

A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITOS E SEUS REFLEXOS NO DIREITO*

BERGO, Carlos Henrique Bianchi

Faculdade Santa Lúcia
chbbergo@gmail.com

SEIXAS, Henrique Francisco

Faculdade Santa Lúcia
hfseixas@yahoo.com.br

RESUMO

As administrações públicas no Brasil vêm passando por inúmeras transformações em sua estrutura e a honestidade e capacidade de administrar o dinheiro público deve prevalecer em todos os setores da administração. O administrador tem a obrigação de respeitar os princípios básicos da administração pública. Mas, infelizmente, não é a percepção que se vislumbra neste país. O dever de prestar contas é essencial para garantir que a administração pública usou de forma adequada os recursos públicos. Desta forma, o Tribunal de Contas exerce um papel fundamental de auxiliar do Poder Legislativo. Porém, algumas decisões do Poder Judiciário interferem na autonomia da competência dos Tribunais de Contas e com isso deixam a população descrente da sua atuação como órgão fiscalizador. O presente artigo tem como objetivo, não só reforçar alguns entendimentos jurisprudenciais, mas também a verdadeira competência de cada Poder, no papel de julgamento das contas anuais do Executivo Municipal, pois é fundamental que haja mais julgamentos técnicos e menos políticos em decisões

*Este artigo é parte integrante de Trabalho de Conclusão de Curso defendido em setembro de 2020 pelo discente Carlos Henrique Bianchi Bergo, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Lúcia, sob orientação de prof. MSc. Henrique Francisco Seixas.

delicadas/controvertidas. Objetiva, ainda, expor as discussões acerca do julgamento das contas do executivo municipal, além dos reflexos de contas julgadas irregulares se expandirem para o direito eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: *Administração pública; Tribunal de contas; Poder legislativo; Competência.*

INTRODUÇÃO

Atualmente, o assunto de maior destaque no Brasil é a falta de lisura dos Governantes e casos devassos de corrupção que mancham a história do País. Desde uma pequena Prefeitura, onde pode haver um desvio de verba destinada para a educação até às altas esferas de Poder Executivo superfaturando obras públicas. A corrupção predomina sobre o mesmo ambiente em que tais decisões importantes são tomadas para a vida de cada cidadão.

Neste passo, a administração pública deve ser proba e robusta de lisura nas suas decisões. Seus efeitos para a sociedade podem ser danosos se o Chefe do Executivo Municipal não corresponder com os princípios constitucionais que sustentam a Administração Pública Municipal e, mesmo ocorrendo irregularidades, terem suas contas julgadas regulares pela Câmara Municipal por questões simplesmente políticas e não jurídicas.

O Tribunal de Contas do Estado tem seu papel fundamental de auxiliar, ao dar pareceres técnicos no julgamento de contas da gestão municipal. Tal tema não se acomoda em questionar e nem polemizar decisões pacificadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre este assunto, mas criar reflexões aprofundadas.

A primeira observação recai sobre a discussão que houve no STF, em meados de 2016 e 2017, onde houve uma controvérsia surgida na interpretação do artigo 71 da Constituição Federal (CF), a qual versava sobre o controle externo das contas de prefeito, especialmente sobre a competência para julgamento das contas de convênios firmados entre entes privados e a Prefeitura, com verbas exclusivamente municipais, onde a atuação do Prefeito se caracteriza como ato de gestão, entre outras polêmicas que serão discutidas em torno deste trabalho.

Além disso, o Tribunal de Contas tem poderes sancionatórios e instrumentos capazes de promover o ressarcimento de prejuízos causados ao

erário, o que não é previsto para a Câmara Municipal, gerando desta forma um certo receio da decisão tomada pelo STF.

O principal problema é a discussão que gera a competência do valor do parecer da Câmara Municipal valer mais que o parecer do Tribunal de Contas do Estado. O eleitor brasileiro poderia estar contribuindo para a perpetuação de candidatos com contas rejeitadas pelo Tribunal de Contas, mas regulares para as Câmaras ou as Egrégias Casas de Leis estariam interferindo na vontade popular?

