

Fúlvio Santana Amorim

**A COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL:
ÂMBITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 ‘FICHA LIMPA’**

Centro Universitário Toledo

Araçatuba

2017

Fúlvio Santana Amorim

**A COMPETÊNCIA PARA JULGAR AS CONTAS DO EXECUTIVO
MUNICIPAL:
ÂMBITO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 ‘FICHA LIMPA’**

O presente trabalho de conclusão de curso tem como finalidade discutir qual o órgão competente e mais preparado para julgar as contas do Executivo municipal aos olhos da lei e sua interpretação, está envolvida as matérias de direito público e eleitoral e está sob a orientação da Prof.^a Camila Paula de Barros Gomes.

Centro Universitário Toledo

Araçatuba

2017

Banca examinadora

Prof^a. Ms. Camila Paula de Barros Gomes

Prof^a Pedro Piedade

Prof^o Fernando Imbernom

Araçatuba/SP, 2017.

Dedico esta obra a pessoas que tiveram contribuições importantíssimas para o meu êxito acadêmico. Ofereço com todo carinho e certeza esta obra aos meus pais, Ailton e Cristina, e a toda minha família, que foi, e sempre será, o meu alicerce e escudo para encarar os obstáculos de minha vida. Dedico a Deus pai, todo poderoso, que proporcionou aos meus pais a chance de me darem este grandioso presente, e os incentivou a nunca desistir. Dedico também, a todos aqueles que não aceitam a corrupção nem se quer por um minuto em seu meio de habitação, aproveitando o ensejo para oferecer também este trabalho às fortes instituições que lutam para combater este mal que nos terroriza, em especial, aos Tribunais de Contas de nosso país. Por fim, ofereço esta obra, a todos aqueles brasileiros que amam nossa pátria e lutam pela dignidade e honestidade de nossa nação, pois não podemos desistir e jamais nos dispersarmos. O país tem jeito, e o remédio sem dúvida alguma será fruto da união de todos nós, cidadãos de bens que se preocupa com o próximo, independentemente de qualquer circunstância. O crime não vencerá jamais a justiça. Deixo as palavras de Cecilia Meireles que ao falar no romanceiro da inconfidência dizia: “pelos caminhos do mundo, nenhum destino se perde, aos grandes sonhos dos homens, e a força muda dos vermes”. Sempre houve, sempre haverá, e o Brasil continua e sempre continuará.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro momento, não posso deixar de agradecer a Deus, o senhor de tudo e de todos, pois é sob o controle dele que todas as coisas do mundo acontecem, “nenhuma folha na terra cai sem ele”.

Ademais, é uma honra e obrigação de minha parte, agradecer do fundo do meu coração a minha família que sempre acreditou em meu potencial e jamais se quer questionou por um segundo o meu foco e empenho nesta longa jornada, faço isso na pessoa de meu Pai, Ailton Bete Amorim, minha preciosa mãe, Cleonice Cristina Santana Amorim e, claro, sem deixar para traz o nome de meu irmão, Richelli Santana Amorim.

Agradeço a brilhante e única oportunidade de ter sido orientado pela magnífica, e tão competente professora Camila Paula de Barros Gomes que me permitiu tratar de um assunto de alta complexidade e tão interessante, quantos e-mails, e dentre cada qual, dicas orientações incisivas e essenciais. Portanto, na pessoa dela, aproveito para dar meu mais sincero agradecimento a todo o corpo docente desta Universidade calorosa, receptiva que não mediu esforços para me proporcionar suporte durante todos os anos letivos deste curso tão respeitado e renomado pela história da Unitoledo.

Neste sentido e sem mais delongas, não tenham dúvidas que vocês fizeram parte dos melhores anos da minha vida, e me fizeram, portanto, realizar o grande sonho de minha vida, formar-me em direito por esta faculdade, e sair da mesma, um completo advogado, não se limitando aos ensinamentos profissionais, e sim ensinando o que é viver no mundo jurídico de corpo e alma. Obrigado a todos mais uma vez, jamais esquecerei o que fizeram por mim.

RESUMO

O presente trabalho acadêmico trata sobre uma das obrigações mais relevantes do Prefeito municipal, que é de prestar contas de todos seus atos e aplicações do orçamento público, dando transparência em suas definições e atitudes. O objeto central da pesquisa é o controle externo sobre essas contas, realizado pelo Congresso nacional, as Assembleias Legislativas, as Câmaras municipais e claro, os Tribunais de Contas, da união, estados e municípios. Analisa-se os limites e atribuições dos Tribunais de Contas dos Estados e das Câmaras Municipais, e competência destes para julgamento das contas do prefeito Municipal, o que pode deixar o agente político inelegível no âmbito da lei complementar 64/90. Por fim, são analisados as recentes jurisprudências e o mais novo pronunciamento do STF a respeito do tema, e atrelado consigo, os pontos positivos e negativos destes entendimentos.

Palavras-chaves: Administração Pública. Poder Executivo. Prestação de Contas. Ordenador de Despesas. Controle da Administração.

ABSTRACT

This academic work deals with one of the most relevant obligations of the Mayor, who is to account for all his actions and applications of the public budget, giving transparency in his definitions and attitudes. The central object of the research is the external control over these accounts, carried out by the National Congress, the Legislative Assemblies, the municipal and of course the Courts of Accounts, the union, the states and the municipalities. The limits and attributions of the Courts of Accounts of the States and of the Municipal Councils, and their competence for judgment of the accounts of the Municipal Mayor, are analyzed, which can leave the political agent ineligible under the complementary law 64/90. Lastly, the recent jurisprudence and the latest STF statement on the subject, and linked with it, the positive and negative aspects of these understandings are analyzed.

Keywords: Public Administration. Executive power. Accountability. Expense Computer. Control of Administration.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
I - O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.....	10
1.1 Funções do Poder Executivo.....	10
1.1.1 Das funções administrativas.....	11
1.1.1.1 Administração do patrimônio público.....	12
1.1.1.2 Arrecadação e guarda da receita municipal.....	12
1.1.1.3 As funções executórias.....	13
1.1.2 Das funções de governo.....	13
1.2 Requisitos para o cargo de Prefeito.....	14
1.2.1 A lei de inelegibilidades 64/1990.....	15
1.3 Obrigação de prestar Contas.....	16
1.3.1 Contas de Governo e Contas de Gestão.....	20
II - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	22
2.1 Espécies de Controle.....	23
2.2 Controle pelo Congresso Nacional.....	25
2.3 Controle pela Câmara Municipal.....	28
2.4 Controle pelo Tribunal de Contas do Estado.....	31
III - ÓRGÃO COMPETENTE PARA JULGAR AS CONTAS DO PREFEITO.....	36
3.1 Órgão competente para julgar Contas de Governo.....	36
3.2 Órgão competente para julgar Contas de Gestão.....	38
3.3 Posicionamento do STF.....	44
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

O trabalho acadêmico tem o intuito de dissertar a respeito da estrutura da administração pública, voltado para a parte de fiscalização e controle do Poder executivo Municipal em si.

Existe, dentro da figura dos três poderes, toda uma organização e harmonia, onde cada qual possui sua função para garantir o bom andamento da máquina pública.

Portanto, o Capítulo I dentro desta temática, visa conceituar e classificar as formas de controle a que o chefe do Poder Executivo está sujeito, por quem o mesmo será fiscalizado, em quais hipóteses e de que maneira, posto que dentre seus deveres, o principal é o de prestar contas pelos seus atos e atitudes enquanto a frente do governo. Para isso, será preciso esclarecer alguns pontos básicos do que é a figura do Poder Executivo Municipal, qual sua função e como ele atua.

Ademais, dando prosseguimento ao assunto, será discutido o caminho em que se percorre para que um cidadão possa vir a se tornar um suposto chefe do Poder Executivo Municipal, qual o processo adequado para que o agente se torne legítimo no poder, valendo-se da democracia.

Adiante, também será apresentada a forma com que este, prestará contas de seu governo e de todas seus atos praticados na insurgência do cargo. Para tão logo, classificar-se que existem duas modalidades de controle, o interno e o externo, por quem eles são exercidos e o que compete a cada qual julgar e analisar as contas do prefeito Municipal.

Neste sentido, no Capítulo II, será apresentado de forma categórica de como é exercido o controle externo por parte da casa legislativa Municipal, ora Câmara de Vereadores, como também por parte da Corte de Contas do Estado, quais instrumentos são utilizados e de que forma eles atuam, classificando, portanto, seus limites.

Por fim, o presente trabalho, em seu Capítulo III, traz a longa discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito de qual o órgão competente para julgar as contas de governo e de gestão do prefeito Municipal, no que tange as consequências que tal medida trará no âmbito da Lei Complementar 64/1990 da ficha limpa, que traz as hipóteses de inelegibilidades de candidatos ao cargo de prefeito. Pois a grande problemática surge, quando, no âmbito dos municípios, em determinadas situações, quando a máquina pública é mais compacta comparada as cidades de grande porte, o Prefeito Municipal, por muitas vezes, acumula a

função de ordenador de despesas, causando, portanto, conflito na interpretação, de qual é de fato, o órgão que tem legitimidade competência para julgar as contas de gestão.

Para isso, será apresentado o conceito e principais diferenças de tais modalidades de contas e no final, será apresentado com o entendimento que prevalece na corte máxima do judiciário a respeito do tema, e aproveitará a situação para, de fato, debater quais os pontos consequenciais, tanto negativos, quanto positivos da interpretação realizada pelo STF a respeito do tema.

Vale ressaltar que a metodologia de pesquisa utilizada no presente trabalho acadêmico, surge de bibliográfica documental em obras de direito administrativo, constitucional e eleitoral, mas, também, fora utilizada de forma intensa, a bibliográfica virtual, proveniente de sites e arquivos online do mundo da internet.

I - O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL

1.1 Funções do Poder Executivo

O Poder Executivo é detentor de inúmeras funções e atribuições em seus trabalhos, e pode ser encontrado no plano Federal, Estadual e Municipal. Este último pode ser considerado o mais próximo e presente da população que representa, e será o principal objeto de pesquisa deste trabalho.

Inicialmente é necessário e até mesmo indispensável fixar um conceito básico e amplo do que é o Poder Executivo Municipal, e quais suas funções, tendo em vista a necessidade para a facilitação da compreensão do tema adiante.

O sistema está baseado, evidentemente, na organização política federal, que é o presidencialista. A forma de governo municipal, então, prevê que haja um Executivo fortalecido, que centraliza a vida política municipal. Os mesmos poderes e atribuições do Presidente da República, em escala reduzida e em competência internacional, foram concedidos aos Prefeitos, bem como os mesmos problemas e conflitos que envolvem aquele (COSTA, 2006, p. 144)

O prefeito é o chefe do Poder Executivo Municipal, “o detentor das chaves executivas”, eleito pelo povo perante o processo de sufrágio, e com isso, detentor de prerrogativas, deveres e funções, dentre elas, as mais importantes como as administrativas e as de governo, que basicamente facilitam a forma de consolidar as principais funções do Executivo Municipal.

