



20/04/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 576.920 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**RECTE.(S)** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**RECDO.(A/S)** : SALETE SANTOS DA SILVA  
**ADV.(A/S)** : EDUARDO DORFMANN ARANOVICH

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM RELAÇÃO A ATOS ADMINISTRATIVOS DOS MUNICÍPIOS. APRECIÇÃO DE ATOS DE REGISTRO. NATUREZA IMPOSITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO JULGADO PROCEDENTE.

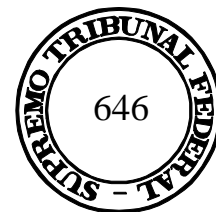
1. No complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo. Precedentes.

2. A Câmara Municipal não detém competência para rever o ato do Tribunal de Contas do Estado que nega o registro de admissão de pessoal.

3. Recurso extraordinário a que se julga procedente. Tese: A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em sessão plenária virtual de 10 a 17 de abril de 2020**, sob a Presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, ao apreciar o tema 47 da repercussão geral, em



**RE 576920 / RS**

julgar procedente o recurso extraordinário para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, determinando a remessa dos autos à origem para que o Tribunal *a quo* julgue, como entender de direito, o mérito da presente demanda, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo".

Brasília, 20 de abril de 2020.

**Ministro EDSON FACHIN**  
**Relator**



20/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 576.920 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. EDSON FACHIN  
RECTE.(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
RECDO.(A/S) : SALETE SANTOS DA SILVA  
ADV.(A/S) : EDUARDO DORFMANN ARANOVICH

RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR):** Trata-se de recurso extraordinário interposto em face de acórdão proferido pelo Segundo Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que tem o seguinte teor (fl. 543):

*“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE PROFESSOR SÉRIES INICIAS DO MUNICÍPIO DE AMARAL FERRADOR. NEGATIVA DE REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ATO DE NOMEAÇÃO DA IMPETRANTE. ALEGAÇÃO DE NÃO CUMPRIMENTO DE REQUISITO EDITALÍCIO. FALTA DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NATUREZA MANDAMENTAL NAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS. LIMINAR CONCEDIDA EM PARTE. PREFACIAL DE INCABIMENTO DO WRIT NA ESPÉCIE. REJEIÇÃO. SEGURANÇA QUE SE CONCEDE PARCIALMENTE.*

*1. Preliminar de Incabimento do Mandamus. O mandado de segurança é utilizada para o exame da existência ou não de direito líquido e certo do impetrante, bem como da existência de ilegalidade ou não do ato praticado pela autoridade coatora, portanto, conclui-se que possui, ao fim e ao cabo, a mesma função da ação ordinária,*



**RE 576920 / RS**

*estando seu diferencial no rito processual, que é célere, exigindo, inclusive, a comprovação probatória de plano. Rejeição.*

*2. Nos termos do art 31 e §1.2, da Constituição Federal, os Tribunais de Contas são apenas órgãos auxiliares das Câmaras Municipais, no controle externo, das contas do Poder Executivo, não podendo, dessa feita, suas decisões, apresentaram natureza mandamental e coercitiva em relação aos Municípios por pertencerem a outro ente da Federação, sob pena de infringência ao princípio constitucional da autonomia municipal e ao princípio federativo.*

*3. Portanto, conclui-se que, com relação aos Municípios, as conclusões dos Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função institucional, possuem tão somente natureza opinativa, cabendo ao Poder Executivo o juízo de valor sobre seu o acolhimento ou não.*

**4. PRELIMINAR REJEITADA. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. POR MAIORIA."**

Os embargos de declaração foram desprovidos (fls. 570-575)

No recurso extraordinário (fls. 581-595), interposto com base no art. 102, III, "a", do permissivo constitucional, alega-se violação dos arts. 5º, LIV; 31, § 1º; 37, *caput* e inciso I; 71, III; 75, *caput* e 93, IX, da Constituição Federal.

O recorrente sustenta, preliminarmente, a nulidade do acórdão recorrido, pois este teria deixado de se manifestar quanto aos argumentos apresentados.

No mérito, alega que "da mesma forma que a Constituição da República não afasta do controle externo nenhum ente da federação, poder ou órgão da República (art. 70), o texto constitucional não imuniza ao controle de legalidade de admissão de pessoal nenhuma unidade da federação, nenhum ente, poder ou órgão (art. 71, III, da Constituição Federal)" (fl. 588).

Em relação aos efeitos da decisão atacada, ressalta que "a lesão às finanças públicas é evidente, por permitir a manutenção de despesa ilegal, agravando, em muitos casos, as combalidas finanças municipais" (fl. 589).

**RE 576920 / RS**

Aduz que o acórdão combatido, ao entender pela ausência de natureza mandamental nas decisões do Tribunal de Contas, afrontou o art. 31, § 1º, do Texto Constitucional, que estabelece o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais às Câmaras Municipais no controle externo.

Assevera que o entendimento adotado pelo Tribunal *a quo* confronta a jurisprudência pacífica desta Corte no sentido de que as decisões terminativas das Cortes de Contas revestem-se de caráter impositivo à Administração Pública.

