	315
4.2.6	A questão da conclusividade do parecer prévio.....	316
4.2.6.1	A posição de Ruben Rosa: “o parecer do Tribunal não é conclusivo quanto à aprovação ou não das contas do exercício financeiro”	318
4.3	O surgimento da conexão inelegibilidade/rejeição de contas: o processo legislativo do Projeto da Lei de Inelegibilidades	319
4.3.1	Pontos relevantes da tramitação legislativa.....	320
4.3.1.1	O projeto de lei original não continha a proposição do Inciso I-G.....	320
4.3.1.2	A proposição rejeição de contas/inelegibilidade surge no substitutivo	320
4.3.2	As percepções errôneas e os problemas antevistos	321

4.3.2.1	Associação da rejeição de contas com desvio de recursos e corrupção.....	321
4.3.2.2	O risco da rejeição de contas por motivação política antevisto por senadores e o recurso ao Judiciário como remédio	323
4.3.2.3	A discussão apressada de uma proposição cujos fundamentos eram irreais...	325
4.3.3	A antevisão da influência do Inciso I-G na compreensão do art. 71, I, da Constituição de 1988	326
4.4	O parecer prévio como emissão de opiniões de auditoria financeira e de conformidade: a evolução do Tribunal de Contas da União	327
4.4.1	A auditoria financeira como processo essencial para o TCU cumprir a missão constitucional e o mandato legal na emissão do parecer prévio.....	328
4.4.1.1	O ordenamento jurídico requer a realização de auditoria financeira para emissão do parecer prévio.....	329
4.4.1.2	Nenhuma EFS emite parecer pela aprovação/rejeição no exame das “contas de governo”	330
4.4.2	O diagnóstico feito no âmbito do acordo institucional com o Banco Mundial	332
4.4.2.1	A desconexão entre a LOTCU-1992 e a prática: “uma lei impraticável”.....	335
4.4.2.2	Lacuna de expectativa e risco de um juízo de regularidade e de um parecer que recomenda a aprovação das contas: o Tribunal não fez o que deu a entender que fez	335
4.4.3	O diagnóstico da revisão de pares conduzida pela OCDE	336
4.4.3.1	O parecer não estava alinhado aos padrões internacionais de auditoria.....	337
4.4.3.2	Sendo múltiplos os objetos, devem ser múltiplos os pareceres: é inadequado um parecer sobre o conjunto de objetos.....	338
4.4.3.3	As ressalvas e recomendações não eram adequadamente estruturadas.....	339
4.4.3.4	A vinculação entre o relatório de auditoria e os principais achados era frágil	340
4.4.3.5	O impacto do relatório de auditoria era baixo	342
4.4.3.6	Os problemas que impediam a análise tempestiva do parecer prévio pelo Congresso não eram compreendidos	342
4.4.4	Visão holística das contas governamentais.....	343
4.4.4.1	A integração de auditorias a partir da auditoria financeira.....	344
4.4.4.2	Uma questão fundamental: a auditoria financeira e a responsabilização devem ser conduzidas em processos distintos.....	346
4.4.5	Auditoria nas CPR como processo de accountability e tomada de decisão: a necessária interação do TCU com o Congresso	347
4.4.6	Marco histórico: a Resolução nº 291/2017	348
4.4.6.1	A dificuldade de disciplinar o processo gerada pela ideia de “juízo de aprovação/reprovação”	350
4.4.6.2	Distorções que ocorrem em razão da ideia “juízo de aprovação/reprovação”	356
4.4.6.2.1	A indicação de rejeição ou aprovação de contas é um juízo que se sobrepõe às opiniões de auditoria e que pode levar a duas situações ilógicas	361
4.4.6.2.2	A indicação de aprovação ou rejeição de contas carrega um valor político e de juízo sobre a condução do Governo	361
4.5	Síntese analítica.....	363
4.6	Juízos de aprovação/rejeição e suas implicações nos casos controversos de 1936, 1992 e 2015	364