Função administrativa é a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que, no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada por comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário". Vê-se que a função administrativa é a única passível de ser exercida também por particulares, como os que recebem uma delegação para a prestação de serviços públicos. Também é única presente em todos os poderes, a despeito de predominar de forma nítida no Poder Executivo. (MOREIRA, 2008)

Para os que concordam com sua existência, atos políticos são aqueles que cuidam da gestão superior da vida estatal, pressupondo decisões de âmbito muito mais político do que jurídico. Ex.: iniciativa de leis pelo chefe do Poder Executivo, a sanção, o veto, o impeachment, a decretação de calamidade pública e a declaração

de guerra. Apesar do alto grau de independência com que esses atos são realizados. (MOREIRA, 2008)

Sendo assim, basicamente, a função administrativa é aquela que coloca em prática, o que a lei determina, o que faz com que no plano Municipal, a máquina pública ande e se adeque a norma legal, assim como diz o doutrinador português Marcello Caetano (2011):

O Estado promove e assegura a execução de leis sem esperar que do choque de interesse resultem conflitos em que duas ou mais partes reiviniquem a proteção jurídica na convicção de lhes ser devida. O Estado tem órgãos que tomam a iniciativa da realização dos comandos legais, diretamente ou mediante a orientação da conduta dos particulares. E nesses casos os órgãos do Estado procedem como se fossem eles próprios os titulares dos interesses que a lei quer ver em ação, agindo como partes nas relações com os particulares, isto é, com parcialidade. O Estado não espera que venham pedir que intervenha para executar a lei: aproveita faculdades legais, usa os poderes, cumpre os seus deveres, escolhendo quando lhe seja possível as oportunidades de intervenção e determinando-se nela por motivos de conveniência. Assim, as decisões ou operações de vontade predominam sobre os julgamentos ou operações de inteligência. E o Estado, na medida em que proponha realizar os seus interesses, pode entrar em conflito com outros interessados.

A respeito da primeira, a administrativa, é importante rotular que podem ser delegáveis a medida do possível no decorrer das questões cotidianas, para que possibilite até mesmo um desempenho mais célere, organizado e descentralizado dos trabalhos do executivo Municipal.

Por outro lado, já no que tange as funções governamentais, segundo Castro (2006, p. 171) “é preciso salientar que são atos indelegáveis por parte do chefe do Executivo Municipal que ostenta competência exclusiva para discorrer ou decidir sobre questões de governo local”.

1.1.1 Das funções administrativas

O Poder Executivo, por meio de seu chefe, o Prefeito Municipal ou de seus secretários possui importantes funções administrativas, dentre as principais: Administração do patrimônio Público, arrecadação e guarda da receita Municipal, e as funções executórias.

1.1.1.1 Administração do patrimônio Público

O patrimônio público Municipal se divide em patrimônio corpóreo e incorpóreo, de valores econômicos, históricos, científicos, artísticos e culturais, cabendo esclarecer apenas que compete ao Executivo Municipal e seus secretários administrar e zelar os bens pertencentes ao município.

Os bens públicos municipais podem ser classificados quanto a sua natureza, a sua formação, aos aspectos geográficos, a seus titulares e a sua destinação. Assim, quanto a sua natureza são classificados em: bens corpóreos e incorpóreos; bens imóveis, móveis e semoventes; bens fungíveis e infungíveis. Quanto a sua formação, podem ser divididos em bens naturais (rios, lagos) e bens artificiais (pontes, viadutos, edifícios). Quanto aos aspectos geográficos os bens públicos imóveis subdividem-se em bens do domínio hídrico e bens do domínio terrestre (MELLO, 2009).

1.1.1.2 Arrecadação e guarda da receita Municipal

Como o tópico já antecipa, é de responsabilidade do prefeito a arrecadação e guarda das receitas do município.

O que se prioriza constatar sobre a arrecadação de tributos, é que a mesma está acobertada pelo Princípio da Legalidade, onde ninguém deverá ser privado de pagar tributos, sem lei anterior que discrimine tal isenção, sob pena inclusive de crime de responsabilidade (art.11 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF), evitando, portanto, que os gestores possam vir a favorecer grupos determinados com a finalidade de angariar votos em pleitos eleitorais.

Dentre os tributos de competência Municipal estão os impostos, as taxas e a contribuição de melhoria (artigo 145, I, II e III da CR). Quanto aos impostos Municipais, existem o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU (artigo 156, I da CR), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI (artigo 156, II da CR) e por fim, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS (artigo 156, III da CR).

1.1.1.3 As funções executórias

Essa função, dispõe sobre a principal função do Poder Executivo Municipal em seus trabalhos e atribuições e tem por grande finalidade organizar, comandar e executar de fato todos os projetos do município.

Organizar consiste necessariamente na delegação de funções administrativas, organização de pessoal na prefeitura e principalmente na elaboração do plano de governo que servirá como um norte para realização de todos os projetos e medidas durante o decorrer do mandato executivo, é quando o Poder Executivo faz jus ao seu poder hierárquico.

Como diz Meirelles (2005 p. 20) a subordinação é decorrente do poder hierárquico e admite todos os meios de controle do superior sobre o inferior

Comandar significa demandar ordens aos seus secretários e subordinados com a finalidade de executar algum trabalho ou atribuição no decorrer do dia a dia Municipal, onde o Chefe do Executivo exercerá piamente o seu Poder de polícia inclusive para com seus funcionários e com a população.

Executar, como já diz o nome, quer dizer que o chefe do executivo tem a finalidade de executar as leis aprovadas e sancionadas, as colocando em prática para atender a população Municipal, como por exemplo, a execução de uma obra em determinada localidade do município.

Enfim, não há de se negar que existem várias outras funções administrativas exercidas pelo Poder Executivo Municipal, como as desapropriações, eventuais despachos e emissão de certidões, ou até mesmo a própria delegação de autoridade, que é o que acontece quando o chefe do executivo delega funções a algum secretário ou funcionário.

Há de se lembrar também, fazem parte da modalidade a administrativa a celebração de contratos e licitações para o bom andamento das pastas Municipais.

1.1.2 Das funções de governo

Entretanto, como já discorrido acima, existem também as funções de governo, exclusivo do Prefeito Municipal que só poderá fazê-las em sua própria pessoa.

Trata-se de função altamente discricionária por parte do chefe do Executivo Municipal, onde o mesmo fica aberto a elaboração de programas sociais, proposição de projetos de leis que visam a melhoria do bem-estar da população onde exerce seu mandato. Justen Filho, (2006 p. 169) define a discricionariedade como um “dever-poder de decidir segundo a avaliação da melhor solução para o caso concreto”. Este dever-poder, portanto, não pode ser identificado nem como uma liberdade, nem como uma faculdade a ser exercida segundo juízo de conveniência pessoal.

Além disso as funções políticas também estão relacionadas a sanções, publicação, promulgação ou até mesmo o veto de leis, por fim, o prefeito também fica a cargo de representar o município em questões diplomáticas, valendo lembrar que grande parte dessas articulações e funções está ligada a aprovação e anuência do Poder Legislativo na pessoa da Câmara Municipal.

Assim complementa Marcos Flávio R. Gonçalves coordenador técnico do IBAM:

Consideram-se funções políticas do Prefeito aquelas inerentes ao comando do Executivo, representadas por atos de Governo tais como: a proposição de projetos de lei; a sanção, promulgação, publicação e o veto das leis; a convocação extraordinária da Câmara; o planejamento das obras e serviços municipais; a representação do Município; a expedição de decretos e regulamentos. (IBAM, 2009.)

1.2 Requisitos para o Cargo O Chefe do Executivo Municipal

Esta parte da obra é dedicada a explicar de forma categórica e ao mesmo tempo concisa, quais são os requisitos que um cidadão deve preencher para poder se dispor a candidatar-se ao tão glorioso cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal.

O sistema utilizado nas eleições para prefeito é o majoritário, onde o candidato vencedor é aquele que obtiver a maioria dos votos, tanto absoluta em alguns casos, e quanto simples em outros.

Segundo preveem os arts. 46, *caput*, e 77, § 2º, ambos da Constituição Federal, tal sistema é utilizado tanto para escolha de representantes do Poder Legislativo, entre os quais estão os membros do Senado Federal, quanto para eleição de membros do Poder Executivo,

como presidente da República, governadores de estado e prefeitos de municípios, todos com os seus respectivos vices.

Adiante, importante dizer que segundo o Art. 29, inciso I o mandato do prefeito será de quatro anos, com direito a reeleição por uma vez.

O cidadão que deseja concorrer ao cargo de Prefeito Municipal precisa, de certo modo, atender a um rol de exigências e adequações para que possa vir a chegar ao cargo de representante Executivo Municipal.

Segundo artigo 14, 3º, da CF/88 o indivíduo precisa obviamente possuir nacionalidade brasileira, ter pleno exercício dos seus direitos políticos, ter alistamento eleitoral, domicílio, filiação partidária e a idade mínima de 21 anos. Sendo assim, são essas as exigências que a carta magna traz aos indivíduos que tenham a intenção de disputar uma eleição para o cargo de prefeito Municipal, tal instituto é denominado de elegibilidade.

Entretanto é relevante informar que, além da elegibilidade, também há a inelegibilidade, prevista na lei 64/1990, também conhecida como lei do Ficha Limpa, e que impõe uma série de obrigações que devem ser cumpridas para que o agente permaneça elegível.

1.2.1 A lei de inelegibilidades 64/1990

Este ponto fica destinado a tratar de forma específica da lei complementar 64/1990 que trata a respeito das inelegibilidades, e logo em seguida a respeito da parte que diz respeito a este trabalho, em seu art. 1º, I, g, onde dispõe sobre uma das hipóteses de inelegibilidades.

Segundo Mauricio Nogueira Duarte (2013, p. 1):

A Lei Complementar 135/2010, ou Lei da Ficha Limpa, como ficou popularmente conhecida, trouxe inovações ao sistema das inelegibilidades. O processo eleitoral, neste contexto, sofreu alterações, principalmente na etapa do registro dos candidatos, onde, por excelência, são aferidas a incidência, ou não, em hipóteses de inelegibilidades. O objetivo do estudo é explorar o tema das inelegibilidades com enfoque nas mudanças introduzidas pela Lei Complementar 135/2010 ao processo eleitoral. O estudo demonstra que a Lei Complementar 135/2010, além de introduzir valiosas modificações ao sistema das inelegibilidades para proteção da probidade e moralidade administrativas nos mandatos políticos, projeta o Judiciário Eleitoral como efetivo defensor da democracia.

O objetivo abordado neste trabalho fica atrelado especificamente ao inciso I, alínea g da presente Lei complementar 135/2010 que alterou a Lei principal de inelegibilidades, nº 64/1990.