Afirma, ainda que, “ao facultar ao Administrador público municipal a possibilidade de manter um ato de nomeação considerado ilegal pelo órgão constitucionalmente competente para complementá-lo e conferir-lhe validade, o acórdão embargado também violou o art. 37, *caput* e inciso I” (fl. 594).

Requer o provimento do recurso, para reformar o acórdão recorrido.

O Plenário Virtual deste Supremo Tribunal Federal reconheceu que “a causa tem repercussão geral. A questão posta nos autos no extraordinário diz respeito à atuação do Tribunal de Contas do Estado em relação aos Municípios, conforme os dispositivos constitucionais mencionados. A causa tem relevância do ponto de vista político-jurídico e ultrapassa o interesse individual das partes”. O acórdão foi assim ementado (fl. 612):

*“CONSTITUCIONAL. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Questão relevante do ponto de vista político- jurídico que ultrapassa o interesse subjetivo da causa.”*

*(RE 576920 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 20/03/2008, DJe-065 DIVULG 10-04-2008 PUBLIC 11-04-2008 EMENT VOL-02314-08 PP-01717 )*

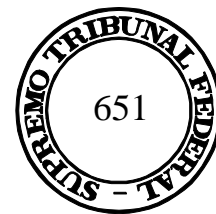
O Ministério Público Federal manifestou-se pelo provimento do recurso, em parecer assim ementado (fl. 627):



**RE 576920 / RS**

*“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAIS. CONTROLE NO ÂMBITO MUNICIPAL. I – NEGATIVA DE REGISTRO. DETERMINAÇÃO DA CORREÇÃO DO ATO, SOB PENA DE FIXAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL PELO SEU DESCUMPRIMENTO. NATUREZA JURÍDICA IMPOSITIVA E VINCULANTE PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. II – PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO.”*

É, em síntese, o relatório.



20/04/2020

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 576.920 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN (RELATOR): O recurso extraordinário deve ser provido.

Inicialmente, deve ser afastada a alegação de que houve violação das garantias da ampla defesa, do contraditório, do devido processo legal e da necessidade de fundamentação das decisões judiciais em virtude de terem sido mantidas as contradições e omissões apontadas nos embargos de declaração.

O voto que formou a maioria para o acórdão que julgou o mandado de segurança foi assim fundamentado (fls. 546-551):

“É de ser concedida em parte a segurança.

Antes, porém, analiso a prefacial suscitada pela autoridade coatora de descabimento do *writ* por não ser substitutivo da ação ordinária, e que estou por rejeitá-la.

E assim porque a ação mandamental é utilizada para o exame da existência ou não de direito líquido e certo do impetrante, bem como da existência de ilegalidade ou não do ato praticado pela autoridade coatora, portanto, conclui-se que possui, ao fim e ao cabo, a mesma função da ação ordinária, estando seu diferencial no rito processual, que é célere, exigindo, inclusive, a comprovação probatória de plano.

No mérito, como já enunciado, é de ser concedida em parte a ordem.

Efetivamente, na medida em que com razão em parte a impetrante como, aliás, bem o demonstra e evidencia a decisão inicial de concessão parcial da liminar, cujos termos adoto e submeto à apreciação deste Grupo, com a reprodução de seu inteiro teor, como razões de decidir, *in litteris*:

“DECISÃO

**RE 576920 / RS**

Vistos etc.

1-) *Trata-se de agravo regimental interposto por SALETE SANTOS DA SILVA da decisão (fls. 472-474), que indeferiu a inicial e extinguiu o mandado de segurança n.º 70014539811, por ilegitimidade passiva ad causam.*

*Nas razões (fls. 02-11), a impetrante garante que a decisão agravada resta equivocada ao indeferir a inicial por ilegitimidade passiva. Assevera que o mandado de segurança objetiva “a concessão de segurança para que seja determinado ao Município que não a exonere, bem como seja efetuado o seu registro definitivo na função exercida”, assim, tal entendimento é correto, pois a não exoneração é mera consequência do registro definitivo. Infere que o ato atacado pelo mandado de segurança é o ato que negou registro à posse, que foi apenas cumprido pelo Município, que não detém poderes para desconstituí-lo. Salaria que no pedido atacou tão-somente o ato que negou o registro da admissão, não o ato executório, a ser realizado pelo Município. Alega que a competência da autoridade coatora para realizar e desconstituir o ato é ainda mais evidente quando se identifica sua atribuição de apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, conforme previsão dos artigos 71, III, IX e X da CF e 71 caput da CE. Afirma que tal competência encontra-se também prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas Estadual, Lei nº 11.424/00, no artigo 33, incisos IV e VII. Pede o provimento do presente agravo regimental.*

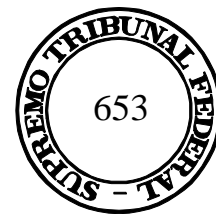
*Tempestivo (fls. 479/02), vêm os autos conclusos para julgamento.*

2-) *Com razão a agravante.*

*E assim porque, melhor analisando o pedido de mandado de segurança e as razões recursais deste agravo, verifico que o ato considerado ilegal pela impetrante e contra qual se insurge é a negativa de registro, pelo Tribunal de Contas, da admissão da demandante, e não, o ato executório consequente de competência do Poder Executivo do Município de Amaral Ferrador.*