Ocorrerá uma eventual maioria política a favor do Chefe do Executivo que possa frustrar um controle que é imposto pela Constituição. Ou seja, a política e seus interesses estarão à frente das escolhas populares e jurídicas sobre tal assunto.

A competência para julgamento das contas será atribuída à casa legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo administrador.

Porém, mesmo que o STF tenha entendido que o Tribunal de Contas do Estado é apenas órgão auxiliar dando o seu parecer nas contas do Executivo, é preciso fazer uma breve reflexão de que, na prática, se o Prefeito tiver uma ampla maioria de Vereadores na Casa Legislativa, seu parecer final sobre as contas do executivo muitas vezes será aprovada por entendimento político e não jurídico.

É nesse ponto crucial que se instala o objetivo do presente artigo: a verdadeira competência de cada Poder no papel de julgamento das contas anuais do Executivo Municipal, pois é fundamental que haja mais julgamentos técnicos e menos políticos em decisões delicadas/controvertidas. Objetiva também expor as discussões acerca do julgamento das contas do executivo municipal, além dos reflexos de contas julgadas irregulares se expandirem para o direito eleitoral.

2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA ORGANIZAÇÃO

Segundo Carvalho Filho (2015, grifo do autor), seria possível verificar um consenso entre autores de que a expressão “administração pública” é de certo modo duvidosa, exprimindo, dessa forma, vários sentidos. O sentido objetivo deve consistir na própria gestão de interesses públicos executada pelo Estado. Já o sentido subjetivo, na administração pública não se deve ser confundida qualquer dos Poderes estruturais do Estado.

Compreende Remedio (2018) que a Administração Pública Brasileira possui uma estrutura vertical, tendo como níveis a administração

Federal, a Estadual, a do Distrito Federal e a Municipal, e uma estrutura horizontal, cada uma das Administrações consideradas, quando o grau de complexidade admitir.

Para Cretella Júnior (2007), a administração pública é o conjunto orgânico e sistemático de normas jurídicas que abrangem a Administração direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, regendo-se por princípios constitucionais administrativos.

Na Carta Magna de 1988, no seu artigo 37, consagra-se que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988, s.p.).

Neste raciocínio, Carvalho Filho (2015) leciona que a expressão Administração Pública apresenta diversos sentidos. Numa acepção subjetiva, Administração Pública é o conjunto de pessoas, públicas e privadas, e de órgãos que exercitam atividade administrativa.

A administração pública ainda carece de um conceito concreto. Para Cretella Júnior (2000), a dificuldade em conceituar Administração está no fato de incluir-se este vocábulo na classe dos termos denominados tecnicamente de análogos ou analógicos.

Entende-se que a administração direta ou centralizada não é somente constituída de serviços mas, também, de órgãos a serviço do Estado, na gestão de bens e de interesses coletivos da sociedade. A administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União, do Estado ou Município. (COUTO, 2011).

Em face de complexas e inúmeras tarefas que são impostas à Administração Pública Direta, buscou-se uma divisão, ou melhor, a descentralização de tarefas para outros órgãos que sejam capazes de resolverem e solucionarem problemas do cotidiano. (MELLO, 2012)

Nesse sentido, Carvalho Filho (2015) explica que a Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma descentralizada.

A administração indireta é constituída segundo o inciso II do artigo 4º do Decreto-Lei 200/67, das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações públicas. (BRASIL, 1967).

Segundo o artigo 4º inciso II do Decreto-Lei 200/67:

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas. (BRASIL, 1967, s.p.).

A criação das pessoas jurídicas de direito público, segundo Mello (2012), pode ser notada como desejo da sociedade e também da administração pública, através de norma constitucional que disciplinasse tal matéria, eis o inciso XIX e XX do artigo 37 da CF de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada; (BRASIL, 1988, s.p.).

Portanto, os incisos XIX e XX do artigo 37 da CF tratam da criação de entidades da Administração Pública Indireta. O inciso XIX foi significativamente alterado pela Emenda Constitucional (EC) 19/98, especialmente no que se refere ao tratamento dispensado às fundações públicas.

3. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Faz-se necessário analisar que o Poder Constituinte, ao elaborar a CF de 1988, destinou no seu artigo 37 uma amplitude enorme para os princípios constitucionais.

Segundo Carvalho Filho (2015):

A Constituição vigente, ao contrário das anteriores, dedicou um capítulo à Administração Pública (Capítulo VII do Título III) e no art. 37 deixou expressos os princípios a serem

observados por todas as pessoas administrativas de qualquer dos entes federativos. (CARVALHO FILHO, 2015, p.18).

Neste raciocínio, Remedio (2018) demonstra que o rol de princípios constante no *caput*, do artigo 37 da CF não é exaustivo ou taxativo, mas meramente exemplificativo. Completa Justen Filho (2014) que o Princípio consiste em norma jurídica que consagra modelos genéricos e abstratos de conduta.

Os cinco princípios de maior relevância na Administração Pública estão elencados no artigo 37 da CF de 1988, com o seguinte teor:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988, s.p.).

De fato, não é apenas a CF de 1988 que veicula parte dos princípios para a Administração Pública. Segundo Couto (2011), normas infraconstitucionais podem também apresentar tais enunciados gerais.

A Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações) lista no seu artigo 3º diversos princípios relacionados às licitações e contratos administrativos, conforme trecho de lei extraído:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (BRASIL, 1993, s.p.).

Também serão listados princípios na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) em seu artigo 11:

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 [...] (BRASIL, 1992, s.p.).

Sublinhe-se que qualquer ato do administrador público que afronte

os Princípios Constitucionais da Administração Pública incorrerá, o mesmo, em ato ímprobo. (COUTO, 2011)

Para resumir melhor cada princípio, destaca-se o **Quadro 1**.

Quadro 1 – Princípios Fundamentais e seus Conceitos

PRINCÍPIOS	CONCEITO
LEGALIDADE	“Princípio basilar do regime jurídico-administrativo. É o fruto da submissão do Estado à lei. Sendo, a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei”. (MELLO, 2012, p.98)
IMPESSOALIDADE	“A impessoalidade se remete a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou em detrimento. Não se deve haver favoritismo, nem perseguições devem ser toleradas”. (MELLO, 2012, p.117)
MORALIDADE	“A moralidade deve ser praticada de forma realista nas administrações públicas, pois, a sua falta implicará à Administração a anulação de atos inválidos e responderá condenações pecuniárias cabíveis pela falta de moral”. (MELLO, 2012, p.122)
PUBLICIDADE	“A publicidade desempenha duas funções complementares. Por um lado, assegura a todos o poder de obter informações relativamente às ações e omissões praticadas por agentes estatais e mesmo não estatais, quando na gestão de recursos públicos. Por outro lado, a garantia do conhecimento por quaisquer terceiros é um fator de desincentivo à prática de atos reprováveis sejam reveladas”. (JUSTEN FILHO, 2018, p.106)
EFICIÊNCIA	“O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. (DI PIETRO, 2016, p.114)

Fonte: Baseado em Mello (2012), Justen Filho (2018) e Di Pietro (2016)

4. JULGAMENTO DE CONTAS DO EXECUTIVO E SEUS REFLEXOS NO DIREITO

Em toda administração pública direta ou indireta deve haver uma fiscalização no controle de gastos de cada setor. Mello (2012) aponta que a

administração pública se sujeita a múltiplos controles, na labuta de impedir-se que desgarre de seus objetivos e que desatenda as balizas legais, ofendendo interesses públicos.

A própria CF determinou a adoção de mecanismos de controle da atividade administrativa em seu artigo 70, parágrafo único.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. 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, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988, s.p.).

Segundo Carvalho Filho (2015), o controle do Estado pode ser exercido por meio de duas formas distintas. A primeira forma é o controle político, que tem a necessidade de um equilíbrio entre os Poderes – o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Este controle é um freio para que nenhum Poder sobressaia sobre o outro.

Ainda além do Controle Político, existe o segundo chamado de Controle Administrativo. Segundo Oliveira (2019), este controle é a prerrogativa reconhecida à administração pública para fiscalizar e corrigir, a partir de critérios de legalidade ou de mérito, a sua própria atuação.