O presente dispositivo contém o seguinte texto:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas administrativas, e por decisão irrecorrível do **órgão competente**, salvo se esta rejeitada por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010).

Esta parte do texto vem sendo objeto de discussão, tanto doutrinária quanto jurisdicional, no que tange as decisões dos tribunais, que andavam oscilando, pois, na maioria dos casos, é nesta alínea que a maioria dos políticos acabam desrespeitando, e conseqüentemente sendo objeto de indeferimento de registro de candidatura na Justiça Eleitoral.

O texto diz claramente a conduta que o Chefe do Executivo deve praticar para ficar caracterizado uma das hipóteses de inelegibilidade, entretanto, não especifica o elemento principal, ou seja, qual de fato seria, no caso, o órgão competente para apreciar as contas do chefe do Executivo, o que veremos posteriormente nas ilustres decisões do Excelso Pretório em sede de Recurso Extraordinário dissertadas no terceiro capítulo.

1.3 Obrigação de prestar contas

Evidentemente, diante de todas as funções e discricionariedades delegadas ao Executivo Municipal, surge para o próprio, o dever de prestar contas de todos os atos praticados por ele no decorrer de todos os exercícios, e do mandato no todo.

É de extrema importância relatar o atual quadro que o país vivencia no que se refere à transparência e lisura nos governos e em todos os entes federativos. Sabe-se que a corrupção nos órgãos públicos vem sendo reprovada de forma categórica e potencial, fazendo com que os responsáveis pelo mau uso do dinheiro público sejam penalizados na forma da lei.

A finalidade de se prestar contas é mostrar a autoridade delegante que os objetivos propostos foram alcançados e que esses procedimentos estavam adequados com as normas e princípios estabelecidos em um contexto mais amplo. Sim, pois se o recebedor de recursos descumprir as normas e princípios, a sua gestão terá consequências reflexas para toda a máquina pública, dentro do aspecto dos princípios da administração.

De acordo com Braga (2012):

As contas, então, são prestadas a um órgão, que analisa o apresentado, emitindo uma opinião, que certifica as contas, determinando providências corretivas, preventivas e até punitivas. Isso por que a delegação de hoje será substituída por outro amanhã, com outro ator, e as informações obtidas no processo de prestação de contas servem para melhorar os processos e até excluir do sistema os agentes que a ele não se adequam.

Sendo assim, torna-se necessário e obrigatório a prestação de contas de todos os atos do Executivo Municipal.

Este entendimento parte de justificativa na Carta Magna do país onde é bem clara neste sentido em seu art. 70, parágrafo único:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Além disso, o artigo 84, XXIV, da Constituição dispõe que “compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior”.

Ante o exposto, devemos analisar que por simetria, o dever de prestar contas inserido no presente artigo da Carta se estende aos chefes do Poder Executivo Estadual e ao Chefe do Poder Executivo Municipal na pessoa do Prefeito, não cabendo qualquer outra pessoa fazer em seu nome, tirando por base de que se trata de ato personalíssimo por parte do mesmo. Tudo isso, por análise também, ao artigo 75 da Constituição Federal: “**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”.

E também:

Tratando-se do dever de prestar *contas anuais*, cabe, inicialmente, verificar como tal obrigação está preceituada no ordenamento jurídico. Diz o artigo 84, XXIV, da

Constituição Federal que "compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Por simetria, tal obrigação estende-se ao Governador do Estado (Constituição Estadual, artigos 51, I, e 64, XIV) e aos Prefeitos Municipais (Constituição Estadual, artigos 151, § 1º, e 158, IX). Portanto, quem presta contas é o Presidente da República, o Governador do Estado, o Prefeito Municipal, e não, a União, o Estado ou o Município. (FURTADO,2003)

Diante dessas informações, fica claro que o executivo está atrelado legalmente ao dever de prestar contas de todos os atos que envolvam o tesouro público Municipal.

Por fim, no que tange a respeito do dever do executivo de prestar contas, não poderia deixar de citar o decreto lei 201/67 que trata sobre a responsabilidade dos prefeitos, se não vejamos o que o artigo 1, inciso VI fala a respeito:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:
[...] VI – deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;
VII – Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

O papel de prestar contas do Chefe do executivo Municipal é importância tão extrema que, a falta desta prestação pode gerar varias consequências jurídicas.

A primeira e mais popular, é que pode-se considerar ato de improbidade administrativa, ficando os responsáveis as seguintes sanções:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
IV - negar publicidade aos atos oficiais;
Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:
III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A segunda, é que pode caracterizar crime de responsabilidade, processado e julgado pela próprio Poder Judiciário, independentemente de aceitação por parte da câmara de vereadores, assim como dispositiva o Decreto-lei nº 201/67, artigo 1º, VI, § 1º e 2º).

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Segue jurisprudências a respeito:

STJ. ACP. PREFEITO. DL. N. 201/1967. LEI N. 8.429/1992. Cuida-se de ação civil pública (ACP) ajuizada contra ex-prefeito pela falta de prestação de contas no prazo legal referente a recursos repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social. Nesse panorama, constata-se não haver qualquer antinomia entre o DL n. 201/1967 (crimes de responsabilidade), que conduz o prefeito ou vereador a um julgamento político, e a Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), que os submete a julgamento pela via judicial pela prática dos mesmos fatos. Note-se não se desconhecer que o STF, ao julgar reclamação, afastou a aplicação da LIA a ministro de Estado, julgamento de efeito inter pars. Mas lá também ficou claro que apenas as poucas autoridades com foro de prerrogativa de função para o processo e julgamento por crime de responsabilidade, elencadas na Carta Magna (arts. 52, I e II; 96, III; 102, I, c; 105, I, a, e 108, I, a, todos da CF/1988), não estão sujeitas a julgamento também na Justiça cível comum pela prática da improbidade administrativa. Assim, o julgamento, por esses atos de improbidade, das autoridades excluídas da hipótese acima descrita, tal qual o prefeito, continua sujeito ao juiz cível de primeira instância. Desinfluyente, dessarte, a condenação do ex-prefeito na esfera penal, pois, conforme precedente deste Superior Tribunal, isso não lhe assegura o direito de não responder pelos mesmos fatos nas esferas civil e administrativa. Por último, vê-se da leitura de precedentes que a falta da notificação constante do art. 17, § 7º, da LIA não invalida os atos processuais posteriores, a menos que ocorra efetivo prejuízo. No caso, houve a citação pessoal do réu, que não apresentou contestação, e entendeu o juiz ser prescindível a referida notificação. Portanto, sua falta não impediu o desenvolvimento regular do processo, pois houve oportunidade de o réu apresentar defesa, a qual não foi aproveitada. Precedentes citados do STF: Rcl 2.138-DF, DJe 18/4/2008; Rcl 4.767-CE, DJ 14/11/2006; HC 70.671-PI, DJ 19/5/1995; do STJ: EDcl no REsp 456.649-MG, DJ 20/11/2006; REsp 944.555-SC, DJe 20/4/2009; REsp 680.677-RS, DJ 2/2/2007; REsp 619.946-RS, DJ 2/8/2007, e REsp 799.339-RS, DJ 18/9/2006. REsp 1.034.511-CE, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 1º/9/2009.

1.3.1 Contas de Governo e Contas de Gestão

Existe uma divisão do gênero “Contas Municipais”, e desde já é necessário deixar notório o fato de que esta divisão se dá em função da qualidade em que a pessoa que a esta prestando se encontra.

Nesta linha, podemos lembrar da figura do Prefeito Municipal que em muitos municípios acumulam a posição de chefe de governo, e além desta, a de ordenador de despesas, sendo obrigado assim, a prestar contas nas duas versões, em outras palavras, o órgão fiscalizador analisa duas modalidades de contas, uma diferenciação fato este que inclusive causa grande discussão, e é uma das problemáticas deste trabalho acadêmico.

Assim se posiciona o Ilustre Ministro Marcelo Ribeiro:

De fato, o art. 71 da Constituição Federal distingue as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, definindo que, na primeira hipótese, caberá ao Tribunal de Contas da União apenas a apreciação, ou seja, o juízo consultivo, e na segunda circunstância, lhe competirá o julgamento. Pela leitura do dispositivo constitucional invocado, observa-se que a mencionada distinção levou em conta a qualidade da pessoa que presta as contas. Em outras palavras, as contas prestadas pelo Presidente da República serão sempre julgadas pelo Congresso Nacional, com parecer prévio do TCU, e aquelas apresentadas por pessoa diversa, que exerça a função de administrador, ou que seja responsável por dinheiro bens e valores públicos, serão julgadas pelo TCU (TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 29535, Acórdão de 22/09/2008, Relator (a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/9/2008).

No mesmo sentido, o Ministro Marco Aurélio de Mello também faz esta distinção:

Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas.”(STF. RE 132747, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, DJ 07-12-1995 PP-42610 EMENT VOL-01812-02 PP-00272).

Adiante, Contas de Governo nada mais é, do que uma espécie derivada do gênero Contas Municipais, ou, para quem preferir, trata-se de uma divisão bastante defendida e citada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro do STF Luís Roberto Barroso que inclusive a utilizou para defender a tese de que os Tribunais de Contas não tinham competência para julgar as contas na modalidade governo, no âmbito Municipal, mas sim as de gestão, motivo pelo qual ficará mais transparente com a definição delas a seguir.

Também conhecidas por contas de desempenho ou contas de resultado, as contas de governo são referentes à atuação do chefe do executivo como agente político, e segundo Procurador da República Dr. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2013, p.103/104), devem demonstrar como ele aplicou os planos e programas e se os mesmos estão de acordo com o descrito na lei orçamentaria anual.

Por outro lado, a de se falar das Contas de Gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas. Esta prestação de contas, tem por objetivo avaliar não os gastos globais do governante, mas sim cada ato administrativo (contratos, etc) que compõem a gestão contábil, financeira e orçamentaria do município, tais contas são referentes ao chefe do executivo na qualidade de Ordenador de Despesas.

Assim esclarece o glorioso Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão José de Ribamar Caldas Furtado (2007, p. 72):

As contas de gestão, que conforme as normas de regência podem ser anuais ou não, evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e municípios, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas.

E complementando o assunto, o Procurador da República Dr. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2012, p. 103/104):

A diferença entre contas de governo e contas de gestão é que as primeiras se referem às implementações financeiras ou omissões ocorridas ao longo de todo ano fiscal. Cuidam de saber, por exemplo, se um Prefeito aplicou os recursos previstos na lei orçamentária e que estavam disponíveis, se atendeu aos gastos vinculados ou aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já as contas de gestão se referem a contratos ou gastos públicos específicos

Importante salientar que as contas de governo, são analisadas uma vez somente em cada exercício, já as de gestão não, são provenientes de contratos específicos.

Existe uma grande diferença entre as contas de governo e as contas de gestão, e é por isso que deve-se saber, quem será o responsável por analisar essas contas no momento em que se realiza a forma de controle externo.