*E, dessa feita, competente para figurar no pólo passivo da*



**RE 576920 / RS**

*ação é, de fato, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado, no sentido, inclusive, da jurisprudência acostada pela recorrente, de que possui legitimidade passiva o Tribunal de Contas quando o ato ilegal é a negativa de registro de admissão e/ou aposentadoria, cujas ementas ora transcrevo, in verbis:*

*(...)*

*Portanto, cabível, na espécie, a reforma da decisão proferida, anteriormente, para considerar legítima a autoridade apontada como coatora.*

*3-) Em sede liminar, todavia, com razão em parte a impetrante, sendo caso de concessão parcial da tutela antecipada, apenas para retirar o caráter mandamental da decisão do Egrégio Tribunal de Contas.*

*E assim porque, nos termos da Constituição Federal, a fiscalização do Município se dará da seguinte forma, in verbis:*

*“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

*§1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.” (grifei)*

*Dessa feita, como se pode observar do comando constitucional, o Tribunal de Contas do Estado é apenas um órgão auxiliar da Câmara Municipal, no controle externo, das contas do Poder Executivo, e por ser órgão pertencente a outro ente da Federação, suas decisões e pareceres não podem ter caráter impositivo e mandamental sobre os Municípios, sob pena de infringência ao princípio constitucional da autonomia municipal e ao princípio federativo.*

*Portanto, conclui-se, que, com relação aos Municípios, as conclusões dos Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função institucional, possuem tão somente natureza opinativa, cabendo ao Poder Executivo o juízo de valor sobre seu acolhimento ou não.*

**RE 576920 / RS**

*O mesmo, porém, já não ocorre em relação ao controle externo exercido por eles em auxílio aos Poderes Legislativos estaduais, no âmbito dos Estados, cujas conclusões possuem, sim, força mandamental, devendo, nesse sentido, serem acolhidas pelos Chefes dos Executivos estaduais.*

*Assim sendo, na espécie, não cabe analisar o mérito da demanda como proposto pela impetrante, ou seja, não cabe ao Poder Judiciário, neste feito, dizer se correta ou incorreta a exigência do Edital do Concurso para o cargo de Professor – Séries Iniciais do Município de Amaral Ferrador em exigir Habilitação de Magistério e Pedagogia e, não apenas, a habilitação do Curso Normal e específica em Educação Infantil ou Licenciatura Plena em Pedagogia e Pós-Graduação, consoante a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394/96, e a Lei municipal n.º 593/00.*

*E, desse modo, pois esta é da competência do Poder Executivo municipal, que ante a decisão do Tribunal de Contas do Estado, optará por acolhê-la, ou não.*

*De outra banda, nada pode ser concedido em relação ao Município, em si, como pretende a impetrante, ao postular do Município de Amaral Ferrador, que não a exonere do cargo enquanto pendente a presente ação, na medida em que este não é parte na lide.*

*Por tais fundamentos, tenho ser caso de reformar a decisão de fls. 472-474, considerando legítima a autoridade apontada como coatora, bem como conceder em parte a liminar postulada, exclusivamente para retirar o caráter mandamental da decisão do Tribunal de Contas que negou registro ao ato de admissão da impetrante.*

*4-) Ante o exposto, reformo a decisão anterior e defiro em parte a liminar postulada, nos termos enunciados.*

*5-) Oficie-se à autoridade coatora para que preste informações, querendo.*

*6-) Após, com ou sem elas, ao Ministério Público.*

*7-) intime-se.*

*Porto Alegre, 31 de maio de 2006.”*

**RE 576920 / RS**

Por tais fundamentos, e pedindo vênia parcial ao parecer do Órgão Ministerial (fls. 497-501), de lavra do DR. JOSÉ BARRÔCO DE VASCONCELLOS, que opina pelo desacolhimento da preliminar e, no mérito, pela denegação da ordem, tenho ser caso de rejeitar a prefacial de descabimento do remédio heróico e julgar procedente em parte a ação para retirar o caráter mandamental da decisão do Tribunal de Contas, que negou registro ao ato de admissão da impetrante.

Ante o exposto, desacolho a preliminar e, no mérito, concedo parcialmente a segurança, nos termos enunciados.

Custas por metade, que suspendo em relação à impetrante, tendo em vista a concessão da gratuidade judiciária à fl. 472v.

Sem honorários advocatícios ante as súmulas 512 do STF e 105 do STJ.”

Nos embargos de declaração, interpostos perante o Tribunal de origem, o recorrente alegou contradição e omissão relativamente à ofensa ao artigo 71, III, da Constituição. No entender do embargante, ora recorrente, o acórdão teria deixado de examinar a natureza impositiva da competência fixada no referido dispositivo constitucional para os Tribunais de Contas.

No entanto, da leitura dos termos da fundamentação trazida no acórdão, o Tribunal *a quo* indiscutivelmente prestou jurisdição, sem violar os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, e enfrentou as questões suscitadas com a devida fundamentação, ainda que com ela não concorde o ora recorrente.