4.6.1	O parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República referentes ao ano de 1936: Tribunal de Contas não rejeitou as contas.....	364
4.6.1.1	Tribunal não aprovou um conjunto específico de despesas, mas não rejeitou “as contas”	368
4.6.2	O juízo de aprovação/reprovação conduziu a sensíveis e complicadas ambiguidades no Caso Collor	369
4.6.2.1	O ambiente, os debates e a revisitação do sentido do parecer prévio	371
4.6.2.1.1	Seria preciso inovar	372
4.6.2.1.2	Fundamento para um parecer ter que ser conclusivo pela aprovação/rejeição: essa é a finalidade de um parecer do TCU, na função opinativa, segundo a doutrina jurídica.....	374
4.6.2.1.3	O juízo de aprovação/reprovação e os constrangimentos políticos	376
4.6.2.2	A segunda fase do Caso Collor: impeachment e dois presidentes no mesmo ano.....	378
4.6.2.2.1	O grande dilema	384
4.6.2.3	O Caso Collor no Congresso e as críticas ao TCU por ter “aprovado” as contas.....	386
4.6.2.3.1	Juízo de aprovação/reprovação e as perguntas que não precisariam ser feitas	388

4.6.2.4	O Congresso pode, o Tribunal, não	393
4.6.3	O Caso Dilma no Congresso Nacional: o juízo aprovação/rejeição induzindo teorias reativas que distorcem a lógica das “contas de governo”	394
4.6.4	Os casos e suas lições	398
CAPÍTULO 5		
	“CONTAS DE GOVERNO” NA UNIÃO EUROPEIA E NA FRANÇA	401
5.1	União Europeia: o <i>discharge procedure</i> e o papel da Corte Europeia de Auditores	402
5.1.1	A teorização do <i>discharge procedure</i>	403
5.1.2	O procedimento	405
5.1.2.1	Negativa de aprovação	410
5.1.3	A avaliação do processo	412
5.1.4	O papel da Corte Europeia de Auditores no <i>discharge procedure</i> : teoria, normas e prática.....	413
5.1.4.1	Análise do relatório relativo ao ano de 2021	417
5.1.5	Recuperação do sentido histórico do sistema de julgamento de contas no Brasil: evidenciação do princípio do encadeamento virtuoso presente no <i>discharge</i>	421
5.2	França: o princípio do “encadeamento virtuoso”, a Loi de Règlement e a atuação da Cour des Comptes	423
5.3	Considerações sobre a relação do axioma aprovação/rejeição com a estruturação processual e o desvio de funcionalidade	432
CAPÍTULO 6		
	COMPETÊNCIAS JURISDICIONAIS COMPARADAS.....	435
6.1	A Corte dei Conti da Itália	437
6.1.1	A posição constitucional e suas missões	438
6.1.1.1	A síntese de sua missão constitucional	438
6.1.2	Linhas gerais das competências da Corte dei Conti.....	439
6.1.3	Linhas gerais da competência jurisdicional: responsabilidade contábil e responsabilidade administrativa.....	443
6.1.3.1	A responsabilidade contábil e o <i>agente contabile</i>	443
6.1.3.2	As contas judiciais	445
6.1.3.3	Contas judiciais e prestação de contas: institutos distintos.....	446
6.1.3.4	Sintética teorização sobre as contas judiciais.....	449
6.1.4	A responsabilidade administrativa.....	450
6.1.4.1	Culpa grave e mitigação do ressarcimento.....	451
6.1.4.2	Função da responsabilidade administrativa e seu desenvolvimento paulatino e assistemático.....	452
6.1.5	Uma breve aproximação de semelhanças e dessemelhanças com o caso brasileiro	453
6.1.5.1	Responsabilidade administrativa e tomada de contas especial: processos assemelhados, mas não existe a ideia de “juízo de contas” na Itália	454
6.1.5.2	O Ministério Público de Contas como titular da ação de responsabilidade administrativa: modelo inexistente no Brasil	454
6.2	A Cour des Comptes da França.....	455
6.2.1	A posição constitucional da Cour des Comptes e suas missões.....	456
6.2.1.1	As quatro missões: julgar, controlar, certificar e avaliar.....	457