II - O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A priori, há de se dizer que o papel do Tribunal de Contas, seja ele, no âmbito Federal, Estadual ou Municipal, está ligado umbilicalmente de forma indiscutível a forma de prevenir e retardar a corrupção em nosso país, ainda posto que, diante da atual situação politicamente instável de nossa nação.

O Tribunal de Contas tem grande importância no que se refere a garantir que os governos atendam a todos os princípios e ditames constitucionais, garantindo assim, o bom gasto do dinheiro público, e prevenindo que o mesmo seja utilizado de forma desgovernada ou ilegal. É como embasa o Ilustríssimo Senhor Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello em seu relatório (STF, SS nº 1308-RJ, Relator: Ministro Celso de Mello, DJU de 19/10/1998):

A essencialidade dessa Instituição – surgida nos albores da República com o Decreto nº 966-A, de 7/11/1890, editado pelo Governo Provisório sob a inspiração de Rui Barbosa – foi uma vez mais acentuada com a inclusão, no rol dos princípios constitucionais sensíveis, da indeclinabilidade da prestação de contas da Administração Pública, Direta e Indireta (CF, art. 34, VII, ‘d’). A atuação do Tribunal de Contas, por isso mesmo, assume importância fundamental no campo do controle externo. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, os Tribunais de Contas tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais que informam a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, com especial ênfase para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade. Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes – explícitos ou implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhes foram cometidos.

É por isso, e dentre outros motivos, que o papel dos Tribunais de Contas como órgão fiscalizador tem sido um grande avanço em nossa democracia, fortalecendo assim, o monitoramento da máquina pública e da maneira como o dinheiro do cidadão brasileiro é aplicado.

2.1 Espécies de controle

Existem diversas formas de controle de fiscalização e análises de contas Municipais. O que determinará isso será quando e por quem este controle foi exercido. A divisão de espécies de controle mais relevante é a que separa o controle Interno, do controle Externo, assim como distingue a Constituição Federal, em seu artigo 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.

A primeira, denominada de controle interno, como já diz o nome, é quando o responsável pelo controle e fiscalização é exercido pelo órgão ou entidade dentro do âmbito da própria estrutura da instituição em questão, no caso, a administração pública Municipal.

O controle que uma chefia exerce, por exemplo, em face de seus subordinados hierárquicos, é em tese, uma forma de controle interno da administração pública Municipal.

Para Marinela (2010, p.925) todo superior hierárquico poderá exercer controle administrativo nos atos de seus subalternos, sendo, por isso, responsável por todos os atos praticados em seu setor por servidores sob seu comando.

A Constituição Federal, em seu artigo 74, reza que os Poderes deverão sempre manter formas de controle interno, e disserta também suas finalidades:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Para fins de casos práticos, hoje em dia, por aconselhamentos dos Tribunais de Contas dos Estados, existe o cargo de Controlador Interno Municipal, no caso do Poder Executivo, que tem a função de fiscalizar os atos da administração e emitir pareceres sobre falhas, ou qualquer tipo de irregularidades, o que centraliza a função de fiscalizar as contas do

município, e, se por ventura, reconhecer alguma irregularidade, este Controlador Interno tem o dever de informar ao seu respectivo Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária, assim como dispõe o parágrafo primeiro, do artigo 74 da CF. “Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

A segunda forma de controle, chamada de controle Externo, é a forma de controle mais complexa e feita de forma mais detalhada e precisa, até mesmo por questões de imparcialidade, onde, quando se trata do controle Interno, muitas vezes não possa ocorrer controle de uma maneira mais aprofundada, até mesmo, por questões políticas. Nesta modalidade, o controle é exercido de um órgão externo do âmbito da administração.

Coloco o magnífico Professor José Afonso da Silva (1998, p. 716 a 718) para identificar o que é mais precisamente o controle externo, levantando diferenças assim, do controle interno:

A Constituição estabelece que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, manterão, de forma integrada, o controle interno. Trata-se de controle de natureza administrativa, exercido sobre funcionários encarregados de executar os programas orçamentários e da aplicação do dinheiro público, por seus superiores hierárquicos: ministros, diretores, chefes de divisão, etc. (...). O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembleias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios como o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. É, portanto, um controle de natureza política, no Brasil, mas sujeito à prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas competente, que, assim, se apresenta como órgão técnico, e suas decisões administrativas, não jurisdicionais, como, às vezes, se sustenta, à vista da expressão ‘julgar as contas’ referida à sua atividade.

Meirelles (2000, p.646) também trata o assunto:

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros público, assim como a fiel execução do orçamento, é, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas exerce a função de guardião dos bens e valores da administração, que analisa e monitora se o dinheiro público está sendo utilizado de maneira adequada e legal.

O controle externo Municipal será exercido, segundo a Constituição Federal em seu artigo 71 pelo Congresso nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, onde é usada a simetria em face também, do artigo 75 da própria Carta Magna:

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

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

E no mesmo sentido o artigo 82, da Lei Federal nº 4.320/64:

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Sendo assim, nota-se que a esta forma de controle e análise de Contas, será realizada em parcerias entre os órgãos, Câmara Municipal e Tribunais de Contas dos Estados, porém, a grande discussão nos últimos tempos é, qual controle prevalece em face de outro, se o da Câmara, ou do Tribunal de Contas, e além disto, se a regra seria mesma, para contas de Governo e Contas de Gestão. Essa discussão surgiu quando a lei de inelegibilidade dispositiva que ficarão inelegíveis aqueles que tiverem suas contas rejeitadas pelo órgão competente, colocando o judiciário a interpretar quem de fato é o órgão investido no poder de julgar as contas do prefeito.

Antes de entrarmos nesse mérito, vamos detalhar, como é realizada a fiscalização por parte dos dois órgãos, Câmara Municipal e Tribunal de Contas do Estado, na Administração Pública Municipal.

2.2 Controle pelo Congresso Nacional

O controle externo exercido pelo Congresso Nacional, enquanto representantes do povo, pode ser classificado como uma fiscalização popular indireta dos atos de governo, onde tal ato é exercido pelos seus membros, em análises das contas anuais do presidente da república:

O artigo 71 da Constituição federal, demonstra que compete ao Congresso Nacional a função de Controle Externo, auxiliado concomitantemente pela Corte de Contas:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Nota-se que no âmbito nacional, o Presidente da República não exerce a função de ordenador de despesas, qualidade esta que é delegada para seus subordinados do quadro de funcionários da união.

Existem vários instrumentos e mecanismos em que o Poder Legislativo, através do Congresso Nacional atua de forma a fiscalizar o Poder Executivo, cumprindo, portanto, o seu papel de órgão de Controle Externo e também de representante da população brasileira, consequentemente zelando pela probidade de todos os atos exercidos pela administração pública Federal.

A primeira situação em que o Congresso Nacional age como instrumento de Controle é quando faz a convocação de autoridades para prestar explicações em plenário, através de suas comissões, assim como determina a Constituição federal, no artigo 58, parágrafo 2º, inciso III:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 2º As comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

A segunda maneira em que o Congresso Nacional pode exercer o seu poder de Controle é quando, o próprio, requer, documentos e informações para o Poder Executivo Federal. Tal prerrogativa, quando não acatada, acarreta ao agente (Presidente, Ministro) o Crime de responsabilidade, assim como o artigo 50, parágrafo 2º, da Constituição Federal:

Art. 50 (...)

§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 2, de 1994).

Dissertando a respeito do dispositivo, Uadi Lammêgo Bulos (2003, p. 730) diz:

Os pedidos escritos de informação constituem uma novidade trazida pela Carta de 1988. Agora deputados e senadores poderão pedir, por escrito, que ministros de Estado, bem como titulares de órgãos da Presidência da República, lhes forneçam informações sobre assunto determinado, nos estritos limites de suas pastas.

Importante esclarecer, que os deputados poderão solicitar as informações, contudo, compete tão somente às mesas da câmara requerer tais solicitações de documentos aos Ministros, portanto, os deputados deverão se dirigir as mesas, cabendo a elas, deferir ou não tal solicitação, assim como acentua também Uadi Lammêgo Bulos (2003, p. 730):

É importante perceber que o pedido será feito por intermédio da Mesa a que pertencer o parlamentar. Procura-se, assim, controlar o teor das perguntas endereçadas à autoridade.

A terceira forma, e não menos importante, em que o Congresso atua como controlador Externo, se dá com a sustação dos atos do Poder Executivo, que compete exclusivamente a casa legislativa o fazer, assim como dispõe o artigo 49 da CF, inciso IV:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

Essa sustação ocorre, quando o Poder Executivo, em sua competência para legislar, extrapola os limites que lhe são permitidos pela Carta Magna, situação esta em que o Poder legislativo age para invalidar esses dispositivos legais em discordância de competência.

Anna Cândida Cunha Ferraz demonstra que tal prática do Congresso também funciona como um Controle de fiscalização:

Finalmente, o objeto do controle – excesso de poder – é perfeitamente delineado. O Legislativo, ao exercer esse poder congressual de sustar regulamentos ou lei delegada, interfere na função constitucional normativa do Executivo. De fato, o legislativo não exerce “apenas” o controle, puro e simples, da lei (no caso do regulamento) ou da lei delegada (no caso de delegação), mas, ao contrário, fiscaliza a própria atuação do Executivo. Sem sombra de dúvida, pois, trata-se de interferência na partilha constitucional de competências. Configura-se, assim, a sustação controle de constitucionalidade semelhante àquele exercido pelo Poder Judiciário ao declarar um ato normativo inválido (1994, p. 209).

Por último, uma das funções mais importantes em que o Congresso Nacional atua como órgão de Controle Externo dos atos do Poder Executivo, é através da formação de Comissões Parlamentares de Inquérito.

As Comissões Parlamentares de Inquérito atuam voltadas a investigar fato certo e determinado do poder Executivo, e deve perdurar sempre por prazo determinado, inclusive, podendo também ser prorrogada, assim como determina o artigo 58, parágrafo 3º da Constituição Federal:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Tais comissões tem grandes poderes de investigação, que auxiliam em seus trabalhos, alguns equiparados aos das autoridades judiciais como por exemplo: colher depoimento de qualquer autoridade, inquirir testemunhas, entre outras prerrogativas permitidas por lei.

No âmbito Estadual, não ocorre diferente, isto porque muitas vezes suas Constituições reprisam o que está positivado na Carta Magna Superior, garantindo assim, aos membros das Assembleias Legislativas, poderes idênticos para fiscalizar os membros e representantes do poder Executivo Estadual, como Governadores e Secretários Estaduais.