Nesse sentido, quando do julgamento do ARE-RG 748.371, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 31.07.2013, o Supremo Tribunal Federal assentou que a ofensa ao princípio do devido processo legal que legitima a abertura da via extraordinária é aquela em que se demonstra “que, na interpretação e aplicação do direito, o Juiz desconsiderou por completo ou essencialmente a influência dos direitos fundamentais, que a decisão se revela grosseira e manifestamente arbitrária na interpretação e



**RE 576920 / RS**

aplicação do direito ordinário ou, ainda, que se ultrapassaram os limites da construção jurisprudencial”.

Ademais, ao julgar o AI-QO-RG 791.292, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, DJe 13.8.2010, o Plenário desta Corte assentou a repercussão geral do tema 339 referente à negativa de prestação jurisdicional por ausência de fundamentação e reafirmou a jurisprudência segundo a qual o art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão.

A aplicação de ambos os parâmetro à hipótese dos autos impõe que se afaste a tese suscitada pela recorrente de ofensa às garantias da ampla defesa, do contraditório, ao devido processo legal e à necessidade de fundamentação das decisões judiciais.

No que tange à segunda alegação apresentada pelo recorrente, assiste-lhe razão jurídica.

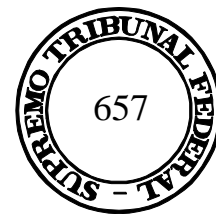
O ato impugnado no mandado de segurança consiste na negativa de registro da nomeação da impetrante para o cargo de professor de educação infantil, em virtude de não ter atendido aos requisitos do edital.

A atuação da Corte de Contas teve, portanto, fundamento nos arts. 71, III, e 75 da Constituição Federal, *in verbis*:

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

(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;



RE 576920 / RS

(...)

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.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”

É antiga, na jurisprudência desta Corte, a compreensão de que, no exame de legalidade, a competência dos Tribunais de Contas é de simples controle de ato administrativo. Nesse sentido, em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal afastou a exigência do contraditório para os atos de registro de concessão de aposentadoria, por parte do Tribunal de Contas, entendimento posteriormente sumulado na Súmula Vinculante 3, *in verbis*:

“Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.”

Nos termos da própria jurisprudência desta Corte, o exercício da competência constitucionalmente estabelecida no art. 71, III, da CRFB, complexifica o ato administrativo, isto é, enquanto não examinada a legalidade pelo Tribunal de Contas da União o ato é válido, mas está submetido à condição resolutiva.

Nesse sentido, a doutrina também tem destacado essas características típicas da competência de registro:

“Novamente a Constituição usa o verbo apreciar. Não temos, pois, julgamento de contas, mas simples controle de ato administrativo. O Tribunal de Contas aprecia a legalidade dos

**RE 576920 / RS**

atos indicados acima para fins de registro. Isso significa que todo ato de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, de reforma e de pensão somente se completará com o respectivo registro pelo Tribunal de Contas. Enquanto não for registrado pela Corte de Contas, produzirá seus efeitos sob condição resolutiva. Feito o registro, o ato fica confirmado desde a sua expedição. Negado aquele, o ato fica desconstituído, também retroativamente. Neste último caso, entretanto, há situações que comportam mitigação desse entendimento, mormente quando o beneficiário do ato está de boa-fé.”

(AGUIAR, Afonso Gomes. AGUIAR, Márcio Paiva. *O Tribunal de Contas na ordem constitucional*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 80).

“Muito importante notar que conceder ou negar registro a ato não é julgamento. O Tribunal somente julga contas. O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa. O STF reconhece, inclusive, que o exame desses atos não está sujeito ao princípio do contraditório”.

(CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *O Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos Tribunais de Contas*. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 275).

Não se desconhece que, em sede doutrinária, a posição do Supremo Tribunal Federal tem sido objeto de relevantes debates. Lucas Rocha Furtado, por exemplo, sustenta que “o ato pelo qual o Tribunal de Contas aprecia o ato de concessão [inicial de aposentadoria] é ato de controle que não integra nem completa o ato de concessão, mas que converte a executoriedade precária da concessão em executoriedade definitiva” (FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 925).

Relevante, no entanto, para o caso concreto é analisar se é constitucionalmente adequada a interpretação feita pelo acórdão



**RE 576920 / RS**

recorrido acerca do alcance da competência do Tribunal de Contas.

O argumento acolhido pelo Tribunal de origem questiona a extensão a maneira pela qual se realiza o controle externo nos casos em que o órgão administrativo sujeito ao controle da Corte de Contas não integra a mesma pessoa política. Noutras palavras, em virtude do princípio federativo, os Tribunais de Contas não teriam competência para implementar a condição resolutiva – ou a conversão da executoriedade precária em definitiva – nos atos sujeitos a registro.

O argumento encontra fundamento normativo no art. 31, § 1º, da Constituição Federal:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

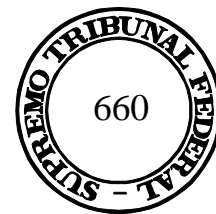
§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”

No entender do Tribunal *a quo* a referência à natureza auxiliar dos Tribunais de Contas não autorizaria os órgãos estaduais a desconstituírem os atos dos entes municipais. Com a devida vênia, a interpretação desse dispositivo não pode implicar o afastamento da competência do Tribunal de Contas.