A administração pública direta e indireta se utiliza do controle interno da atividade administrativa. Justen Filho (2018) ressalta que o controle interno é o dever-poder imposto ao próprio Poder de promover a verificação permanente e contínua da legalidade e da oportunidade da atuação administrativa própria, visando, desta forma, prevenir e eliminar defeitos.

Por outro lado, existe o Controle Externo que consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercitada por órgãos externos à estrutura do Poder que os praticou, ou seja, o chefe do poder executivo municipal, em decorrência de administrar recursos públicos, está obrigado a prestar contas, sujeitando-se ao controle externo. (JUSTEN FILHO, 2018).

4.1 Tribunal de Contas

O conceito geral do Tribunal de Contas é descrito por Carvalho Filho

(2015) sendo um órgão integrante do Poder Legislativo, tendo a função de auxiliá-lo no controle financeiro externo da administração pública.

Complementa Justen Filho (2018) que ao Tribunal de Contas incumbe o controle externo, especialmente tendo a modalidade de fiscalização. Sendo que essa atribuição pode se enquadrar no âmbito tanto do Poder Judiciário quanto do Legislativo.

Com as aceleradas mudanças políticas e da própria sociedade no Brasil, as características das administrações públicas devem mudar e, portanto, o controle externo também necessita mudar, como pontua Lima (2018) que:

Essencialmente, exige-se do Controle Externo cada vez maior agilidade e objetividade, substituindo preocupações ritualísticas por prioridades finalísticas. Nas sociedades democráticas, aumentam as pressões populares por maior transparência e eficiência na atuação do Poder Público e na gestão financeira do Estado. Crescem, em igual proporção, as cobranças do Parlamento e as responsabilidades das instituições e profissionais do controle externo. (LIMA, 2018, p. 58)

Assim, o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo realizando o controle externo na administração pública direta e indireta, prezando, sempre, pela legalidade, legitimidade, economicidade, das contabilidades financeiras desses órgãos. (MELLO, 2012).

4.2 Câmara Municipal

Inicialmente, o legislativo municipal é composto pela Câmara Municipal, composta por vereadores, representantes do povo do Município. O mandato dos Vereadores será de quatro anos. (LENZA, 2009).

Rigorosamente, leciona Silva (2005) que as atribuições da Câmara Municipal, deverão estar discriminadas na lei orgânica do Município. Ressaltando que a Câmara é um órgão do Poder Legislativo Local

Uma das principais funções do legislativo municipal é a fiscalização do município, estipulado no artigo 31, parágrafos 1º a 4º da CF/88:

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.

§ 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.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais. (BRASIL, 1988, s.p.).

Segundo Oliveira (2019), o controle legislativo será aquele exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo, a partir de critérios políticos e financeiros e nos limites fixados pelo texto constitucional.

Assim também, segundo o artigo 49, IX, da CF/88, “é da competência exclusiva do Congresso Nacional: [...] IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”. (BRASIL, 1988, s.p.).

Por fim, Justen Filho (2018) explica que cabe ao Poder Legislativo municipal o julgamento anual das contas do Executivo e sua rejeição poderá se fundar na prática de ação ou omissão que configure crime comum ou de responsabilidade. Também podendo promover a rejeição das contas sob argumentos de descumprimento de programas políticos.

4.3 Reflexos no Direito Eleitoral

É expresso de forma clara no artigo 14, parágrafo 3º, da CF as condições necessárias para disputar uma eleição:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

[...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária; Regulamento

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

- c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;
- d) dezoito anos para Vereador. (BRASIL, 1988, s.p.).

Almeida (2016) reconhece que para que a pessoa possa ser eleita, é preciso antes preencher requisitos das condições de elegibilidade. Complementa Castro (2018) que as hipóteses de inelegibilidade estão dispostas na CF e na Lei complementar (LC) 64/90. Na CF alguns exemplos claros são os inalistáveis e os analfabetos, entre outros. Porém, existem outras hipóteses nas inelegibilidades infraconstitucionais, estando na LC 64/90 com suas alterações. (CASTRO, 2018).