2.3 Controle pela Câmara Municipal

Antes, contudo, é importante tratar sobre sua composição. As Câmaras Municipais são compostas por vereadores, e a quantidade destes é determinada de acordo com o número de habitantes de cada Município, na verdade, a Constituição limita o máximo de vereadores que cada Câmara Municipal pode possuir, conforme artigo 29, inciso IV da Constituição:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

IV - para a composição das Câmaras Municipais, será observado o limite máximo de: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009) (Produção de efeito) (Vide ADIN 4307)

- a) 9 (nove) Vereadores, nos Municípios de até 15.000 (quinze mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- b) 11 (onze) Vereadores, nos Municípios de mais de 15.000 (quinze mil) habitantes e de até 30.000 (trinta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- c) 13 (treze) Vereadores, nos Municípios com mais de 30.000 (trinta mil) habitantes e de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- d) 15 (quinze) Vereadores, nos Municípios de mais de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e de até 80.000 (oitenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- e) 17 (dezessete) Vereadores, nos Municípios de mais de 80.000 (oitenta mil) habitantes e de até 120.000 (cento e vinte mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- f) 19 (dezenove) Vereadores, nos Municípios de mais de 120.000 (cento e vinte mil) habitantes e de até 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- g) 21 (vinte e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 160.000 (cento e sessenta mil) habitantes e de até 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- h) 23 (vinte e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 300.000 (trezentos mil) habitantes e de até 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- i) 25 (vinte e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 450.000 (quatrocentos e cinquenta mil) habitantes e de até 600.000 (seiscentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- j) 27 (vinte e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 600.000 (seiscentos mil) habitantes e de até 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- k) 29 (vinte e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 750.000 (setecentos e cinquenta mil) habitantes e de até 900.000 (novecentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- l) 31 (trinta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 900.000 (novecentos mil) habitantes e de até 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- m) 33 (trinta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.050.000 (um milhão e cinquenta mil) habitantes e de até 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- n) 35 (trinta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes e de até 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- o) 37 (trinta e sete) Vereadores, nos Municípios de 1.350.000 (um milhão e trezentos e cinquenta mil) habitantes e de até 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- p) 39 (trinta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.500.000 (um milhão e quinhentos mil) habitantes e de até 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- q) 41 (quarenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes e de até 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- r) 43 (quarenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 2.400.000 (dois milhões e quatrocentos mil) habitantes e de até 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- s) 45 (quarenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 3.000.000 (três milhões) de habitantes e de até 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- t) 47 (quarenta e sete) Vereadores, nos Municípios de mais de 4.000.000 (quatro milhões) de habitantes e de até 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

- u) 49 (quarenta e nove) Vereadores, nos Municípios de mais de 5.000.000 (cinco milhões) de habitantes e de até 6.000.000 (seis milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- v) 51 (cinquenta e um) Vereadores, nos Municípios de mais de 6.000.000 (seis milhões) de habitantes e de até 7.000.000 (sete milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- w) 53 (cinquenta e três) Vereadores, nos Municípios de mais de 7.000.000 (sete milhões) de habitantes e de até 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; e (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)
- x) 55 (cinquenta e cinco) Vereadores, nos Municípios de mais de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluída pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009)

No que tange a fiscalização, determinadas situações, a Câmara Municipal exerce o seu poder de controle Externo da Administração Pública Municipal, diretamente, usando-se de sua estrutura, ou seja, independentemente da colaboração de outros órgãos estatais, nos seguintes casos: nas comissões parlamentares de inquérito; no julgamento dos crimes de responsabilidade do no julgamento dos crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal; Prefeito Municipal; na convocação de secretários para prestar rios para prestar esclarecimentos; e etc.

Compete ainda a Câmara Municipal, como já dito anteriormente, o julgamento da prestação de Contas anual do Prefeito Municipal, depois de analisado e com parecer prévio do Tribunal de Contas. Assunto este, tido como problemática deste trabalho.

O que não podemos deixar de constar, é que o legislativo Municipal, é os olhos e a boca da população em que representa, e que suas decisões devem sempre ser de extrema relevância para atender a sua população que o investiu de um mandato para olhar por ela.

Tal julgamento de Contas, realizado pela Câmara, já foi objeto de discussão, por saber se as decisões deste órgão, eram de natureza de julgamento/condenação político-administrativa ou, de fonte meramente política.

Neste aspecto é o que diz Meirelles (2006, p. 608):

A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resoluções do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal, o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato.

Já para os Desembargadores de Minas Gerais José Fernandes Filho e Lucio Urbano, o voto do legislativo Municipal possui caráter essencialmente Político.

Neste sentido, chega a afirmar que a Câmara não faz julgamento do Prefeito:

O julgamento, de natureza política, se faz através de processo de votação nominal. O vereador, ao votar, pela aprovação ou pela rejeição das contas, não estará julgando o Prefeito. Se este julgasse, incidiriam as garantias do contraditório, da ampla defesa e do voto motivado. ApCIV 37.900/8, donde foi relator, in verbis:

Além disso, desde que positivado em Lei Orgânica e no seu Regimento Interno, as Câmaras Municipais também pode exercer o seu poder de controle através de solicitações de documentos, convocações de secretários ou do prefeito para esclarecimentos ou até mesmo sustas os atos do Executivo Municipal, assim como ocorre a nível Federal e estadual como mencionado no item anterior.

2.4 Controle pelo Tribunal de Contas do Estado

A princípio, é importante tratar da composição deste órgão, de bastante importância para a manutenção da administração pública, contudo, pouco conhecido pelos seus cidadãos.

A estrutura do tribunal de Contas da União está positivada na Carta Magna do país, no artigo 73 e incisos:

O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

No que tange aos Tribunais Estaduais, aplica-se as mesmas disposições, assim como dispõe o artigo 75 da mesma Constituição Federal:

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.

Indispensável dizer que, como a Constituição federal, vedou a criação de Tribunais Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais em seu art. 31, § 4º:

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.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Assim, os únicos Tribunais de Contas existentes recepcionados pela Constituição de 1988 são o do Rio de Janeiro e o da Cidade de São Paulo, isso significa que, nas demais localidades, cabe aos Tribunais de Contas Estaduais o papel de suprir os TCMs, no que tange as suas atribuições.

O tribunal de Contas, sem sombra de dúvidas, é o órgão mais técnico, preparado, tanto em estrutura, quanto em preparação intelectual no que tange a respeito de órgão de fiscalização e controle da Administração pública, pois este, foi criado para várias funções, mas em especial para esta, de Controle da Administração.

Importante frisar que, apesar de haver uma grande ligação entre o Tribunal de Contas e o Poder Legislativo, este, não está atrelado hierarquicamente em hipótese alguma em relação a Câmara, assim como dispõe Odete Medauar (2003, apud, Juan Marcello Capobianco:

Criado por iniciativa de Ruy Barbosa, em 1890, o Tribunal de Contas é instituição estatal independente, pois seus integrantes têm as mesmas garantias atribuídas ao Poder Judiciário (CF, art. 73, §3º). Daí ser impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.

Os Tribunais de Contas detêm, por força da Constituição, várias competências, assim passa-se à análise pormenorizada de cada uma delas.

A primeira é a competência fiscalizadora, que diz respeito mais a questão de criação de auditorias e inspeções em órgãos da Administração, examinando-se assim, a legalidade dos atos praticados pelos administradores e conseqüentemente, se há o cumprimento da lei de responsabilidade fiscal naquela instituição.

Existem também a competência judicante, que não pode ser confundida como jurisdicional, tendo em vista que a competência do Tribunal de Contas é de espécie administrativa.

Já a competência sancionadora é indispensável para que suas finalidades sejam alcançadas, impedindo a ocorrência de ilegalidades e recuperando o erário público. As sanções que podem ser aplicadas pela Corte de Contas incluem por exemplo, a imposição de multas, declaração de inidoneidade, para contratar com a administração, no caso de agentes

privados, afastamento de cargos, declaração de indisponibilidade de bens, dentre outras penalidades que também não impedem a imposição dessas por parte do judiciário.

Uma competência bastante importante atribuída aos Tribunais de Contas é a competência consultiva que compreende a elaboração de pareceres prévios encaminhados ao legislativo, envio de alertas, além de atualização de informações de extrema importância em seus sites na internet.

Além destas, existem também as competências normativas que apesar de serem bem restritas, lhes dão o poder de criar atos normativos, instruções, bem como quaisquer atos referentes a sua própria administração. E por fim, existe a competência no que cerne a ouvidoria que está positivada na Constituição Federal no artigo 74, parágrafo 2º:

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” Cabe, outrossim, ao controle interno da própria Corte de Contas apresentar denúncias de que tenha conhecimento. O sigilo dos denunciadores e das apurações será preservado, a fim de viabilizar a correta apuração dos fatos submetidos à sua análise, bem como preservar a honra e imagem dos envolvidos, pelo menos até a decisão final

Está de importância extraordinária, posto que, garante a qualquer pessoa, o direito de denunciar irregularidades ocorridas na administração, aumentando, portanto, a abrangência no poder de fiscalizar.

Enfim, não se pode deixar de frisar inclusive, que nem sempre o controle interno possui autonomia e qualificação necessária que se espera, sendo esse, um dos principais motivos da existência do controle externo na administração pública, principalmente na Municipal, como forma de reforçar as formas de controle e fiscalização do orçamento.

O que diferencia o Tribunal de Contas, dos demais órgãos fiscalizadores, é o fato de que o próprio detém grande independência e imparcialidade, o que lhe confere grande isenção para apreciar as contas do Executivo Municipal

Assim como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico. A competência institucional dos Tribunais de Contas não deriva, por isso mesmo, de delegação dos órgãos do Poder Legislativo, mas traduz emanação que resulta, primariamente, da própria Constituição da República STF - Tribunal Pleno, ADI 4190 MC-REF/RJ, rel. Min. CELSO DE MELLO, julgada em 10/03/2010).

Tal isenção só não é absoluta por conta de que muitas vezes, o órgão se depara com nomeações para o exercício do cargo de Conselheiro (ou Ministro, em se tratando do TCU) do Tribunal de Contas de cunho altamente político.

Indispensável tratar que a figura do tribunal de Contas jamais está atrelada hierarquicamente

É importante ressaltar que, mesmo detendo o pronome de tribunal, o mesmo não possui força jurisdicional, e sim administrativa, assim como diz o ministro Celso de Mello no julgamento do Acórdão de MS 23.576 -DF:

A doutrina atual aduz que o Tribunal de Contas “não julga pessoas nem dirime conflitos de interesse, mas apenas exerce julgamento técnico de contas. Em termos semânticos, julgar e apreciar podem ser reduzidos a formar opinião sobre, contando como sinônimos nos léxicos.

O artigo 31, parágrafo primeiro da CF, é claro ao dizer:

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.

Sendo assim, o texto constitucional deixa transparente que, o Tribunal de Contas, exerce junto a Câmara Municipal, o controle externo das contas do Executivo, mediante parecer prévio emitido pelo mesmo, e encaminhado a Câmara Municipal para aprovação, ou desaprovação.