Há duas razões para isso.

Os tribunais de contas não são, a rigor, meros auxiliares no controle externo da Administração Pública. A Constituição Federal lhes atribui competência para fiscalizar atos do próprio poder legislativo.

Ademais, o exercício do poder de controle por parte dos tribunais estaduais em relação ao municípios encontra fundamento no próprio texto constitucional, o que parece desautorizar uma interpretação hipertrofiada no federalismo. Noutras palavras, o comando expresso no art. 75 da CRFB não poderia admitir que o intérprete suprimisse dos

**RE 576920 / RS**

Tribunais de Contas uma competência que lhes foi constitucionalmente garantida, especialmente se implicar a relativização do controle a que devem se submeter os entes municipais.

No que tange ao papel desempenhado pela Corte de Contas no exercício de sua competência, cumpre rememorar os argumentos apresentados pelo e. Ministro Luís Roberto Barroso, quando do julgamento do RE 848.826-RG, Rel. Ministro Roberto Barroso, Rel. para o Acórdão, Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 17.08.2016, tema 835:

“Entre nós, o controle externo da administração pública está inserido no âmbito do Poder Legislativo. No plano federal, diz a Constituição, é exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União. No entanto, o texto constitucional prevê um plexo de competências privativas do Tribunal de Contas que tornam a fiscalização contábil, financeira e orçamentária funções muito mais ligadas a essa Corte do que ao próprio Congresso Nacional. De fato, a extensão das competências dos tribunais de contas é variável entre os países. Em razão disso, a correta compreensão do regime de controle externo das contas públicas no Brasil reclama uma interpretação constitucional que vá além da afirmação corrente de que o órgão legislativo correspondente é o seu titular, sendo o Tribunal de Contas seu mero auxiliar. Desde logo, convém assentar que a vinculação administrativa do Tribunal de Contas ao respectivo órgão legislativo não significa, no Brasil, a submissão daquele a este. Em primeiro lugar, aquela Corte não pertence à estrutura do Poder Legislativo, sendo dotada, inclusive, de autonomia administrativa e orçamentária. Ademais, assim como ocorre em outros países, no Brasil, no que tange ao controle externo, as competências autônomas do órgão técnico auxiliar ultrapassam, em muito, as do próprio órgão Legislativo ao qual aquele está administrativamente vinculado. Por fim, também cabe mencionar que as Cortes de Contas são os órgãos competentes para a avaliação das contas das próprias Casas Legislativas.”



**RE 576920 / RS**

De fato, da leitura do disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Federal, é possível depreender que, em determinadas hipóteses, os atos submetidos ao controle do Tribunal de Contas abrangem os que foram realizados por outros órgãos, inclusive o próprio poder legislativo (art. 71, II e IV, da CRFB) e os demais entes da federação (art. 71, VI, da CRFB).

Além disso, a Corte de Contas tem competência para aplicar aos responsáveis, independentemente do órgão a que se achem vinculados, multa com eficácia de título executivo (art. 71, VIII e § 3º, da CRFB). Os Tribunais de Contas possuem, ainda, autonomia administrativa e financeira (art. 73, *caput*, c/c art. 96 da CRFB) e contam com o apoio dos demais poderes para desempenhar suas funções (art. 74, IV, da CRFB). Observe-se que esse apoio desempenhado pelos órgãos de controle interno não é facultativo: os agentes que integram esses órgãos tem o dever funcional de comunicar qualquer irregularidade ou ilegalidade ao Tribunal de Contas (art. 74 § 1º, da CRFB).

Poder-se-ia aduzir, *ad argumentandum tantum*, que, no julgamento do tema 835, este Tribunal decidiu de forma contrária ao que aqui se sustenta. Com efeito, naquela oportunidade, a Corte assentou que a apreciação de contas dos prefeitos compete às câmaras legislativas, porque seriam elas os juízes naturais para as contas do prefeito.

Ocorre, porém, que, naquela oportunidade, o fundamento normativo invocado era o art. 31, § 2º, da CRFB ("O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal"), cujo sentido é nitidamente distinto do que se observa no § 1º do mesmo artigo.

Noutras palavras, no complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo.

Se a interpretação constitucionalmente adequada das atribuições dos tribunais de contas não permite inferir uma primazia *tout court* do poder legislativo, tampouco se poderia invocar o princípio federativo para

**RE 576920 / RS**

afastar das atribuições do órgão de controle a apreciação de atos que, por disposição constitucional, devem a ele se submeter. A própria Constituição, no art. 31, § 1º, dispõe que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”.

A remissão feita à competência dos tribunais estaduais deve ter a mesma interpretação dada às competências fixadas no art. 71 da CRFB, isto é, os tribunais estaduais seguem, obrigatoriamente, o modelo federal e, no exercício da competência de fiscalização, a corte de contas não se subordina a posterior crivo do poder legislativo. Confira-se:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas ( §5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos, mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes. 5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao



RE 576920 / RS

crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente.”

(ADI 3715, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

No mesmo sentido, também, a interpretação doutrinária:

“As atribuições dos TCEs e TCMs muito se aproximam daquelas definidas pela Constituição Federal para o TCU, ressalvado especificamente o julgamento das contas dos prefeitos, cuja sistemática se diferencia daquela prevista pela Constituição Federal para o julgamento das constas do Presidente da República.”