Interessante destacar a reforma da LC 64/90 com a vinda da LC 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) que abriu à lei complementar a possibilidade de estabelecerem-se outras hipóteses de inelegibilidade. (CASTRO, 2018).

Uma das principais alterações e causas de inelegibilidade foi a colocação da alínea g, no inciso I, artigo 1º que descreve sobre as rejeições de contas:

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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010) (BRASIL, 1990, s.p.).

Segundo Moraes (2003), no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do Poder Legislativo. Sendo que a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento.

4.4 Análise da Discussão do STF

Em 2016, o STF julgou em conjunto dois Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida que

possuíam como objeto a definição do órgão competente para realizar o julgamento de contas de gestão, ordenamento de despesas, dos Prefeitos Municipais (BRASIL, 2016a; BRASIL, 2016b).

O Relator Ministro Luís Roberto Barroso começou seu voto comentando que o que estaria basicamente em questão seria a aplicação da Lei da Ficha Limpa e a interpretação do que significa o “órgão competente”, na letra “g” do inciso I do artigo 1º, que diz que são inelegíveis os que tiverem suas contas rejeitadas por decisão irrecorrível do órgão competente. (BRASIL, 2016b, grifos nossos).

Outra dúvida esclarecida foi a diferença entre contas de governo e contas de gestão, que teria uma dimensão mais técnica. Conforme citou o Ministro Barroso (2016b):

[...] Em primeiro lugar, identificar que existe uma distinção entre conta de governo e contas de gestão. As contas de governo são sujeitas a uma avaliação política, as contas de gestão são sujeitas a uma avaliação técnica. Qual é o problema que nós enfrentamos aqui, neste caso? É que houve uma persistente oscilação jurisprudencial nessa matéria ao longo do tempo. E eu mesmo resgatei aqui as idas e vindas da jurisprudência [...] (BRASIL, 2016b, p.19).

Por fim, o Relator Ministro Luís Roberto Barroso entendeu que, se o prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão serão julgadas de modo definitivo pelo Tribunal de Contas competente, sem intervenção da Câmara Municipal. (BRASIL, 2016b).

Por outro lado, o Ministro Ricardo Lewandowski, na época Presidente do STF, discordou do Relator e entendeu que:

[...] Por força da Constituição, são os vereadores quem detêm o direito de julgar as contas do chefe do Executivo municipal, na medida em representam os cidadãos. A tese de repercussão geral tem o seguinte teor: “Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores [...] (BRASIL, 2016a, p.60).

Neste Recurso Extraordinário (RE), a questão central que foi discutida, no presente recurso, refere-se à natureza jurídica do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas anuais de prefeito, bem como

à produção de efeitos no caso de silêncio do Poder legislativo municipal quanto à sua aprovação ou rejeição. (BRASIL, 2016b).

Interessante descrever também um trecho da transcrição do debate entre o Relator Ministro Luís Roberto Barroso e Ministro Luiz Fux que foca no aspecto puramente político da Câmara Municipal:

[...] O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, de lege ferenda, sobre a própria composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas. Portanto, eu acho que, de lege ferenda, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Hodiernamente, eles têm os cargos distribuídos para o pessoal interno e também o Ministério Público, que faz um balanceamento dessa verificação. O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Auditores, é isso. O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Também há um aspecto político, mas, na câmara, o aspecto é só político, lá, no Tribunal de Contas, pelo menos, há uma divisão dessas ideologias entre os técnicos, os membros do Ministério Público [...] (BRASIL, 2016a, p.118).

Após grande discussão, por maioria dos votos, no RE 848826 o Plenário entendeu que para fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (BRASIL, 2016b, grifo nosso).

Já no RE 729744, a maioria do Plenário também entendeu que em caso de omissão da Câmara Municipal, somente o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da LC 64/1990 (BRASIL, 2016b).

Segundo o Relator do RE 848826, Ministro Luís Roberto Barroso, a jurisprudência neste caso da competência de julgamento de contas do executivo municipal oscilou durante muito tempo. (BRASIL, 2016b)

Na Reclamação (Rcl) nº15902, segundo Castro (2018), o Ministro Luiz Fux se posicionou da seguinte forma:

Com efeito, os Prefeitos Municipais não atuam apenas como chefes de governo, responsáveis pela consolidação e apresentação das contas públicas perante o respectivo Poder Legislativo, mas também, e em muitos casos, como os únicos ordenadores de despesas de suas municipalidades. E essa distinção repercute na atuação fiscalizatória das Cortes de Contas. Assim, quando estiver atuando como ordenador de despesas, compete ao Tribunal de Contas o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais, apurando a regular aplicação de recursos públicos, consoante o art. 71, inciso II, da CRFB/88. Em caso de inobservância dos preceitos legais, cabe à Corte de Contas aplicar as sanções devidas pela malversação de tais verbas. Como corolário, não se atribui a competência das Câmaras Municipais para o julgamento definitivo acerca das contas públicas, seja pela sua subserviência ao Executivo Municipal, seja pelo esvaziamento da atuação das Cortes de Contas. Decerto, o pensamento oposto vulnera a função precípua da Corte de Contas – apurar eventuais irregularidades na gestão da coisa pública –, permitindo a perpetuação de fraudes e corrupções pelos Municípios ao longo do país. Se ficar configurado que o Prefeito titulariza a competência, específica e individualizada, de administrar a aplicação dos recursos públicos em sua municipalidade, como é o que se verifica no caso dos autos, franqueia-se ao Tribunal de Contas a possibilidade de proceder ao julgamento das contas municipais, com caráter de definitividade. Destarte, afasta-se a incidência, em tais casos do art. 71, inciso I, da Constituição de 1988, na medida em que se encontra adstrito aos aspectos mais gerais relacionados à execução do orçamento (contas políticas ou de governo). (Rcl nº 15902 MC, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 05/07/2010, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-121 DIVULG 24/06/2015 PUBLIC 25/06/2015). (BRASIL, 2015, s.p.)

Segundo Castro (2018), outro entendimento interessante é que os tribunais eleitorais na época também reconheceram a inelegibilidade já a partir da decisão do tribunal de contas:

EMENTA: Eleições 2012. Recurso eleitoral. Registro de candidatura. Impugnação. Rejeição de contas de gestão. Prefeito. Órgão competente. Tcm. Precedentes do stf e deste regional. Irregularidades insanáveis. Violação à lei 8.429/92. Aplicação da alínea “g”, inciso i, art. 1º da lc 64/90. Precedentes do tribunal superior eleitoral e deste regional. Desprovisionamento do apelo.1. O recorrente, candidato ao cargo de vereador, quando responsável pela Prefeitura Municipal de Itatira, teve suas contas de gestão julgadas como irregulares pelo Tribunal de Contas dos Municípios (Processo 10552/09),

referente ao período de 04 de abril a 31 de dezembro de 2008. 2. A maioria dos Ministros do STF têm negado, em decisões monocráticas, o pretendido efeito suspensivo a reclamações 91 interpostas por prefeitos que pretendem ver reconhecida a falta de competência dos Tribunais de Contas para julgar contas de gestão (STF - Precedente: Rcl 13401, Relatora Min. Carmen Lúcia, DJE-055 publicado em 16/03/2012). Este Regional tem seguido este posicionamento (TRE/CE. Precedentes: RE 2142 e RE 4481, julgados, respectivamente, em 08/08/2012 e 10/08/2012). Reconhecimento da competência do Tribunal de Contas para julgamento das contas de gestão de Prefeito. 5. Configuração de ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 10 da Lei 8.429/92, resultando na inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC 64/90. Precedente do TSE. - Apelo desprovido (RECURSO ELEITORAL nº 19589, Acórdão nº 19585 de 13/08/2012, Relator(a) MARIA IRACEMA MARTINS DO VALE, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Tomo 139, Data 13/08/2012). (BRASIL, 2012, s.p.)

Todavia, no Recurso Extraordinário nº 848826, com repercussão geral, o Pleno do STF voltou a enfrentar a temática e reafirmou que só a Câmara Municipal pode julgar as contas – de governo e de gestão – do Prefeito, assentando que esta decisão – a da Câmara – é que pode impor inelegibilidade desta alínea “g”. (CASTRO, 2018, grifo nosso).

Como se vê, prevaleceu no STF o entendimento de que a análise das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, deverá ser exercida pelas Câmaras Municipais, contando com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

Por fim, no já citado Recurso Extraordinário nº 729744, também com repercussão geral, o STF fixou a tese de que “o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo” (BRASIL, 2016a, p. 1), *in verbis*:

EMENTA: Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara

Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido (BRASIL, 2016a, p. 1). TESE: O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. (RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017) (BRASIL, 2016a, p. 2).

Destaca-se assim, que a Constituição Federal foi assente em definir o papel específico do legislativo municipal para julgar, após parecer prévio do tribunal de contas, as contas anuais elaboradas pelo chefe do poder executivo local, sem abrir margem para a ampliação para outros agentes ou órgãos públicos.

Conclui-se, portanto, que o julgamento das contas do administrador público foi conferido ao Legislativo, vez que tal decisão tem natureza política e não apenas técnica ou contábil, já que pretende analisar, além dos requisitos legais de ordenação de despesas, se a ação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, às necessidades da coletividade. Não obstante, ressalte-se, tem o Tribunal de Contas importante papel no controle das contas de governo, zelando pela estrita legalidade e moralidade administrativa na gestão da administração pública direta e indireta desse país.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve o objetivo de trazer a realidade do julgamento das contas do executivo municipal. Inicia-se descrevendo o conceito de Estado e sua importância, defendendo sempre o Estado Democrático de Direito. A organização estrutural da administração pública foi conceituada de forma didática e foi descrita a importância de ter uma máquina pública ágil e eficiente nas suas atividades principais.

Também demonstrou a distinção entre a administração direta e indireta, conceituando cada órgão descentralizado e destacando a importância de cada um. No presente artigo, focou-se nos princípios básicos da administração pública, contemplados no art. 37 da CF. Demonstrou-se a importância do administrador público respeitar cada princípio destacado.

Por isso, foi preciso descrever as funções dos Tribunais de Contas

e das Câmaras Municipais. Também ao final, foi possível distinguir o controle externo de alguns Países. Toda discussão se volta ao Direito Eleitoral, causando apontamentos sobre a inelegibilidade por rejeição de contas.

A discussão principal foi introduzida em 2016 com a vinda da Lei da Ficha Limpa, que modificou o artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, gerando uma dúvida de qual seria o “órgão competente” para o julgamento final das contas do prefeito municipal. A questão chegou ao STF, com o julgamento dos REs 848826 e 729744, diferenciando contas de gestão de contas de governo, chegando ao ponto da votação apertada da maioria dos Ministros entenderem que a competência de julgamento das contas seria da Câmara Municipal.

Mesmo com o tema pacificado, ainda existem celeumas no mundo jurídico dentro dessa questão. Somente uma pequena parcela de Prefeitos conseguem apresentar contas positivas e regulares de suas gestões. Porém, a grande maioria é reprovada por pareceres técnicos dos Tribunais de Contas, demonstrando a falta de capacidade gerencial dentro de uma administração pública.

Este trabalho propôs a defesa de que o órgão técnico (Tribunal de Contas) é que deveria julgar as contas do Executivo Municipal e já gerar automaticamente a inelegibilidade do candidato, principalmente, quando esse também exercesse a função de ordenador de despesas, o que ocorre em cidades de médio e pequeno porte.

Ou seja, para exemplificar, se um parecer de rejeição de contas é emitido pelo órgão técnico e uma Câmara Municipal, com uma bancada de maioria a favor do Prefeito Municipal, derruba este parecer, seria o caso nítido de um julgamento político, sem nenhum estudo técnico e o favorecimento de um grupo exclusivo do Prefeito ou do ex-administrador público.