Neste sentido, o parágrafo segundo do mesmo artigo, positiva que:

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

Com isso, em síntese, o poder do Tribunal, perante a lei é tão relevante, que, para a Câmara contrariar o seu parecer, é necessário que dois terços de seu pleno decidam o contrário.

Houve grande discussão a respeito do tema, no caso do Tribunal de Contas desaproveitar as contas, e posteriormente a Câmara Municipal não se pronunciar, se incidiria a alínea g da

lei de inelegibilidades ou não, caso em que resultaria na capacidade do agente em questão poder se candidatar ou não ao pleito de chefe do Poder Executivo Municipal.

O tema será abordado no ultimo capítulo do trabalho, no julgamento histórico do Supremo Tribunal Federal que decidiu sobre todas as polêmicas, dúvidas e incertezas.

III- O CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, surge e reza em seu artigo primeiro, inciso I, aliena g:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Tal consequência traz resultados de grande importância e repercussão, posto que, aquele prefeito que tiver suas contas rejeitadas pelo órgão competente, se encontrará inelegível para concorrer as próximas eleições, pelo período de 8 anos.

Adiante, é preciso lembrar que existem tanto as contas de governo, quanto as contas de gestão na administração pública, e que as mesmas sofrem controle de fiscalização externa. A questão é saber, qual o órgão fiscalizador responsável por decidir se as referidas contas estarão aprovadas, ou rejeitadas.

3.1 Órgão Competente para julgar Contas de Governo

No que tange, às contas de governo, há de se admitir que não há dúvidas de quem é o órgão competente a julgá-las, isto porque, trata-se de uma decisão política, julgando o prefeito na forma de um agente político assim como descreveu em seu voto no grandioso julgamento do (RE) 848826 o Ministro Luis Roberto Barroso. Segundo ele, as contas de governo objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento e dos planos da administração, referindo-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. Sendo assim, trata-se da análise se o chefe do executivo exerceu de forma clara o que objetivou em seu plano de

governo e se está exercendo da maneira que determina os princípios básicos da Administração pública, tanto da Legalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

E para corroborar este entendimento, própria norma constitucional é nítida ao positivar em seu art. 71, inciso II:

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

Essas contas prestadas anualmente são as definidas como contas de governo, assim, o referido artigo, dispõe que, quando se trata dessa modalidade de contas, que no caso, são sempre as contas prestadas anualmente em definitivo pelo presidente da república, caberá a casa legislativa julgá-las, logo após parecer prévio da corte de contas que deverá ser elaborado em 60 dias, para auxiliar os membros do legislativo em suas decisões.

Note que o texto constitucional reza que compete ao Tribunal de Contas tão somente apreciar este tipo de contas, e posteriormente, emitir “parecer” prévio para que a Câmara Municipal decida sobre estas. Isso significa com clareza que em momento algum o texto deixa lacuna a respeito de quem é o órgão competente para julgar as contas de governo da administração pública Municipal e por consequência, refletir todas as suas sanções, posto que, apreciar não é julgar, e parecer, não é decisão, até mesmo porque, o próprio caput do artigo se refere ao Congresso Nacional como titular para exercer o controle externo, contando tão somente com auxílio técnico do Tribunal de Contas. Isto, por simetria, reflete-se na medida que couber, aos entes Municipais, por força da Simetria prevista no artigo 75 da própria Constituição Federal.

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.

Portanto, no que se trata a contas de governo, o órgão competente para julgá-las e consequentemente deixar o chefe do executivo inelegível por força da lei 64/90 (Lei do Ficha Limpa) é o órgão legislativo, e no caso dos municípios, a Câmara Municipal, cabendo ao tribunal de Contas somente o auxílio em suas decisões, como segue julgamentos do TSE a respeito do tema:

A competência para o julgamento das contas do prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto as contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 2810-06.2009.6.15.0066, Relator Ministro Arnaldo Versiani. 04/05/2010)

Recentemente, na Reclamação nº 10.456, o Supremo Tribunal Federal em julgamento da 2ª Turma, realizado em março de 2015, decidiu que:

o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência desta Corte, que firmou entendimento de que, quanto às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas apenas a apreciação mediante parecer prévio. A competência para julgá-las fica a cargo do Poder Legislativo.

3.2 Órgão Competente para julgar Contas de Gestão

A grande problemática que se perdurou no decorrer dos últimos anos, é a de se esclarecer de vez, quem é o verdadeiro órgão competente para poder julgar as contas Municipais de Gestão, e conseqüentemente deixar o ordenador de despesas em hipótese de inelegibilidade prevista na lei 64/90.

É importante citar que em muitos municípios de pequeno porte, onde a receita é compacta, o próprio prefeito Municipal, muitas vezes, exerce a finalidade de ordenador de despesas, e conseqüentemente responde, pelos contratos e atos administrativos, perante a lei.

Para melhor compreensão o decreto lei 200/67, em seu artigo 80, parágrafo 2º, conceitua o que é a figura do ordenador de despesas:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

É por isso e outros inúmeros motivos, que tal esclarecimento, no último ano eleitoral que se passara, causou grande polemica, e exigiu, naturalmente, uma posição definitiva da corte máxima do judiciário.

A priori, é preciso corroborar e reiterar qual o entendimento de contas de gestão, e ninguém melhor do que o próprio relator dos Recursos extraordinários que discutiram este tema.

Para o Ministro, Luiz Roberto Barroso no RE 848826:

As contas de gestão possibilitam o exame não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que componha a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público quanto a legalidade, legitimidade e economicidade.

Por isso, a doutrina e a jurisprudência, travaram uma batalha enorme, para descobrir, quem de fato é o órgão competente para julgar as contas de gestão do prefeito Municipal, e qual das decisões teria o condão de consequentemente deixar inelegível o ordenador de despesas.

Parte da jurisprudência, se posiciona no sentido de que, compete a corte de Contas julgar, as contas de gestão, onde o prefeito exerce a qualidade de ordenador de despesas, posto que, até mesmo a própria Carta Magna transparece este entendimento, em seu artigo 71, inciso II:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Veja que o próprio texto utiliza a palavra “julgar” no inciso segundo, diferentemente do que é positivado no inciso primeiro, demonstrando, portanto, tratamento diferenciado, quando refere-se a contas de gestão, ou de convenio.

Neste aspecto, a jurisprudência no Recurso Eleitoral rel 32314 rn (TRE-RN):

Ementa: RECURSO ELEITORAL - REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCU E TCE - CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITO E DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL - ÓRGÃOS COMPETENTES - IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CAUSAS DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADAS - ARTIGO 1º, I, "G", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90 NA REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135/2010 O Tribunal de Contas da União é o órgão competente para julgar as contas decorrentes de convênio entre Município e União, ainda que prestadas pelo Prefeito, quando este atua diretamente como ordenador de despesas, nos termos do artigo 71, II, da Constituição Federal. Contas de Gestão e não de

Governo. O pagamento de parte de obra, oriunda de convênio, que não foi realizada, em desacordo com o projeto que estava previsto é irregularidade insanável praticada por ato doloso de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário e atenta contra o princípio da legalidade (artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/92), constituindo causa de inelegibilidade (artigo 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010). A contratação de assessor jurídico para a Câmara Municipal, sem concurso público, por seu Presidente, é ato que configura a improbidade administrativa, conforme previsto no artigo 11, V, da Lei nº 8.429/92 ("frustrar a licitude de concurso público"). A função exercida por um assessor jurídico é atividade permanente, não-eventual e essencial, máxime quando se tratar de Câmara Municipal, que tem como atribuição principal a elaboração de leis. Improvimento do recurso.

E no recurso eleitoral rel 25996 rn (tre-rn):

Data de publicação: 23/08/2012. Ementa: RECURSO ELEITORAL - REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE - PRELIMINAR DE VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DO DIREITO DE DEFESA - REJEIÇÃO - CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO - ÓRGÃO COMPETENTE - IRREGULARIDADES SANÁVEIS QUE NÃO CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PROVIMENTO Rejeita-se a preliminar de violação do devido processo legal e do direito de defesa, porquanto ao recorrente foi oportunizada a defesa de todos os pontos levantados pela equipe técnica do TCE/RN. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão competente para apreciar e julgar as contas de gestão prestadas pelo Prefeito, sem necessidade de qualquer apreciação posterior da Câmara Municipal, nos termos do art. 71 , II , associado com o art. 75 "caput" da Constituição Federal e da parte final da alínea g do inciso I do art.. 1º da LC 64 /90, na redação dada pela LC 135 /2010, já declarada constitucional pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade. A competência das Câmaras Municipais é restrita às contas anuais de governo, nos termos do art. 31 , § 2º , c/c o art. 71 , I , associado com o art. 75 , "caput", todos da constituição . Vícios indubitavelmente sanáveis que, simultaneamente, também não violam, sequer indiretamente, nenhum princípio da administração pública e não configuram atos dolosos de improbidade administrativa. Particularidades do caso concreto. Provimento do Recurso.

Assim como se posicionava também o TRE-RN - Recurso Eleitoral rel 94649 rn (tre-rn):

Data de publicação: 29/08/2012. Ementa: RECURSO ELEITORAL - REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA - REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE - PRELIMINAR DE NULIDADE DA SENTENÇA POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO - REJEIÇÃO - CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO - ÓRGÃO COMPETENTE - IRREGULARIDADES INSANÁVEIS QUE CONFIGURAM ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONFIGURADA - ARTIGO 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 /90 NA REDAÇÃO DADA PELA LC Nº 135 /2010 - DESPROVIMENTO Rejeita-se a preliminar de nulidade da sentença, por ausência de fundamentação, porquanto a decisão vergastada encontra-se totalmente em sintonia como as particularidades do pedido de impugnação. O Tribunal de Contas do Estado é o órgão competente para

apreciar e julgar as contas de gestão prestadas pelo Prefeito, sem necessidade de qualquer apreciação posterior da Câmara Municipal, nos termos do art. 71, II, associado com o art. 75 "caput" da Constituição Federal e da parte final da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/90, na redação dada pela LC 135/2010, já declarada constitucional pelo STF em controle concentrado de constitucionalidade. A competência das Câmaras Municipais é restrita às contas anuais de governo, nos termos do art. 31, § 2º, c/c o art. 71, I, associado com o art. 75, "caput", todos da Constituição. Vícios insanáveis constatados nos processos administrativos, transitados em julgado, que atentem contra os princípios da administração pública, configuram atos dolosos de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, da Lei nº 8.429/92 e são causas de inelegibilidade (artigo 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela LC nº 135/2010). A realização de pagamento de valores acima do constitucionalmente permitido constitui irregularidade insanável, com nota de improbidade administrativa. Ato doloso que configura a improbidade administrativa, conforme previsto no artigo 9º, caput, da Lei nº 8.429/92. Desprovemento do Recurso....