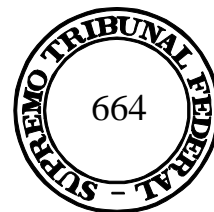
(FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. 4ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2013, p. 930).

Assim, nos termos da jurisprudência desta Corte, é forçoso concluir que Câmara Municipal não detém competência para rever o ato do Tribunal de Contas do Estado que nega o registro de admissão de pessoal. Admitir-se, *a contrario sensu*, que os municípios, por meio de suas câmaras municipais, possam simplesmente rejeitar a decisão do Tribunal de Contas acabaria por subordinar a competência técnica das cortes de contas ao poder legislativo que é também por elas fiscalizado.

Ante o exposto, julgo procedente o recurso extraordinário para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande de Sul e determinar a remessa dos autos à origem para que o Tribunal *a quo* julgue, como entender de direito, o mérito da presente demanda.

É como voto.

Tese: A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao



**RE 576920 / RS**

negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo.



20/04/2020

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 576.920 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : MIN. EDSON FACHIN  
**RECTE.(S)** : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**PROC.(A/S)(ES)** : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
**RECDO.(A/S)** : SALETE SANTOS DA SILVA  
**ADV.(A/S)** : EDUARDO DORFMANN ARANOVICH

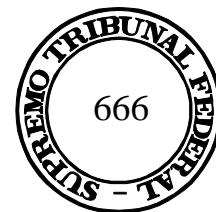
**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pela parte recorrida, Salete Santos da Silva, em face de ato do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, que negou o registro da nomeação da impetrante, aprovada em concurso público municipal para compor o quadro de professores do Município de Amaral Ferrador/RS, ao argumento de não estarem preenchidos todos os requisitos editalício para a devida posse no aludido cargo.

Após decisão de indeferimento liminar da petição inicial pelo Relator, que assentara não ser o presidente do TCE/RS a autoridade coatora competente para retificar a ilegalidade apontada, o 2º Grupo Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS reconsiderou o *decisum* no julgamento do agravo regimental, admitindo a legitimidade passiva da aludida autoridade; e, no mérito, concedeu parcialmente a ordem, nos termos da seguinte ementa:

“MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE PROFESSOR SÉRIES INICIAS DO MUNICÍPIO DE AMARAL FERRADOR. NEGATIVA DE REGISTRO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ATO DE NOMEAÇÃO DA IMPETRANTE. ALEGAÇÃO DE NÃO



**RE 576920 / RS**

CUMPRIMENTO DE REQUISITO EDITALÍCIO. FALTA DE HABILITAÇÃO. AUSÊNCIA DE NATUREZA MANDAMENTAL NAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS. LIMINAR CONCEDIDA EM PARTE. PREFACIAL DE INCABIMENTO DO WRIT NA ESPÉCIE. REJEIÇÃO. SEGURANÇA QUE SE CONCEDE PARCIALMENTE.

1. Preliminar de Incabimento do Mandamus. O mandado de segurança é utilizada para o exame da existência ou não de direito líquido e certo do impetrante, bem como da existência de ilegalidade ou não do ato praticado pela autoridade coatora, portanto, conclui-se que possui, ao fim e ao cabo, a mesma função da ação ordinária, estando seu diferencial no rito processual, que é célere, exigindo, inclusive, a comprovação probatória de plano. Rejeição.

2. Nos termos do art. 31 e §1.º, da Constituição Federal, os Tribunais de Contas são apenas órgãos auxiliares das Câmaras Municipais, no controle externo, das contas do Poder Executivo, não podendo, dessa feita, suas decisões, apresentaram natureza mandamental e coercitiva em relação aos Municípios por pertencerem a outro ente da Federação, sob pena de infringência ao princípio constitucional da autonomia municipal e ao princípio federativo.

3. Portanto, conclui-se que, com relação aos Municípios, as conclusões dos Tribunais de Contas estaduais, no exercício de sua função institucional, possuem tão somente natureza opinativa, cabendo ao Poder Executivo o juízo de valor sobre seu o acolhimento ou não.

4. PRELIMINAR REJEITADA. SEGURANÇA PARCIALMENTE CONCEDIDA. POR MAIORIA."

Em sequência, o Estado do Rio Grande do Sul opôs embargos de declaração, os quais foram rejeitados, sendo interposto o presente Recurso Extraordinário.

Alega-se, em suma, que:



RE 576920 / RS

(I) conforme se extrai dos precedentes desta SUPREMA CORTE, “a decisão terminativa do Tribunal de Contas, no exercício da competência do art. 71, III, da Constituição da República, se revela de caráter impositivo à Administração Pública”;

(II) compete aos tribunais de contas estaduais, quando não há tribunais de contas municipais, a fiscalização das administrações municipais, nos termos dos arts. 31 e 75 da CARTA MAGNA; e

(III) ao “facultar ao Administrador público municipal a possibilidade de manter um ato de nomeação considerado ilegal pelo órgão constitucionalmente competente para complementá-lo e conferir-lhe validade, o acórdão embargado também violou o art. 37, caput, e inciso I”, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, a considerar que a nomeação em cargo público é ato administrativo complexo, que “se aperfeiçoa com o registro pela Corte [de] Contas”.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL manifestou-se pela existência da repercussão geral da questão, como se depreende da seguinte ementa e do tema, que também se reproduz:

“CONSTITUCIONAL. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Questão relevante do ponto de vista político- jurídico que ultrapassa o interesse subjetivo da causa.” (RE 576920-RG, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 11/4/2008).