6.2.2	Aspectos centrais da competência jurisdicional da Cour des Comptes	459
6.2.2.1	Ordenadores, contadores públicos e o princípio da separação <i>ordonnateurs/comptables publics</i>	459
6.2.2.2	O sistema de jurisdições financeiras.....	462
6.2.2.3	A decisão de mérito do julgamento das contas dos contadores públicos é a definição de sua responsabilidade financeira e do montante a reembolsar	463
6.2.3	O novo regime de responsabilidade financeira jurisdicional dos gestores públicos.....	464
6.2.3.1	O julgamento de contas deixa de existir; a responsabilidade financeira, não ..	468
6.2.3.2	O julgamento dos gestores públicos e uma nova processualística.....	469
6.2.4	Racionalização da jurisdição financeira e da dualidade fundamental de funções: reflexões para o Brasil	470

CAPÍTULO 7

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL	473
7.1 O problema.....	473
7.1.1 Razões para estudar o tema juízo de contas em tomadas de contas especiais.	475
7.1.1.1 A quase totalidade dos potenciais casos de inelegibilidade é gerada em tomadas de contas especiais e envolve agentes públicos de estados e municípios	475
7.1.1.2 Discutir o juízo de contas implica rediscutir o Inciso I-G da Lei de Inelegibilidades.....	476
7.2 A sistematização do tema.....	476
7.2.1 A tomada de contas imediata no Decreto-Lei nº 200/1967	477
7.2.1.1 Tomada de contas imediata como uma tomada de contas extraordinária de pessoas já sujeitas à tomada de contas ordinária anual.....	479
7.2.1.2 Tomada de contas imediata em sentido impróprio: um processo de apuração de responsabilidades por dano ao erário.....	480
7.2.2 Revisitando o surgimento da tomada de contas ficta e do correspondente juízo de contas ficto.....	480
7.2.3 O sentido da competência “julgar as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” na Constituição de 1988.....	486
7.2.3.1 A gênese da parte final do inc. II do art. 71	488
7.2.3.2 A tese da separação de funções: Auditoria-Geral e Tribunal de Contas	493
7.2.4 Sistematização conceitual I: responsáveis-típicos, responsáveis-atípicos e responsáveis-anômalos	495
7.3 As inconsistências e incoerências processuais.....	498
7.3.1 Decidir o mérito de um processo de tomada de contas especial não é proferir juízo de regularidade das contas: a desnecessidade ontológica de emissão desse juízo e a necessidade de se deixar de emití-lo	500
7.3.2 Crítica dos juízos de contas proferidos numa tomada de contas especial	501
7.3.3 Sistematização conceitual II: a anatomia do art. 8º da LOTCU e os diferentes tipos de tomada de contas especial.....	505
7.3.3.1 A tomada de contas especial stricto sensu.....	506
7.3.3.2 A tomada de contas especial em sentido impróprio	506
7.3.3.3 Não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União aos entes federativos, mediante convênio e instrumentos congêneres, ou omissão no dever de prestar contas?	508
7.3.3.4 Um caso evidente de inexistência de contas a serem julgadas	509
7.3.4 O problema da conversão de processos de fiscalização em tomada de contas especial	510
7.4 Pesquisa empírica e análise de casos	511
7.5 Situações-problema	516
7.5.1 Situação-problema: a geração de consequências anti-isonômicas	524
7.5.1.1 Representação convertida em tomada de contas e a questão da reconversão da tomada de contas em representação	524
7.5.1.2 Inconsistência processual em proferir juízo de contas irregulares mesmo quando afastada a obrigação de ressarcir o erário	529
7.5.1.3 Juízo de contas irregulares por irregularidades indevidamente incluídas em tomada de contas especial	532
7.5.2 Situação-problema: emissão de juízo sobre “contas” de empresas contratadas	533
7.5.3 Situação-problema: juízo de contas regulares com ressalva como juízo “curinga”	535
7.5.3.1 Dano ao erário não imputável, contas regulares com ressalva.....	537
7.5.3.2 Dano ressarcido, contas regulares com ressalva	539
7.5.3.3 Acolhimento das alegações e afastamento do juízo de contas irregulares, contas regulares com ressalva.....	539
7.5.3.4 Juízo de contas regulares com ressalva como meio lógico-processual de afastamento da obrigação de ressarcir o erário em casos de baixa materialidade	540
7.5.4 Situação-problema: absoluta incompatibilidade entre a ideia de contas a serem julgadas e o caso concreto.....	541
7.5.4.1 Juízo de contas de beneficiário de pensão concedida com base em decisão judicial posteriormente reformada	542

7.5.4.2	Juízo de contas de beneficiário de valores indevidamente pagos pela Administração.....	547
7.5.5	Síntese.....	550
 CAPÍTULO 8		
	DOIS CASOS EMBLEMÁTICOS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: AS CONTRADIÇÕES E INCOERÊNCIAS DO MODELO JUÍZO DE REJEIÇÃO DE CONTAS/INELEGIBILIDADE.....	553
8.1	As questões de fundo.....	556
8.1.1	A questão de fundo: o axiomático juízo de aprovação/rejeição	556
8.1.2	O problema de fundo: a problemática associação de um enigmático juízo de aprovação/rejeição de contas à inelegibilidade	556
8.2	A árdua laboração sistematizante no STF.....	557
8.2.1	A visão dos REs sobre contas de governo.....	558
8.2.1.1	Análise da visão dos REs sobre as contas de governo	561
8.2.1.2	Dois consensos fundamentais sobre a atuação da Câmara de Vereadores.....	562
8.2.2	A visão dos REs sobre contas de gestão: o que se faz em contas de gestão, o que está sob apreciação, qual é o papel do Tribunal de Contas	563
8.2.3	Processo de prestação de contas de gestão como instrumento de responsabilização: síntese da visão dos REs.....	565
8.3	O caso da Prefeitura de Bugre (MG): contas de governo	565
8.3.1	A longa intempestividade de apreciação das contas de governo e a perda de sentido como instrumento de accountability e encerramento do ciclo orçamentário	566
8.3.2	A perspectiva geral de atuação dos Tribunais de Contas a partir do caso real	566
8.3.2.1	A questão relevante da prestação de contas: insignificante diferença na aplicação mínima de recursos em MDE.....	567
8.3.2.2	A rejeição era a única possibilidade de decisão?	568
8.3.3	A decisão da Câmara de Vereadores e a evidente natureza de juízo de valor envolvida nas manifestações de aprovação/rejeição de contas de governo	569
8.3.3.1	A Câmara de Vereadores não rejeitou a conclusão objetiva do TCE: substituiu-se um juízo de valor de rejeição das contas por outro de aprovação.....	569
8.3.3.2	Um caso emblemático da transfiguração sofrida pelo processo de contas de governo	570
8.4	O caso da Prefeitura de Horizonte (CE): contas de gestão.....	571
8.4.1	O procedimento do Tribunal Regional Eleitoral.....	572
8.4.2	Os problemas que o caso revela	573
8.4.2.1	O potencial ofensivo da irregularidade e a fórmula “irregularidade insuscetível de macular as contas”	573
8.4.2.2	O caso e o problema da equivalência dos efeitos de uma decisão de rejeição de contas aos de uma decisão de órgão colegiado judicial	574
8.4.2.3	O juízo de contas produzindo desarrazoadamente o mesmo efeito de uma decisão judicial transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado judicial em processo criminal ou de improbidade administrativa.....	575
8.5	Síntese.....	576
 CAPÍTULO 9		
	CONCLUSÃO	581
	REFERÊNCIAS.....	593