O Tribunal Superior Eleitoral, meses antes do pronunciamento do STF, em sede Consulta CTA 00001111920166000000 BRASÍLIA DF (TSE), decidiu:

Ementa: CONSULTA. JULGAMENTO
 DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, E NÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. EXAME DO CONTEÚDO DAS CONTAS. EXEGESE LITERAL DO ART. 71, II, DA LEI MAIOR. PREFEITO. ORDENAÇÃO DE DESPESAS. FUNÇÃO MERAMENTE ADMINISTRATIVA. EQUIPARAÇÃO AOS DEMAIS ADMINISTRADORES DE RECURSOS PÚBLICOS. DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE AGENTE POLÍTICO. 1. A tomada de contas dos Prefeitos à luz do regime jurídico-fiscalizatório reclama a leitura sob um viés material, atinente ao conteúdo das contas prestadas (i.e., se anuais ou de gestão), e não meramente formal e subjetivo (i.e., pelo simples fato de ser o chefe do Poder Executivo). 2. O Prefeito, ao atuar como ordenador de despesas, não desempenha função eminentemente política, mas, ao revés, sua atuação diz respeito diretamente ao funcionamento da máquina administrativa municipal, equiparável, bem por isso, aos demais administradores de recursos públicos. 3. A exegese literal das disposições constitucionais evidencia que não cuidou o constituinte, desde logo, de excepcionar os chefes do Poder Executivo do âmbito de incidência do inciso II do art. 71, aludindo apenas e tão somente a "administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos". 4. A cláusula final da alínea g ("[...] aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição") é inequívoca em asseverar que as Cortes de Contas são a autoridade competente para julgar as contas dos Prefeitos, nas hipóteses em que eles atuarem na qualidade de ordenadores de despesa (i.e., contas de gestão). 5. Consulta respondida afirmativamente quanto à primeira indagação, visto que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de Prefeito na qualidade de ordenador de despesas. Relativamente ao segundo questionamento, julgo-o prejudicado.

O Procurador da República Dr. Luiz Carlos dos Santos Gonçalves (2012, p.103/104) considera que:

O texto legislativo atribui ao Tribunal de Contas o exame das contas dos mandatários (Presidentes, Governadores e Prefeitos) que agirem como

administradores de dinheiros, bens e valores públicos, mesmo que os recursos sejam da própria unidade federativa. Ainda segundo o Procurador, “retira, portanto, das Casas Legislativas (Congresso Nacional Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) espaço de apreciação das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo”. E “nesses casos, a decisão dos Tribunais de Contas será definitiva – salvo invalidação ou suspensão judicial”

Por fim, também seguiu neste sentido, o Ministro Luiz Roberto Barroso, em seu voto histórico, no julgamento do Re que discutiu a polêmica:

Por força dos artigos 71 (II) e 75 (caput) da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos estados ou dos municípios – ou aos conselhos ou Tribunais de Contas dos municípios, onde houver – julgar em definitivo as contas de gestão de chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente.

Por outro lado, também havia decisão, inclusive do STF, no sentido de que cabia a câmara Municipal julgar as contas, mesmo que de gestão do Prefeito Municipal, com poderes de deixar o ordenador de despesas inelegível:

INELEGIBILIDADE – PREFEITO – REJEIÇÃO DE CONTAS – COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis – federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa – inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988. Autos conclusos para confecção de acórdão em 9 de novembro de 1995.

Relator Ministro Marco Aurélio (fls. 15/17): (...)

Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravassa-o, para alcançar o de julgamento. Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz “mediante parecer prévio” a ser emitido, como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas.

A afastar, a mais não poder, a idéia de julgamento das contas do Presidente da República pelo Tribunal de Contas da União, tem-se a regra do inciso IX do artigo 49 da Constituição Federal, de acordo com o qual compete, privativamente, ao Congresso Nacional, e não ao Tribunal de Contas da União, julgar, as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo. (...)

Preceitua o caput do artigo 31 que “a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do

Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. A limitar a atuação dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou dos Conselhos, constata-se a existência, no próprio texto constitucional, de norma que os aponta como Órgãos auxiliares da Câmara Municipal - §1º - o que exclui, como é óbvio, a possibilidade de lhes ser reconhecida a autonomia suficiente a rejeição das contas dos prefeitos, ainda que apreciadas sob a forma parcial, ou seja, mediante a submissão individualizada de processos relativos a licitações e contratos. Aliás, frente à regra constitucional, difícil é conceber a glosa parcial, a alcançar contrato por contrato firmado pela administração, isto quanto a atuação não de simples administradores, ma do próprio Prefeito, em relação ao qual se impõe a Lei Básica Federal a prestação de contas anuais - § 2º, do artigo 31, o que obstaculiza a rejeição, porque precoce e implementada por órgão incompetente, de efeitos nefastos – aponto de ensejar a inelegibilidade. No particular, o Acórdão atacado é até mesmo conflitante, no que a um só tempo reconhece ao Tribunal de Contas a competência de rejeitar contas parciais e revela que, anualmente, essas mesmas contas, em conjunto, são submetidas a julgamento da Câmara Municipal que decide, de forma irreversível, com eficácia ex tunc. (STF – Recurso Extraordinário nº 132.747-2. Relator Ministro Marco Aurélio. 07/12/95)

O TSE também se pronunciava no sentido de que, compete a Câmara Municipal julgar as contas do prefeito Municipal, mesmo as de gestão, como vemos nos julgados a seguir:

A competência para o julgamento das contas do prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto as contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 2810-06.2009.6.15.0066, Relator Ministro Arnaldo Versiani. 04/05/2010)

A Câmara Municipal é o órgão competente para apreciar as contas de governo e de gestão do prefeito municipal. (TSE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32958, Acórdão de 03/12/2008, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 03/12/2008)

A jurisprudência do TSE é firme no sentido de que a autoridade competente para julgar contas de gestão ou anuais de prefeito é a Câmara Municipal. (TSE - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32934, Acórdão de 02/12/2008, Relator(a) Min. EROS ROBERTO GRAU, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 02/12/2008)

Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade. Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. Competência. 1. A competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas relativas ao exercício financeiro, prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas. (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 33747, Acórdão de 27/10/2008, Relator(a) Min. ARNALDO VERSIANI LEITE SOARES, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/10/2008)

ELEIÇÕES 2006. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATO. 2. A autoridade competente para julgar contas de gestão ou anuais de prefeito é a Câmara Municipal. Precedentes. (TSE - Agravo Regimental no Recurso Ordinário nº 1.164. Relator Ministro Cezar Peluso. 23/11/2006)

Para efeito da incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, compete exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas de gestão prestadas pelo chefe do Poder Executivo. (TSE - Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 34430, Acórdão de 18/12/2008, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 20/02/2009, Página 41)

Tais decisões demonstram que mesmo quando se tratar de contas de gestão, ou seja, de contratos específicos ou convênios, caberá tão somente a Câmara Municipal apreciar e julgá-las, deixando o tribunal de Contas como mero conselheiro, que emite parecer prévio para a Câmara como caráter meramente opinativo e sem poder vinculatório.

Tal entendimento, de certa forma, obviamente enfraquece a força da Corte de Contas, fazendo com que o futuro do prefeito fique a cargo de legisladores políticos, que foram inseridos em seus cargos, com o intuito meramente eleitoral.

Isso faz com que o prefeito da vez, seja julgado por vereadores que muitas vezes fundamentam seus votos por questões pessoais, tanto suas, quanto para favorecimento de seus partidos.

É sabido que não devemos jamais, criminalizar a política, e muito menos, politizar o crime, e fica escancarado que de certo modo em uma situação dessas, quando deixamos de lado a opinião de um Tribunal de contas técnico, preparado, bem constituído e com todas as ferramentas necessárias para averiguar falhas e irregularidades, para dar prioridade a um voto, político escasso, muitas vezes sem fundamentação e preparo técnico, dá-se a brecha para que a corrupção se propague e destrua cada vez mais os princípios da administração pública Municipal.

Não há de se contestar que mesmo não sendo o intuito da jurisdição, de algum modo, tal entendimento de deixar a cargo tão somente da Câmara Municipal o julgamento de Contas do prefeito, é mesmo que andar na contramão dos princípios da moralidade e eficiência na administração.

3.3 O posicionamento do STF

Na data do dia 10 de agosto do ano de 2016, o Supremo Tribunal Federal encerrou o julgamento conjunto dos Recursos extraordinários (REs) 848826 e 729744, todos com

Repercussão Geral reconhecida, que discutiam qual era de fato, o órgão competente para julgar as contas do prefeito Municipal, se era a Câmara de vereadores ou a Corte de Contas, e se a desaprovação por parte do Tribunal de Contas geraria a inelegibilidade prevista nos termos da Lei do Ficha Limpa 64/1990, no caso de omissão da Câmara Municipal, o que por ventura poderia vir a ocorrer por diversos motivos, alguns de boa-fé, outros nem tanto.

E por maioria dos votos, o plenário do Supremo decidiu, que tanto as contas de Governo, quanto as contas de Gestão, competem a casa legislativa seu julgamento, incumbindo a figura do Tribunal de Contas como mero opinante técnico a respeito das mesmas. Concluindo que tal parecer do tribunal de Contas só poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos membros da casa legislativa, conforme determina a CF em seu artigo 31, paragrafo 2º:

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

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

No Re 848826 de relatoria o Ilustríssimo Ministro Luiz Roberto Barroso, prevaleceu a divergência do Digníssimo Presidente da Corte, Ricardo Lewandowski. Para ele, por força da Constituição Federal são os membros do Legislativo Municipal que possuem o condão de julgar e deliberar as contas do chefe do Executivo Municipal, na medida em que representam os cidadãos de seu município. Esta divergência foi seguida pela maioria dos membros do excelso pretório, sendo a que prevaleceu, portanto.

Complementando, no julgamento do Re 729744 de relatoria do Ministro Gilmar Mendes o plenário decidiu, por maioria dos votos, que, no caso de omissão do poder legislativo no julgamento das contas do executivo, o parecer emitido pela Corte de Contas, não deixará o chefe do executivo em situação de inelegibilidade prevista na lei 64/1990 em seu artigo 1º, inciso I, alínea 'g'.

Para ele:

Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade

prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990”, afirmou o relator, ressaltando que este entendimento é adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Isso significa, de uma forma resumida, que cabe tão somente aos vereadores decidirem se o prefeito, ora pré-candidato a eleição ou a reeleição muitas vezes, poderá se candidatar definitivamente ao pleito, ou não. O que muitas vezes, pode causar uma finalidade totalmente diferente do que a lei prevê, dando o poder para a câmara Municipal decidir se é conveniente para eles, que o ora pré-candidato possa continuar a concorrer as eleições e não devemos deixar de constatar, que muitas vezes os nobres edis fazem parte do clã político-partidário do pré-candidato, ou em outros casos, é um grande inimigo político.