“Tema 47 - Natureza do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas Estaduais em relação a atos administrativos dos Municípios.”

É o meu relato dos autos.

A controvérsia apresentada neste *leading case* centra-se em aferir se

**RE 576920 / RS**

os Tribunais de Contas estaduais, enquanto órgãos externos de consulta, fiscalização, julgamento, registro, sanção, correção e de ouvidoria, podem exercer, com eficácia jurídica análoga à do Tribunal de Contas da União, o controle externo de legalidade de atos de admissão de pessoal realizada pelas municipalidades localizadas no respectivo Estado.

Efetivamente, a atuação desses órgãos ocorre de maneira simétrica ao *standard* constitucional estabelecido para o Tribunal de Contas da União, pois o “modelo federal de organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas, fixado pela Constituição, é de observância compulsória pelos Estados, nos termos do caput art. 75 da Carta da República.” (ADI 4416-MC, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 28/10/2010). Ainda: (ADI 849, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ de 23/4/1999; ADI 3715, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 30/10/2014).

Cuida-se, dessa maneira, de “órgão independente, instituído constitucionalmente para fiscalizar financeira e patrimonialmente, prévia, concomitante e posteriormente, os demais órgãos públicos, no exercício legítimo dos cidadãos, que podem pedir prestação de contas aos administradores públicos e sem dependência a qualquer outro órgão.” (HAMILTON FERNANDO CASTARDO. *O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. 2007).

Incumbe-lhes, portanto, o relevante *munus* público de fiscal das contas públicas e, conseqüentemente, do nosso erário, uma vez que o “patrimônio nacional não é propriedade de um monarca ou de seus apaniguados, mas sim de todo o povo, ou seja, patrimônio público. Por conseguinte, cada um tem o direito de saber como esses bens e recursos estão sendo geridos.” (LUIZ HENRIQUE LIMA. *Controle Externo Contemporâneo*. 2020).

Nessa quadra, salienta o administrativa RAFAEL CARVALHO



**RE 576920 / RS**

REZENDE OLIVEIRA que, “apesar de auxiliarem o Poder Legislativo em determinadas tarefas, os Tribunais de Contas, em virtude da sua forte independência, devem ser considerados órgãos independentes que não estão inseridos na relação hierárquica dos três Poderes.” (*Curso de Direito Administrativo*. 4. ed. Forense: São Paulo, 2016).

Importar esclarecer, para melhor compreensão e definição do desate deste caso paradigma, que, na importante função de órgão fiscal auxiliar das Casas Legislativas das contas do Executivo, revela-se o teor “indicativo da análise e conclusão apresentadas pelo Tribunal de Contas”, pois “seria incompatível com a Constituição que o parecer do Tribunal fosse conclusivo, que pretendesse vincular os congressistas ou mesmo que pretendesse constrangê-los”, leciona ANDRÉ RAMOS TAVARES (*Curso de Direito Constitucional*. 17. ed. Saraiva: São Paulo, 2019).

É o que assentei anteriormente. No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo respectivo. Dessa forma, nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento (*Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019, item. 2.6.4).

A propósito, no RE 729744 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tema 157), esta SUPREMA CORTE debateu acerca da “natureza jurídica do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas anuais de prefeito, bem como [da] produção de efeitos no caso de silêncio do Poder legislativo municipal quanto à sua aprovação ou rejeição.” Na ocasião, firmou-se a tese de que “o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.” Veja-se a ementa do julgado:

**RE 576920 / RS**

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.” (RE 729744, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 23/8/2017)

Importa anotar que, apesar de seu teor opinativo, o parecer é indispensável ao procedimento de julgamento de contas do chefe do (ADI 3077, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, DJe de 1º/8/2017). E no RE 848826-RG (Tema 835 da sistemática de repercussão geral), fixou-se tese no sentido de que *“a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”*. Segue a ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de

**RE 576920 / RS**

Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. V - Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 848826, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Rel. p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 24/8/2017).

E, a par desse ofício constitucional (ente auxiliar do Legislativo no controle de gestão das contas públicas implementada pelo chefe do Executivo), os tribunais de contas também são responsáveis pelo controle de legalidade dos atos de admissão de pessoal, como se depreende do art. 71, III, da CF/1988, *in verbis*:

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

(...);

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de

**RE 576920 / RS**

admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;"

Nessa perspectiva, a finalidade do exame de legalidade dos atos de admissão visa, segundo MILESKI (2003), a "estabelecer mecanismos de proteção à normalidade e à moralidade do ingresso no serviço público, tendo em conta a determinação constitucional que exige o cumprimento de algumas regras para este tipo de procedimento administrativo (concurso público – art. 37, I e II, e § 2º – e atendimento ao limite de despesa com pessoal – art. 169 – CF)." (In: LUIZ HENRIQUE LIMA. Ob, cit., p. 299).