Realmente, com todas as vênias possíveis, o STF neste caso, retirou a essência da Lei da Ficha Limpa, dando um verdadeiro *Habeas Corpus* para os péssimos gestores se candidatarem novamente para outros cargos públicos. Antes desse julgamento, a rejeição de contas pelos tribunais de contas era a principal causa de impugnação de candidaturas por parte do Ministério Público Eleitoral.

Após toda essa discussão e entendimento, é possível observar que a maioria daqueles Prefeitos que já tiveram suas contas rejeitadas no passado e voltaram novamente para a Prefeitura, depois de um tempo, estão tendo suas contas rejeitadas novamente pela falta de técnica e gerenciamento correto da máquina pública.

Desta forma, este trabalho teve o objetivo principal de apresentar

esta discussão com o maior respeito às decisões passadas, mas com críticas objetivas e fundamentadas. Se a necessidade hoje é ter instituições fortes, uma menor corrupção dentro das altas esferas e uma renovação no campo político, o mais correto seria dar outro entendimento nessa discussão da competência de julgamento de contas do executivo municipal.

O Direito tem sim o dever de criticar, com argumentos, decisões inadequadas e precipitadas. O papel do estudante, do futuro bacharel em Direito é ouvir e discutir ideias, propor novas ações para um melhor entendimento da sociedade nas questões políticas.

Realmente, nos dias de hoje, é preciso haver mais decisões técnicas do que puramente políticas. Chegou-se o tempo do Direito apontar novos caminhos e construir novas realidades e se cada colega começar desde cedo, haverá um dia em que estaremos finalmente satisfeitos com as decisões jurídicas em nosso País.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. M. de. **Curso de Direito Eleitoral**. 11ª edição. Salvador: Juspodivm, 2016. 449 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Dispõe sobre a Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em dezembro de 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em fevereiro de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em abril de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em junho de 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em abril de 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **Rcl nº 15.902**. Reclamante: Luiz Martins de Oliveira. Reclamado: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 27 de fevereiro de 2015. Dje. Brasília, 04 mar. 2015. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25362603/reclamacao-rcl-15902-df-stf?ref=serp>. Acesso em junho de 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **RE nº 729.744**. Reclamante: Ministério Público Eleitoral. Reclamado: Jordão Viana Teixeira. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Dje. Brasília, 11 ago. 2016a. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2663414&numeroProcesso=597362&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em junho de 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **RE nº 848.826**. Reclamante: José Rocha Neto. Reclamado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Dje. Brasília, 11 ago. 2016b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4662945&numeroProcesso=848826&classeProcesso=RE&numeroTema=835>. Acesso em junho de 2020.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. **Recurso Especial Eleitoral: Resp 195-89.2012.606.0033 Itatira/CE 215782012**. Relator: Min. José Antônio Dias Toffoli, Data de Julgamento: 25/11/2012, Data de Publicação: DECISÃO O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará (TRE/CE), mantendo sentença, indeferiu o registro de candidatura de Francisco Orion Soares ao cargo de vereador, com fundamento na inelegibilidade inscrita no art. 10, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. O aresto possui a seguinte ementa (fls. 135-136): ELEIÇÕES 2012. Brasília-DF, 25 de novembro de 2012. Disponível em: <https://tse.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/301253314/recurso-especial-eleitoral-respe-1958920126060033-itatira-ce-215782012/inteiro-teor-301253323>. Acesso em junho de 2020.

BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. 1384 p.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015. 1368 p.

CASTRO, E. de R. **Curso de Direito Eleitoral**. 9ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2018. 738 p.

COUTO, R. **Curso de Direito Administrativo: segundo a jurisprudência do STJ e do STF**. São Paulo: Atlas, 2011. 585 p.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2000. 658 p.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Forense, 2016. 1063 p.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª edição. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. 1423 p.

LENZA, P. **Direito Constitucional Esquematizado**. 13ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. 905 p.

LIMA, L. H. **Controle Externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7ª edição. São Paulo: Método, 2018. 526 p.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 29ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012. 1135 p.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2003. 594 p.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª edição. São Paulo: Forense, 2019. 996 p.

REMEDIO, J. A. **Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Verbatim, 2018. 876 p.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005. 460 p.