Desta forma, os nobres vereadores, ainda mais quando nos referimos em municípios de porte pequeno, podem votar de acordo com o caminho que lhe beneficie.

De forma exemplificativa, vejamos: Se o ordenador de despesas no caso pertence a uma coligação partidária totalmente ao contrário do que a maioria da casa legislativa faz parte, suas contas muitas vezes podem estar adequadas e corretas, entretanto, podem abrir vista para a má-fé e desaprovarem as contas do atual chefe do executivo, conseqüentemente inserindo o agente, em uma das hipóteses de inelegibilidades. Note-se que isso poderá ocorrer mesmo que os membros da Corte de Contas aprovem o seu exercício financeiro.

Ou analisando de outra forma, quando o pré-candidato a reeleição possui a maioria na câmara, seria bastante possível que os membros do legislativo fizessem vista grossa e não analise a fundo as irregularidades, aprovando, portanto, as contas do prefeito de sua base política.

É obvio que qualquer descoberta de má fé, acarretaria aos políticos conseqüências graves, como por exemplo, as temidas ações públicas de improbidade administrativa, porém, sabe-se que é bastante complicado a descoberta de tal voto de má-fé, tendo em vista que os vereadores podem votar conforme seu livre convencimento e entendimento ideológico, sem ao menos, justificar com precisão sua decisão.

Por fim, o que mais assusta neste ilustre julgamento do Excelso Pretório é que no caso de omissão do poder legislativo no julgamento das contas do executivo, o parecer emitido pela Corte de Contas, não deixará o chefe do executivo em situação de inelegibilidade prevista na lei 64/1990 em seu artigo 1º, inciso I, alínea ‘g’.

Tal omissão poderia vir a perdurar até as vésperas do prazo fatal para impugnações de candidaturas, fazendo com que a Câmara não se pronuncie, e mesmo havendo desaprovação totalmente fundamentada e comprovada o seus motivos, o iminente pré-candidato não se

encontrará em situação de inelegibilidade, deixando transparente uma forma de burlar uma lei tão moderna e com finalidades escancaradas de evitar que candidatos com o currículo sujo, possam vir a ser novamente o representante do povo no executivo e portanto o ordenador de despesas da localidade.

No ponto de vista do autor deste trabalho acadêmico, o entendimento da corte de dar o poder de julgar as contas do prefeito para a Câmara Municipal e diminuir a abrangência da Corte de Contas é aceitável, entretanto, deixar de prevalecer o entendimento da corte pela desaprovação quando ocorrer a omissão da câmara demonstra uma duvidosa constitucionalidade.

Isto porque o próprio texto legal, admite que a corte de Contas é o auxiliar do Poder Legislativo no que tange a finalidade de controle Externo, assim como positiva o artigo 31, parágrafo 1º da CF:

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.

Ademais, o próprio inciso II, do artigo 71 da mesma Carta Magna, utiliza o termo “julgar” quando se refere as contas de gestão, que são as contas específicas, mais complexas e que exige um certo teor de qualificação técnica que somente a Corte de Contas possui.

O próprio Ministro do Supremo Luiz Roberto Barroso no Re 848826, segue esta linha quando disserta: “A competência para julgamento será atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas e não do cargo ocupado pelo administrador”. Isso significa que mesmo o ordenador de despesa sendo o prefeito, não justifica dar a câmara Municipal o poder de julgá-lo pelo o cargo que ele ostenta, e sim pela modalidade da conta apreciada em questão. O indivíduo pode até ser o prefeito Municipal, mas o próprio também é o ordenador de despesas, e essa é uma qualidade que ele mesmo poderia ter delegado a outros se não fosse capaz de exercê-la, assim como complementa o próprio Ministro:

Os prefeitos não precisam ser ordenadores de despesa, podendo delegar essa tarefa a auxiliares, mas, se decidirem assumir a função, estão sujeitos às regras aplicadas aos ordenadores. Destacou ainda que se o prefeito considerar que houve abuso no julgamento pelo Tribunal de Contas, a controvérsia pode ser sanada pelo Judiciário.

Desta forma, deve-se esquecer a qualidade de prefeito Municipal e considerar a modalidade das contas, e dar a competência para o órgão que a lei determina claramente em seu inciso II do artigo 71 da CF.

CONCLUSÃO

Deste modo, o presente trabalho traz consigo, a grande problemática de quais dos órgãos positivados pela Constituição federal, no que tange ao Controle Externo, seria o competente para julgar as contas Municipais de gestão, principalmente quando o chefe do Executivo, acumula também, a qualidade de ordenador de despesas, ou seja, prefeitos que exercem atos de empenho de orçamento público. Isso ocorre, porque a Carta Magna em seu artigo 71 inciso I, reza que compete ao tribunal de contas, auxiliar a casa legislativa no julgamento das contas de governo do prefeito Municipal, entretanto, o mesmo artigo, agora no inciso II, diz que cabe a esta mesma Corte de Contas, julgar as contas do prefeito Municipal, onde ele atua como ordenador de despesas, diante de contratos específicos. Desta forma, a figura do Prefeito Municipal se enquadra nos dois incisos, e conseqüentemente perante os dois órgãos de controle. Isso de certa forma, resultou para doutrina e jurisprudência, esclarecimentos a fim de resolver qual a competência de cada órgão, função, e quais os limites de cada um destes, esclarecendo de uma vez por todas, o que a Constituição quer dizer a respeito do Controle Externo, no âmbito do Executivo Municipal.

Tudo isso ocorre, pois existe uma grande ligação as causas de inelegibilidades da lei complementar 64/90, intitulada de Ficha Limpa, posto que existe dentre as causas de inelegibilidade, a que diz que estará impedido de se candidatar as eleições, aqueles que tiverem suas contas rejeitadas pelo órgão competente em definitivo, fazendo com que aumentasse a importância para que se defina de uma vez de por todas, qual a instituição que seria capaz de julgar o prefeito, e conseqüentemente deixa-lo insurgir na lei do ficha limpa, o escrevendo, assim, à temida lista apresentada a justiça eleitoral dos pré-candidatos inelegíveis.

Deste modo, fica constatado que cabe a Câmara Municipal julgar o prefeito da circunscrição em que habita, tanto na modalidade Contas de Gestão, quanto na modalidade Contas de Governo, emitindo, portanto, um julgamento tão somente político e de certa forma maculado por muitas vezes. Isso porque é o que determina a Constituição Federal, segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, abrindo mão, portanto, de uma decisão técnica, qualificada e até mesmo jurídica por parte da Corte de contas, que detém como principal função, ser o guardião do erário público e o grande combatente da corrupção e iniquidade.

Segundo o voto dos ministros, caberá sempre, a câmara Municipal, julgar o prefeito Municipal, independentemente em qualquer hipótese, da natureza de seus atos, isso, sob a égide de

que caberá sempre ao legislativo, na qualidade de instituição de fiscalização, decidir sobre a regularidade dos atos do prefeito, posto que esta (Câmara Municipal), é o representante legitimado pelo povo a analisar os passos do Prefeito da circunscrição que exerce o mandato.

Com a devida vênia, nota-se que o posicionamento de Ilustre Ministro Luiz Roberto Barroso seria o mais adequado para resolver a lacuna deixada pelo STF que resultou e resultará na reeleição de vários agentes sem condições de administrar um município. Para ele, deve-se atribuir a competência com base na modalidade de contas, e não pela pessoa que será julgada, com este ensinamento, o problema seria absolutamente resolvido, e os prefeitos seriam julgados pelas câmaras, quando se tratar de contas de governo, e devidamente pela Corte, quando se tratar de contas de Gestão. Desta maneira, tudo estaria bem esclarecido e dividido, e não haveria, portanto, conflito de competências e não restaria dúvidas a respeito de quem teria o condão de deixar o político inelegível. Esta simples interpretação, traria grandes avanços para situação política da nação, impedindo que candidatos com irregularidades se reelejam, e que posteriormente sejam afastados do cargo, pois com toda certeza sofrerão diversas ações de improbidade administrativa, o que acarretaria no seu afastamento cautelar por não ter condições de administrar. Posto isso, fica claro que resolveria dois problemas de uma vez só.

É exatamente por isso que se deve sempre que couber, de forma cautelosa e sistemática, buscar a interpretação mais adequada e coerente que a Constituição Federal queira transparecer, fazendo com que os órgãos da administração pública se correlacionem e complementem, assim como determina o Estado Democrático de Direito, e o Super Princípio Constitucional da Harmonia entre os Poderes.

Só desta maneira, por fim, a nação poderá engatinhar, rumo ao combate e prevenção a corrupção, e posteriormente, voltar a andar nos trilhos do desenvolvimento. Poderes bem estruturados, preparados e portanto, organizados, de maneira que torne difícil o enraizamento do improbe e que qualquer ato maldoso por parte de seus membros e representantes sejam descobertos.

É preciso sempre, administrar com postura, sensatez e equilíbrio o orçamento da nação brasileira, e o maior desafio de controle existentes em nossa estrutura, nada mais é, do que o dever de vigiar, quando ninguém mais vê, zelar, quando menos se espera e por fim, punir quando julgar conveniente, assim como quis dizer a magnífica Ministra do Supremo tribunal em seu voto oral, no julgamento da Lava Jato, a respeito do pedido de prisão do Senador

Delcídio do Amaral, em que diz que criminosos não passarão a navalha da desfaçatez , e que o crime não vencerá, em hipótese alguma, a Constituição Federal do Brasil.

REFERÊNCIAS

BERWING, Aldemir. *Direito Municipal*. Disponível em: <<http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2438/Direito%20municipal.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 20/02/2016

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DUARTE, Maurício. *Lei de inelegibilidades, Lei Complementar 135/2010 e o Processo Eleitoral*. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2013_1/mauricio_duarte.pdf>. Acesso em: 16 agosto 2016

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FURTADO, Ailana Sá Sereno. *O dever de prestar contas dos prefeitos municipais*. Revista Jus Navigandi. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4119>>. Acesso em: 16 fev 2017

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. *Direito Eleitoral*. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas, ano:2012

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

Manual do prefeito. Coordenação técnica Marcos Flávio R. Gonçalves. Rio de Janeiro: IBAM, 2009.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 4ª Edição. Niterói: Impetus, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1999

MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Administrativo Brasileiro*. 25ª Edição. Malheiros Editores, 2000.

MOREIRA, Alexandre Magno Fernandes. *Estado, Governo e Administração Pública*. Disponível em: <<http://www.lfg.com.br>>. Acesso em: 15 jul 2017

RAMIS, Diogo Dias. *Controle da administração pública*. Âmbito Jurídico. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12667>. Acesso em: 20 jul 2017.

SANTOS, Mateus Levi Fontes. *Pedidos escritos de informação precisam de parâmetros*. Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-mai-26/mateus-levi-pedido-escrito-informacao-parametros>>. Acesso em: 22 jul 2017

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15ª Edição. Malheiros Editores, 1998.

SILVA, José Antonio. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2005.