Anoto ter ressaltado anteriormente que o princípio da legalidade constante do art. 37, caput, da CARTA MAGNA, dirigido à Administração Pública, aplica-se de forma mais rigorosa e especial do o previsto no art. 5º, II, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, uma vez que o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica. (*Direito Constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019, item. 2.1).

Desta feita, o ato de admissão de servidor público, fora das hipóteses de preenchimento de cargo em comissão, somente se torna definitivo, embora já produza efeitos, após o Tribunal de Contas apreciar sua

**RE 576920 / RS**

legalidade para fins de registro, conforme recentemente sustentei no RE 636553, de relatoria do E. Ministro GILMAR MENDES. Apesar de aquele julgado envolver ato de concessão de aposentadoria, a premissa aplica-se na espécie, pois, do contrário, em ambas as hipóteses, esvaziaria o comando normativo do art. 71, III, da CF/1988.

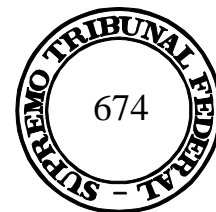
A rigor, cabe à Corte de Contas pronunciar-se definitivamente sobre a efetivação do registro (MS 24466, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 24/5/1993). Assim, em havendo vícios de ordem legal, o ato em apreciação não se perfectibiliza, haja vista o registro admissional pelo Tribunal de Contas não ser um rito de passagem estéril, ou seja, destituído de eficácia jurídico-administrativa a ponto de ser ignorado pelo órgão contratante.

Não há como concluir, portanto, que a apreciação de legalidade possua a mesma natureza jurídica do parecer técnico prévio emitido em razão do julgamento de contas do Chefe do Executivo, em que o Tribunal de Contas atua como importante coadjuvante do Legislativo, com fulcro no art. 71, I, da CARTA MAGNA.

Cabe destacar que, no exercício da “competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis”, definida no art. 71, inciso II, CF/88, o “Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo” (ADI 3715, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 30/10/2014).

E, no que toca as atribuições constantes do art. 71, III, da CF/1988, o ato vincula a atuação do gestor público, que fica impossibilitado de agir discricionariamente, mas somente de acordo com a vontade das normas aplicáveis à situação jurídica.

Com efeito, quando “o Tribunal considerar ilegal ato de admissão de pessoal, o órgão de origem deverá, observada a legislação pertinente, adotar as medidas regularizadoras cabíveis, fazendo cessar todo e

**RE 576920 / RS**

qualquer pagamento decorrente do ato impugnado.” E, “[r]ecusado o registro do ato, por ser considerado ilegal, a autoridade administrativa responsável poderá emitir novo ato, se for o caso, escoimado das irregularidades verificadas.” (LUIZ HENRIQUE LIMA. Ob, cit., p. 303/304).

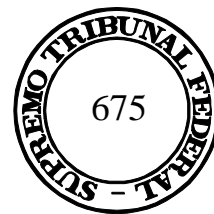
E o controle externo de tais atos cumpre, no âmbito do Município, ao Tribunal de Contas do Estado do qual aquele é integrante quando manifesta a circunstância prevista no art. 31, § 1º, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, a saber:

“Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.”

Conforme acentuado pelo eminente Ministro MARCO AURÉLIO na ADI 5763 (DJe de 23/10/2019), a “instituição de Tribunal de Contas específico para as contas municipais não foi tida como essencial para o funcionamento do sistema de controle”, de maneira que suas competências são arrogadas pelo órgão fiscalizador estadual, as quais devem ser plenamente exercidas, sem peias interpretativas restritivas ao mister do tribunal de contas, máxime por força do art. 75 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL, preceito constitucional instituidor da extensão do modelo constitucional do Tribunal de Contas da União ao demais entes da Federação (ADI 3715, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 30/10/2014).

E o acórdão recorrido, ao concluir pelo caráter meramente opinativo do ato de registro proferido pelo Tribunal de Contas sul-riograndense, ao



**RE 576920 / RS**

meu ver, equivocou-se. A uma porque não se trata de julgamento de contas públicas do município; e porque o ato de recusa do registro de admissão tem caráter vinculativo, nos termos da fundamentação supra.

Diante do exposto, DOU PROVIMENTO ao Recurso Extraordinário, acompanhando o Ilustre Relator, inclusive quanto à tese proposta.

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 576.920**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. EDSON FACHIN**

RECTE.(S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RECDO.(A/S) : SALETE SANTOS DA SILVA

ADV.(A/S) : EDUARDO DORFMANN ARANOVICH (0006163/RS)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 47 da repercussão geral, julgou procedente o recurso extraordinário para afastar a preliminar de ilegitimidade passiva do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, determinou a remessa dos autos à origem para que o Tribunal a quo julgue, como entender de direito, o mérito da presente demanda, nos termos do voto do Relator. Foi fixada a seguinte tese: "A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo". Não participou deste julgamento, por motivo de licença médica no início da sessão, o Ministro Celso de Mello (art. 2º, § 5º, da Res. 642/2019). Plenário, Sessão Virtual de 10.4.2020 a 17.4.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário