

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI
CAMPUS CLOVIS MOURA –CCM
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CCHS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

MAÍLSON MARQUES ROLDÃO

**DA COMPETENCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR CONTAS DO
EXECUTIVO MUNICIPAL**

TERESINA – PIAUÍ
2017

MAÍLSON MARQUES ROLDÃO

**DA COMPETENCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR CONTAS DO
EXECUTIVO MUNICIPAL**

Projeto apresentado na disciplina de monografia de Conclusão de Curso como requisito básico para a apresentação do Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Direito.

Orientador (a): Esp. Marcos Luiz da Silva

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro **a Deus**, por me dar saúde e disposição sempre. Agradeço aos meus pais que sempre me apoiaram e me deram a orientação e o carinho que me fortalecem todos os dias para alcançar meus sonhos. Agradeço a minha namorada que me acompanhou durante toda a minha trajetória acadêmica, me agraciando com bons conselhos e com sua torcida.

Agradeço ao meu orientador Professor Esp. Marcos Luiz da Silva pelas dicas valiosas e pelo zelo com que analisou todos os detalhes deste trabalho.

RESUMO

O Tribunal de Contas é órgão essencial ao controle da Administração Pública, cuidando, em especial, do controle financeiro, mas também da legalidade das contas, de modo que contribui para a boa gestão dos recursos públicos em prol do interesse coletivo. Assim, a Corte de Contas cuida da sustentabilidade financeira do Estado Democrático de direito. Por isso, esse trabalho objetivou falar sobre o tribunal de contas em suas nuances constitucionais, como também, explorar seu histórico constitucional no Brasil e abordar sua posição institucional e natureza jurídica. Nessa esteira, procurou-se frisar sua competência judicante no que se refere ao julgamento de contas no âmbito da natureza dualística destas contas. Por fim, pretendeu-se explorar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal que definiu a competência para julgar as contas do Chefe do Executivo Municipal na qualidade de ordenador de despesas. Para isso, este trabalho analisou o histórico jurisprudencial do Supremo e o posicionamento da doutrina especializada sobre esse tema, visto que o entendimento do Tribunal terá reflexos na aplicação da Lei de Ficha limpa e, assim, influenciar as disputas eleitorais futuras.

Palavras – chave: Contas, Competência, Administração, Controle, Ordenador, jurisprudência.

ABSTRACT

The Court of Audit is an essential organ for the control of the Public Administration, taking care, in particular, of the financial control, but also of the legality of the accounts, so that it contributes to the good management of the public resources in favor of the collective interest. Thus, the Court of Auditors takes care of the financial sustainability of the Democratic State of law. Therefore, this work aimed to talk about the court of accounts in its constitutional nuances, as well as to explore its constitutional history in Brazil and address its institutional position and legal nature. In this vein, it was sought to emphasize its judicial competence with regard to the judgment of accounts within the scope of the dual nature of these accounts. Finally, it was intended to explore the recent decision of the Federal Supreme Court that defined the jurisdiction to judge the accounts of the Chief of the Municipal Executive as the authorizing officer of expenses. For this purpose, this study analyzed the Supreme Court's jurisprudential history and the positioning of specialized doctrine on this topic, since the Court's understanding will have repercussions on the application of the Clean Registry Act and, thus, influence future electoral disputes.

Key words: Accounts, Competence, Administration, Control, Computer, jurisprudence.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1.BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONATAS NO BRASIL	10
2.PAPEL CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL.....	12
3.NATUREZA JURÍDICA E COMPETÊNCIA JUDICANTE DO TRIBUNAL DE CONTAS	16
4.COMPETENCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	23
5.CONCLUSÃO	28
REFERÊNCIAS	31

INTRODUÇÃO

A existência de um órgão de controle dos atos de índole financeira da Administração Pública é uma das características do Estado contemporâneo. Embora apresentando diferenças de forma, de composição e, até de competências, a existência de um órgão de controle tem sido a marca presente nos Estados atuais.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 31, caput, que a fiscalização do Município será exercida pelo poder legislativo municipal mediante controle externo. Este controle será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos estados ou Conselho de Contas do município, onde houver. Tal Controle poderá ocorrer sobre atividades diferenciadas podendo distinguir-se uma dupla natureza de controle: o controle político e o controle financeiro.

O controle político traz a possibilidade de fiscalização e decisão do poder legislativo municipal sobre atos ligados a função administrativa e a organização do executivo municipal. Já o controle financeiro se dá pela fiscalização e controle referente à receita, à despesa e à gestão dos recursos públicos. A partir deste último é que o legislativo por meio dos seus órgãos procede a fiscalização das contas de gestão e das contas de governo do chefe do executivo municipal.

Assim, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas –atividade típica-, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas. A apreciação poderá culminar em um parecer prévio de reprovação das contas a ser analisado pela Câmara de Vereadores que poderá gerar consequências para o gestor no caso de reprovação de contas, como, por exemplo, a sua inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990, com modificação dada pela lei complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa), que assim dispõe

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo: (...)

g) são inelegíveis aqueles 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, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no

inciso II do artigo 71 da Constituição Federal; (redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010 dest. acresc.)

Dessa forma, fica evidente que o papel fiscalizador e controlador do Poder Legislativo sobre a Administração Pública tem fundamento eminentemente constitucional. Sobre isso não há dúvidas.

A Corte de Contas cuida-se de órgão de inegável relevância no regime republicano e goza de certa autonomia no sistema, desfrutando de quadro próprio e lei de auto-organização.

Nesse diapasão, é de se concluir que os tribunais de contas são garantia objetiva de legalidade e da boa gestão financeira. Assim se manifestou Artur Cezar de Souza sobre a importância da corte de contas:

Na realidade, os tribunais de contas e órgãos congêneres são, em primeira linha, garantia objetiva da legalidade e da boa gestão financeira, funcionando indiretamente como garantia dos cidadãos. Prima face, não são, pois, órgãos vocacionados para a defesa direta e imediata de interesses legítimos dos particulares, pois é o interesse público que, em primeira linha, domina a atuação do Tribunal de Contas. (SOUZA, 2015, p.39)

É assim que o Tribunal de Contas se apresenta como instituição vital ao Estado Democrático visto que tem-se como Estado Democrático a organização do país com poderes limitados, com dirigentes eleitos periodicamente, em eleições livres, por sufrágio universal e voto direto e secreto e que garanta as liberdades fundamentais da pessoa humana, tornando-se imprescindível que os atos de índole financeira da Administração sejam controlados por um órgão externo à própria Administração e dotado de autonomia e de garantias, para o desempenho de suas funções.

Com a conjuntura atual, em meio ao fortalecimento das instituições democráticas, os órgãos de controle ocupam lugar de destaque, já que não existe, nos dias atuais, país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público. Excetuam-se apenas os regimes ditatoriais - nos quais o que os dirigentes menos querem e menos aceitam é o controle de seus atos -, e os Estados de forte atraso na organização política e econômica. Afora estas duas situações, todos os demais possuem instituições de controle.

A jurisdição do Tribunal de Contas se estende a todos os órgãos da administração direta, indireta, autárquica e fundacional, compreendendo os três níveis de Governo: federal, estadual e municipal. O Tribunal de Contas da União (TCU) fiscaliza os órgãos e entidades federais, e aos Tribunais Estaduais (TCE) compete fiscalizar todos os organismos estaduais e municipais, exceção feita apenas aos

Municípios que em 1988, possuíam Tribunal próprio, uma vez que a Constituição de 1988, garantiu a existência dos que haviam sido criados anteriormente, proibindo os demais Municípios de os instituírem.

O controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública costuma ser chamado de controle legislativo. Esse controle ocorre em qualquer esfera de governo, seja federal, estadual, distrital ou municipal.

Assim, chama-se de controle legislativo somente o exercício da função típica de fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre os atos dos demais poderes, sobremaneira do Poder Executivo e de sua Administração Indireta.

Basicamente, o controle legislativo manifesta-se de duas maneiras: (a) controle político, também chamado de controle parlamentar direto, que é aquele exercido diretamente pelo Congresso Nacional, por suas Casas, pelas comissões parlamentares, ou diretamente pelos membros do Poder Legislativo; (b) controle exercido pelo Tribunal de Contas (também chamado de controle parlamentar indireto ou simplesmente controle técnico).

Nesse contexto, a titularidade do controle externo cabe às Casas Legislativas. Contudo, a maior parte das competências no que diz respeito ao controle externo são dos tribunais de contas.

Com isso, esse trabalho pretende falar sobre o Tribunal de Contas no que diz respeito a sua formação, seu papel constitucional, sua posição institucional entre os três poderes do Estado Democrático, suas competências constitucionais e sua competência para julgar contas do Chefe do Poder Executivo enquanto ordenador de despesas à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Objetiva-se, principalmente, analisar a atual decisão do Supremo Tribunal Federal que gerou reflexo no mundo político e jurídico, podendo mudar o cenário das disputas eleitorais em todo o Brasil e a história do controle financeiro da Administração Pública.

Os primeiro e segundo capítulos cuidarão de uma abordagem propedêutica dos tribunais de contas. O primeiro versará a evolução histórica dos Tribunais de contas levando em consideração os marcos constitucionais brasileiros demonstrando seus altos e baixos em épocas democráticas e ditatoriais do Brasil. O segundo fará o delineamento de sua posição institucional levando em consideração sua natureza jurídica e a Teoria da Tripartição dos Poderes, como também falar sobre suas competências constitucionais gerais.

O terceiro capítulo enfatizará a competência judicante do tribunal de contas e suas limitações frente a jurisdição do Poder Judiciário. Nesse passo, seguirá falando sobre a competência sancionatória decorrente da judicante tratando de explicar sobre as duas naturezas das contas públicas: as contas de gestão e as contas de governo. Com isso, trará os contornos do controle externo realizado pelo tribunal de contas no que diz respeito a cada natureza.

No quarto capítulo, se encontra o cerne do trabalho, já que é onde se cuidará de falar sobre a definição do órgão competente para analisar as contas do Chefe do Executivo Municipal, na qualidade de ordenador de despesas, levando-se em consideração a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

1. BREVE HISTÓRICO DOS TRIBUNAIS DE CONATAS NO BRASIL

No Brasil, já no século XVII, período colonial, no ano de 1680, foram criadas as Juntas das Fazendas das Capitânicas e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, ambas jurisdicionadas à Portugal, para o controle das finanças públicas. Em 1808, instalou-se, por ordem de Dom João VI, o Erário Régio. Neste ano, foi criado também o Conselho da Fazenda que tinha como função principal acompanhar a execução da despesa pública. Verônica Vaz de Melo informa “O Conselho da Fazenda foi transformado em Tesouro da Fazenda na Constituição de 1824” (MELO, 2012, n. 98).

A iniciativa para a criação de um Tribunal de Contas no Brasil ocorreu em 1826, através de um projeto de lei proposto no Senado pelo Visconde de Barbacena, Felisberto Caldeira Brandt e José Inácio Borges. Todavia, o primeiro Tribunal de Contas do país, que foi o Tribunal de Contas da União, só foi criado em 1890, através do Decreto 966-A de 07 de novembro de 1890, por iniciativa de Rui Barbosa, Ministro da Fazenda na época. A primeira Constituição que previu o Tribunal de Contas foi a de 1891 no artigo 89, conferindo a este órgão a competência para liquidar e verificar a legalidade das contas da receita e da despesa antes de serem prestadas para o Congresso Nacional. A instalação deste Tribunal ocorreu no ano de 1893.

Já a Constituição de 1934, ampliou as competências do Tribunal de Contas da União, conferindo a este órgão a função de proceder ao acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e dos contratos, proceder ao julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público e oferecer parecer prévio sobre as contas do Presidente da República. Nas palavras de Pontes de Miranda:

A Constituição de 1934 considerou-o órgão de cooperação nas atividades governamentais. Ao antigo Tribunal de Contas – que a Constituição manteve (art.99: é mantido) – o texto de 1934 conferiu, assim, a mais, a atribuição de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos em toda a sua extensão. O acréscimo, em vez de o tornar órgão cooperador do Poder Executivo, acentuou o elemento judiciário que já ele tinha, inclusive pelo modo de composição e garantias de seus membros. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. 1970, p.248).

Segundo Pontes de Miranda, o Tribunal de Contas era um órgão *sui generis* do Poder Judiciário com função auxiliar do Poder Legislativo, não se encaixando na interpretação rígida da Teoria da Tripartição dos Poderes “criação posterior à teoria da separação dos poderes e fruto da prática, destoava das linhas rígidas da tripartição”. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. 1970, p. 248).

Na Constituição de 1937, todas as competências trazidas pela Constituição de 1934 foram mantidas, exceto oferecer parecer prévio sobre as contas presidenciais, demonstrando a natureza ditatorial do diploma legal em comento.

A Constituição de 1946 manteve todas as competências da Constituição anterior e acresceu a função de o Tribunal de Contas julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões. Sinal de uma revitalização democrática nacional.

Na Constituição de 1967, houve o enfraquecimento do Tribunal de Contas. Nesta Constituição, ocorreu a exclusão da atribuição de o Tribunal de Contas examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas. Todavia, o Tribunal de Contas continuou a ter a função de apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam objeto de representação ao Congresso Nacional. Retirou-se também a competência do Tribunal de Contas de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, tendo o Tribunal competência apenas para a apreciação da legalidade para fins de registro.

No texto constitucional de 1988, Constituição Cidadã, houve o fortalecimento da instituição Tribunal de Contas. Isso fica perceptível a partir da própria forma de composição desta Corte:

O art.73, do Texto Constitucional, ao estabelecer que dois terços dos membros do TCU seriam indicados pelo Congresso Nacional, enquanto o Presidente da República indica apenas um terço, sendo que dois, alternadamente, entre membros do Ministério Público junto ao Tribunal e auditores, e apenas um membro em princípio estranho ao TCU, fortaleceu a Corte, em tese, assegurando-lhe maior autonomia em relação ao Executivo. (CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. 2006, p.9).

É importante ressaltar que, pela primeira vez, se encontrou explícita na Carta Magna a obrigatoriedade de observação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios da estruturação e funcionamento de seus próprios Tribunais de Contas, no que cabível relativamente ao TCU, descrito em seu artigo 75.

Com o exposto, demonstra-se a índole democrática dos tribunais de contas, pois vê-se que suas atribuições foram expandidas nos marcos constitucionais democráticos e retraídas nas constituições de cunho ditatorial, provando sua íntima ligação com o estado democrático de direito.

2. PAPEL CONSTITUCIONAL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

O Tribunal de Contas da União tem o papel constitucional de zelar pela regularidade e pela legalidade das contas da Administração Pública.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União tem como função essencial realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta, no exercício de um dos controles do poder público.

As empresas públicas e sociedades de economia mista também estão sujeitas à fiscalização dos Tribunais de Contas, como qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais as pessoas públicas respondam, ou que, em nome desta, assuma obrigação de natureza pecuniária, na forma do artigo 70 da Constituição Federal.

O Controle da Administração Pública pode se dar sob dois aspectos: político e administrativo. O primeiro, estudado pelo Direito Constitucional, está diretamente relacionado ao "sistema de freios e contrapesos", enquanto o segundo, estudado pelo Direito Administrativo, se refere à atividade administrativa propriamente dita.

Conforme os ensinamentos de Carvalho Filho, o controle da Administração Pública representa um “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de poder” (CARVALHO FILHO, 2005, p.781).

Esta fiscalização e revisão são os elementos fundamentais do controle, sempre calcados no princípio da legalidade. A fiscalização nada mais é que o poder de verificação das atividades dos órgãos e agentes administrativos; é a verificação de que as atividades públicas estão cumprindo suas finalidades, enquanto a revisão é o poder de corrigir condutas administrativas, seja porque eivadas de vícios de legalidade, seja em função de mudanças nas políticas públicas.

Este controle da Administração Pública é amplo, ou seja, abrange todos os Poderes da República pois é através dele que será aferida a legitimidade das condutas administrativas, sendo uma garantia para nós administrados e para a própria Administração. Sua natureza é de princípio fundamental, vez que assim foi tratado pelo DL 200/67, (Estatuto da Reforma Administrativa Federal), que o elencou entre os

cinco princípios fundamentais aos quais deverá estar atrelada a Administração: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Esse controle da Administração Pública sofre diversas classificações doutrinárias. Contudo, para o fim a que nos propomos, interessa saber que os Tribunais de Contas enquadram-se no chamado controle legislativo sob o aspecto financeiro, que pode ser interno ou externo, isto porque se situa em Administração diversa daquela onde a conduta ou ato administrativo se originou.

Este dispositivo inaugura a seção IX do corpo permanente da Constituição Cidadã, que versa sobre a Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária.

Tudo isso se aplica aos Municípios e aos Estados conforme artigo 75 da Lei Maior estabelecendo que, no que couber, é claro, as normas relativas ao TCU serão aplicadas às Cortes Estaduais e Municipais.

As cortes de contas realizam uma das modalidades de controle sobre os atos do Poder Público, ao passo que auxiliam o Legislativo no chamado controle externo na forma do artigo 71 do texto magno.

Assim, a partir da Constituição de 1988, a instituição Tribunal de Contas consolidou-se através do importante papel de proteção do patrimônio público.

O Tribunal de Contas da União é composto por nove ministros que possuem as mesmas garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos ministros do STJ.

Já os Tribunais de Contas dos Estados são estruturados de acordo com o disposto nas Constituições Estaduais, respeitado o disposto na CRFB/88. É integrado por sete conselheiros, sendo quatro escolhidos pela Assembleia Legislativa e três pelo Governador do Estado (súmula 653 do STF).

A Constituição federal veda a criação de Tribunais, Conselhos e órgãos de contas municipais (art. 31 § 4º da CRFB/88). Porém, os municípios que já possuíam tais instituições anteriormente à CRFB/88 poderão mantê-las. Os demais municípios terão o controle externo da Câmara Municipal realizado com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e Ministério Público.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas se refere à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública.

Os Tribunais de Contas fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões. Dentro desta função, é examinada a legalidade dos atos de admissão e de aposentadoria, por exemplo, bem como, a aplicação das transferências

de recursos federais aos municípios, o cumprimento da LRF (principalmente no que tange à despesa com pessoal), do endividamento público e ainda os editais de licitação, atos de dispensa e inexigibilidade.

Consultoria também é atribuição do Tribunal, e consiste na elaboração de pareceres prévios sobre as contas do Chefe do Executivo, dos demais Poderes e do Ministério Público, a fim de subsidiar seu julgamento pelo Poder Legislativo.

Esta função consultiva engloba ainda as respostas às consultas feitas por determinadas autoridades sobre assuntos relativos às competências do Tribunal de Contas.

A função informativa é desempenhada mediante três atividades: envio ao Poder Legislativo de informações sobre as fiscalizações realizadas, expedição dos alertas previstos pela LRF e manutenção de página na Internet contendo dados importantes sobre a atuação do Tribunal, as contas públicas, dentre outros.

Existe também a incumbência corretiva que engloba dois procedimentos que se encontram encadeados (e que estão nos incisos IX e X do art 71 da CR/88): a fixação de prazo para a adoção de providências que visem o cumprimento da lei e a sustação do ato impugnado quando não forem adotadas as providências determinadas. Em se tratando de contratos, a matéria deverá ser submetida ao Poder Legislativo. Se este não se manifestar em 90 dias, o Tribunal de Contas poderá decidir a questão.

Os tribunais de contas têm, ainda, competência normativa decorrente do poder regulamentar conferido pela Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções, deliberações e outros atos normativos relativos à competência do tribunal e a organização dos processos que lhe são submetidos.

Vale lembrar a atribuição para fornecer o serviço de ouvidoria consistente no recebimento de denúncias apresentadas pelo controle interno, por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. É aquele contato dos Tribunais de Contas com a sociedade anteriormente mencionado, inspirada pelo princípio do Controle Social. A apuração destas denúncias será sigilosa, a fim de se proteger a identidade do denunciante e a própria honra e imagem dos envolvidos, até que seja tomada uma decisão.

Diante de tudo isso, percebe-se que o dever constitucional da Corte de Contas é mais que nobre, trata-se de um encargo necessário ao bom funcionamento da Administração Pública em todas suas esferas de governo, e tem o escopo de

salvaguardar o interesse público e o da própria administração, cuidando de zelar, por consequência, dos valores sociais republicanos e da estabilidade financeira, institucional e moral da coisa pública.

3. NATUREZA JURÍDICA E COMPETÊNCIA JUDICANTE DO TRIBUNAL DE CONTAS

Polêmica foi definir o posicionamento institucional do Tribunal de Contas no âmbito da organização do estado de direito, em especial no tocante a sua relação com os poderes estatais. Em sua obra, Robertônio Pessoa afirma que essa polêmica revela mais uma fragilidade classificatória e integradora do esquema clássico e ortodoxo da *Tripartição de Funções ou Poderes* adotada no Direito Público Moderno, (PESSOA, 2000, p.473).

Dada a complexidade de atribuições do Estado em nossos dias, somada com as peculiaridades do processo histórico de cada ordenamento jurídico-político nacional, torna-se muito problemático integrar um determinado órgão ou instituição numa das três estruturas orgânicas tradicionais. Na atual conjuntura constitucional existem instituições controladoras de difícil localização institucional, como é o caso do Ministério Público e do Tribunal de Contas. No entanto tal dilema é mais acentuado quando se trata da corte de contas, visto que esses órgãos, constitucionalmente organizados, tem atribuição de apreciar contas de órgãos de todos os poderes, inclusive do Parquet.

Conforme visto, a Constituição dá aos tribunais de contas o dever de “auxiliar” o Poder Legislativo no seu papel típico de fiscalizador. Situam-se na órbita deste Poder, agindo, contudo, com autonomia administrativa e fiscalizatória, sem vínculo de subordinação com o Parlamento, em sintonia com as competências constitucionalmente conferidas.

Deve-se insistir neste aspecto às vezes menosprezado da posição institucional do Tribunal de Contas, em conformidade com seu perfil constitucional concretamente traçado. Não se apresenta como mero apêndice auxiliar do Poder Legislativo, nem mesmo órgão de mero assessoramento de Poder. Auxilia sem, contudo, sujeita-se. Não há vínculo hierárquico entre a corte de contas e Casa Legislativa respectiva. Existindo, portanto, uma relação de cooperação.

Seus membros ostentam similares garantias conferidas à Magistratura, conforme artigo 73, parágrafo 3º, da CF, corroborando sua independência funcional.

Os tribunais de contas possuem natureza jurídica de instituição autônoma. Assim, entende Renato Azeredo (AZEREDO, 2014):

Para corroborar a independência dos Tribunais de Contas em relação aos demais poderes do Estado, bastaria a leitura dos artigos 44, 76 e 92 da Constituição de 1988, que informam os órgãos que compõe os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Tribunal de Contas é instituição autônoma, com independência financeira e administrativa, não integrando nenhum dos poderes, uma vez que a todos fiscaliza na função administrativa, sendo indispensável que não esteja à mercê de qualquer pressão advinda daqueles sujeitos a sua fiscalização.

Azeredo (AZEREDO,2014), insiste na natureza autônoma do Tribunal de Contas citando decisões do Supremo

Nessa linha, tem-se ainda a recente decisão cautelar na Adin 4190-8/RJ, da lavra do ministro Celso de Mello, para quem os Tribunais de Contas são órgãos **investidos de autonomia, inexistindo qualquer vínculo de subordinação institucional ao Poder Legislativo**. A distinção feita pelo STF das competências estabelecidas nos incisos 1 e 11 do artigo 71, no mais, tornam clara a independência desse órgão em relação ao Parlamento, como se verifica na decisão cautelar na Adin-MC 3715: " [...] 5. Na segunda hipótese [do inciso II, do artigo 71 da CF/88], o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo."

Sendo assim, os Tribunais de Contas não estão em qualquer dos três poderes. Sua natureza é de órgão independente que auxilia todos os poderes da federação e ainda, a comunidade. Auxilia o Poder Legislativo prestando-lhe informações, pareceres e relatórios; e os Poderes Judiciário e Executivo orientando sua atuação no controle interno e na autotutela da legalidade. Por fim, auxilia também a comunidade, uma vez que a Constituição de 1988 alargou seu contato conosco ao prever, em seu art. 74, §2º, que qualquer cidadão pode denunciar irregularidades e ilegalidades à Corte de Contas, ou seja, a Constituição aumentou a participação popular no controle do patrimônio público, passando a servir à sociedade de forma direta e indireta (através do controle externo).

Os Tribunais de Contas possuem competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública.

A apreciação pelo Tribunal de Contas está sujeita ao controle do Poder Judiciário em casos de vício de legalidade (jamais quanto ao mérito), não tendo o caráter definitivo que qualifica os atos jurisdicionais, e o que assenta Robertônio Pessoa (PESSOA, 2000, p. 479) quando lembra que

Nenhuma das atribuições dos tribunais de contas podem ser caracterizadas como jurisdicionais. Tratam-se de *decisões administrativas*, passíveis, em princípio, de revisão pelo Poder Judiciário vez que somente as decisões judiciais fazem "coisa julgada" formal e material, tornando imutáveis os efeitos da sentença (ou acórdão)

Essa função, aqui chamada de judicante, é que viabiliza a imposição de sanções aos autores de irregularidades, como por exemplo, nos casos de infração à LRF.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, 1996, p. 33) contudo, adverte que, apesar da semelhança com a função administrativa, não se pode colocar a decisão proferida pelo Tribunal de Contas no mesmo nível que uma decisão proferida por órgão integrado da Administração Pública. É bem verdade, pois não faria sentido se os atos controlados tivessem a mesma força dos atos de controle. Deste modo, não é técnico referir-se às decisões dos tribunais de contas como decisões puramente administrativas, sob pena de desqualificar a função controladora da Corte Técnica de Contas e sua altíssima relevância no Estado de Direito.

Diante dessa semelhança de estrutura e atribuições as Cortes de Contas tiveram, inclusive, reconhecida pelo STF, através da ¹súmula 347, a competência para apreciar a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público. Desta forma, as atribuições dos Tribunais de Contas ultrapassaram as discussões sobre a legalidade no controle orçamentário, financeiro, contábil operacional e patrimonial, fortalecendo-se a atribuição de fiscalização baseada na legitimidade do órgão e no princípio da economicidade.

A partir dessa atribuição judicante a constituição traz a competência sancionatória dos Tribunais de Contas no que se refere a aplicação de sanções que decorrem da responsabilização e punição, na forma da lei, dos gestores que apresentem contas irregulares ou ilegalidade de despesas, como se pode constatar em seu texto:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]
VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, **as sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...]

As decisões sancionatórias dos Tribunais de Contas tem eficácia de título executivo, conforme consta no artigo 71, parágrafo 3º, da CFRB, apesar de os Tribunais de Contas não terem competência para executá-las. Quem executará tais

¹ **Súmula 347 STF:** O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

decisões serão as entidades públicas beneficiárias por meio de ação de execução fiscal.

Há vozes sustentando que as mesmas deveriam ser executadas pelo próprio Tribunal de Contas, e não pelas Procuradorias de cada unidade federativa (e, no caso da União Federal, pela Advocacia-Geral da União), como é feito hodiernamente, em função do disposto nos artigos 131 e 132 da CR/88. O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar sobre o tema e, em maio de 2002, no Recurso Extraordinário nº 223.037-1, decidiu, por unanimidade, em sentido contrário à promoção da execução judicial pela Corte de Contas, por ausência de previsão expressa sobre a matéria.

Esta função é crucial para que o Tribunal possa inibir irregularidades e garantir o ressarcimento ao erário. Entre as penalidades normalmente aplicadas estão, por exemplo, a aplicação de multa proporcional ao débito imputado, multa por infração à LRF, afastamento do cargo de dirigente que obstrui a auditoria, decretação de indisponibilidade de bens por até um ano, declaração de inidoneidade para contratar com a administração pública por até cinco anos, declaração de inabilitação para o exercício de função de confiança, dentre outras.

Faz-se oportuno frisar que não fica inviabilizada a aplicação de penalidades em outras instâncias como a cível, criminal e eleitoral. Assim, por exemplo, a Justiça Eleitoral pode tornar inelegíveis aqueles administradores que tiveram suas contas julgadas irregulares nos cinco anos anteriores ao pleito, independente da aplicação de multa ou imputação de débito, com base na Lei da Ficha Limpa.

Os tribunais de contas não tem competência para realizar todas as formas de controle.

O controle externo da gestão pública é desenvolvido de forma conjunta pelo Legislativo, cabendo-lhe a titularidade, e pelo Tribunal de Contas, o qual detém competências próprias e privativas. Nesse contexto, é importante comentar que o termo auxílio, destacado acima, não significa subordinação. Assim, o Tribunal de Contas tem suas competências próprias, as quais não podem ser revistas pelo Legislativo. Em síntese, algumas atividades de controle externo são exercidas unicamente pelo Legislativo, outras somente pelos TCs e, por fim, algumas são exercidas conjuntamente pelo TC e pelo Poder Legislativo.

O artigo 71 da Constituição Federal, ao descrever as funções que exercem como órgão que presta auxílio ao Poder Legislativo no controle externo da

administração pública, estabelece que lhes compete, entre outras funções: a) apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio; e b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, incluindo ainda todos aqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidades que resultem em prejuízo ao erário público.

No que se refere à primeira delas, os tribunais de contas exercem atribuições que se inserem no âmbito de sua função consultiva, uma vez que se está diante do julgamento das chamadas “contas de governo”, ou seja, das contas anuais, que explicitam a atividade financeira do ente federado no exercício financeiro findo demonstrando os números globais de gastos, e que tem no chefe do Poder Executivo o responsável por sua apresentação para julgamento perante o Poder Legislativo, titular do controle externo da administração pública.

Sendo assim, a função dos tribunais de contas limita-se a emitir um parecer, sugerindo o resultado do julgamento — as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou reprovadas —, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo competente.

No que tange à segunda função anteriormente mencionada — julgamento de contas dos administradores e responsáveis por recursos públicos —, os tribunais de contas “julgam” as contas, proferindo decisões definitivas, de natureza administrativa, podendo considerá-las regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. São as chamadas “contas de gestão”.

As contas de governo são prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo e têm por finalidade demonstrar as atividades financeiras da administração pública do ente federado pelo qual é responsável no exercício financeiro a que se referem, evidenciando os resultados da ação governamental, com o cumprimento dos programas orçamentários no período, o nível de endividamento, destinação dos recursos às áreas prioritárias e cumprimento dos deveres de gastos mínimos obrigatórios, observância dos limites de gastos com pessoal e demais informações que permitam avaliar globalmente as contas e a aderência ao planejamento governamental. Tem como foco a avaliação da gestão de forma ampla, em seu aspecto macro, mitigando a relevância de minúcias e aspectos formais.

O julgamento dessas contas é, portanto, suscetível de avaliação de cunho político, que leve em consideração critérios de conveniência e oportunidade. Nesses casos, há o parecer prévio do tribunal de contas para subsidiar e dar elementos para

que o Poder Legislativo tome a decisão. Parecer que não tem caráter vinculativo, mas, no caso dos municípios, exige dois terços dos votos da Câmara de Vereadores para que seja possível adotar decisão diversa da que consta do parecer, é o que se extrai da Constituição Federal, artigo 31, parágrafo 2º.

As contas de gestão (ou contas dos ordenadores de despesas) não são necessariamente anuais, tem por finalidade demonstrar a aplicação de recursos públicos praticados por aqueles que foram responsáveis por geri-los, e nelas serão observadas a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados, regularidade e conformidade de procedimentos, identificando-se e apurando eventuais lesões ao erário e atos de improbidade administrativa. Tais contas são submetidas a julgamento técnico pelos tribunais de contas, que poderão, em caso de irregularidade constatada, aplicar sanções, como as multas, por exemplo.

Ocorre que, em muitos casos, especialmente nos municípios de menor porte, os prefeitos atuam na condição de administradores e responsáveis por recursos públicos, agindo como ordenadores de despesas e praticando atos de gestão financeira, o que levou os tribunais de contas a, no exercício de suas funções, julgar suas contas.

É o que se verifica quando firmam convênios para receber recursos de outros entes da federação, especialmente da União, por meio das transferências voluntárias, devendo administrá-los e prestar contas junto ao ente que lhes transferiu, e que se submetem ao sistema de fiscalização próprio.

Nesses casos, os prefeitos acabam exercendo uma dupla função, pois, além de gerenciarem diretamente recursos públicos, e, portanto, ficando responsáveis pelos atos a eles relacionados, também continuam com o dever de apresentar as contas anuais da administração pública para julgamento perante o Poder Legislativo, mediante parecer prévio, de natureza opinativa, do tribunal de contas competente.

Isso faz com que a gestão municipal se submeta a um controle de dupla natureza. Hélio Mileski (MILESKI, 2003, p. 274) bem explica que “o prefeito municipal é mais que o condutor político do município, ele também é o administrador, o gestor dos bens e dinheiros públicos, assumindo uma dupla função — política e administrativa”. E enfatiza, com base em decisões do Superior Tribunal de Justiça, que

Justamente por isso, o Poder Judiciário, quando examina o tema, tem decidido reiteradamente, sob o argumento de que, sendo responsável por uma dupla função, o prefeito municipal também se submete a um duplo

juízo: um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio, e outro técnico, a cargo do Tribunal de Contas.

Há, pois, que se reconhecer existirem decisões de natureza e regime jurídico diversos, a que podem se sujeitar os prefeitos: a) o julgamento técnico-administrativo das “contas de gestão”, a cargo do tribunal de contas, e b) o julgamento político-administrativo das “contas de governo”, sob responsabilidade da Câmara de Vereadores, à luz do parecer emitido pelo tribunal de contas.

Nessa linha, Caldas Furtado aduz que o regime de julgamento de contas deve ser “determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico” (J. R. CALDAS FURTADO, 2007, pp. 61-89).

O Supremo Tribunal Federal em seu histórico jurisprudencial, por algumas vezes, se pronunciou sobre o tema quanto a definição do órgão competente para julgar as contas de Chefe de Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas Poder Legislativo ou Tribunal de Contas.

Este tema toma essa relevância jurídico-constitucional ao passo que a atuação do Chefe do Executivo como ordenador de despesas é situação muito comum, especialmente em pequenos Municípios que constituem a maioria das cidades do país, com graves reflexos em eventuais declarações de inelegibilidade e influência de disputas eleitorais. Isto porque a rejeição das contas pelo órgão competente pode causar o inelegibilidade do agente público conforme a redação do artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/1990 dada pela Lei Complementar 135/2010 conhecida como Lei da Ficha Limpa, quando sua rejeição decorre de irregularidade insanável.

Diante desse desafio do sistema de controle dos gastos e das instituições públicas e de sua repercussão nos direitos políticos do gestor municipal, é que dá-se a importância da análise da jurisprudência da corte constitucional acerca do mesmo.

4. COMPETENCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL NO ÂMBITO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal em recente julgado proferiu acórdão que causou impacto no mundo político e jurídico nacional, pois versou sobre a competência para julgar as contas dos do Chefe do Executivo Municipal Enquanto ordenador de despesas, situação comum em grande parte dos municípios de pequeno porte da federação, sendo que estes representam a grande maioria no país. As rejeições de contas por irregularidades graves podem causar a inelegibilidade do mandatário nos termos da Lei da Ficha Limpa que desde sua vigência, no ano de 2010, tem sido a causa impeditiva de grande parte dos registros de candidaturas nos pleitos municipais, ou até mesmo estaduais.

A matéria foi tratada em sede de Recurso Extraordinário, com repercussão geral reconhecida, em julgamento conjunto do RE 848.826 e do RE 729.744 finalizado na sessão do dia 10 de Agosto de 2016.

O primeiro questionou acórdão do TSE que indeferiu, ao autor do recurso, registro de candidatura para o cargo de deputado estadual nas eleições de 2014 em razão da rejeição, pelo TCE/CE, das contas que prestou quando era prefeito. O autor alegou que a rejeição de suas contas, ainda que na qualidade de ordenador de despesas, somente poderia ocorrer pela Câmara de Vereadores, e não pelo Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 31, parágrafo 2º; 71, inciso I; e 75, todos da CF/88.

O segundo questionou acórdão do TSE que, confirmando a decisão do TRE/MG, deferiu o registro da candidatura do recorrido, ao fundamento de que a "desaprovação, pelo TRE/MG, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea 'g' da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, que, no caso, seria a respectiva Câmara Municipal", ou seja, se o Parecer pela desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito por força da Lei da Ficha Limpa, caso a Câmara Municipal seja omissa em votar o referido Parecer.

Em manifestação no RE 848.826, o então Relator Ministro Luís Roberto Barroso enfatizou os questionamentos relevantes sobre o tema quando disse

A questão a ser dirimida, portanto, é a seguinte: qual o órgão competente para julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas? Em outras palavras: as contas prestadas anualmente (arts. 31, § 2º, e 71, I, da Constituição) pelo Chefe do Executivo, e que devem ser apreciadas mediante parecer prévio e não julgadas pelo Tribunal de Contas, são apenas as chamadas contas de governo, que se referem aos resultados gerais do exercício financeiro? Ou abrangem também as denominadas contas de gestão, estas relacionadas ao resultado específico de determinado ato de governo e prestadas por todos os administradores de recursos públicos, inclusive Chefes do Executivo que agem como ordenador de despesas como é muito comum na maioria dos Municípios do País? (ACÓRDÃO, p. 7).

Nessa esteira, tem particular importância a definição do órgão competente para julgar as contas quando se constata que sua rejeição por irregularidade insanável, gera inelegibilidade do agente público. Consequência trazida no artigo 1º, I, “g”, da LC 64/90 em sua redação original, aduz

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 e por decisão irrecorrível do órgão competente**, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

A Corte Suprema em seu histórico jurisprudencial já se pronunciou sobre esse assunto. Sob a CRFB/1988, inicialmente, no julgamento do RE 132.747, tendo como Relator o Ministro Marco Aurélio, Julgado em 17 de Junho de 1992 em que foi vencido o Ministro Carlos Velloso, o Supremo assentou o entendimento de que o julgamento das contas do Chefe do Executivo sempre cabe ao Poder Legislativo, mesmo que se cuide de ordenador de despesas. Tal julgado se referiu ao Tribunal de Contas como “simples órgão auxiliar”, atuando na esfera opinativa.

Em acórdão mais recente da segunda turma (RE 471.506 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 26/04/2011), foi reafirmado o entendimento do papel meramente opinativo do Tribunal de Contas no julgamento das contas do gestor afirmando que ficam a cargo do Poder Legislativo tal competência.

No entanto, em 16/02/2012, o Tribunal julgou a ADI 4.578 e ADCs 29 e 30, todas sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, nas quais se discutiu a validade da chamada Lei da Ficha Limpa (LC Nº135/2010) que modificou a redação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990 que passou dispor:

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 dest. acresc.).

Percebe-se que a passagem em destaque quis deixar evidente a aplicação do regime do art. 71, II, da CRFB a todos os ordenadores de despesas, sem exclusão de mandatários que houveram agido nessa condição. Na apreciação das ações em comento pela Corte, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, confirmou a constitucionalidade da nova redação do art. 1º, I, g, da LC nº 64/1990, embora não tenham se manifestado especificamente sobre a definição de competência. Apenas os Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Marco Aurélio tenham abordado expressamente o problema em seus votos.

Sobre o RE 848.826, Luís Roberto Barroso, relator deste recurso, votou pela manutenção da decisão do TSE, entendendo que compete aos Tribunais de Contas dos estados ou dos municípios julgar em definitivo as contas de gestão de chefes do Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente. Para o ministro, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública compreende o exame da prestação de contas de duas naturezas: de governo e de gestão. *“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”*, Disse.

Em seu voto, Barroso ressaltou que no seu entendimento, nos casos das contas de governo, o Tribunal de Contas emitem um parecer e as Casas Legislativas julgam. E, nos casos das contas de gestão, que possuem natureza técnica, a competência para julgamento é do Tribunal de Contas, no entanto foi voto vencido não sendo acompanhado pela maioria dos ministros.

A posição do Ministro Roberto barroso teve a adesão dos ministros Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Como se vê a matéria dividiu o Tribunal em votação apertada.

Prevaleceu o entendimento de que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos,

cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

O ministro Gilmar Mendes, votou pela competência exclusiva do Poder Legislativo para julgar as contas, sejam elas de gestão ou de governo e disse

A competência para julgamento das contas anuais dos prefeitos, eleitos pelo povo, é do Poder Legislativo, 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 neste caso é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no artigo 1º da LC 64/90.

Votaram no mesmo sentido os ministros Ricardo Lewandowski, Edson Fachin, Celso de Mello, Marco Aurélio e Cármen Lúcia.

Relatado pelo ministro Gilmar Mendes, o RE 729.744 questionou acórdão do TSE que, confirmando a decisão do TRE/MG, deferiu o registro da candidatura do recorrido, ao fundamento de que a "desaprovação, pelo TRE/MG, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea 'g' da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, que, no caso, seria a respectiva Câmara Municipal", ou seja, posicionou-se decidindo que em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990.

Com essa decisão do Supremo Tribunal Federal a incidência da inelegibilidade trazida pela lei da Ficha Limpa, necessita dos seguintes requisitos, cumulativamente: a) decisão do órgão competente, Câmara Municipal; b) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; c) desaprovação devido irregularidade insanável (grave); d) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; e) prazo de 8 anos contados da decisão não exaurida; f) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Também dividiu a doutrina especializada e os membros dos tribunais de contas de todo o Brasil. Muitos defendem que a constituição trouxe claramente essa divisão de natureza das contas delineando assim a competência, pois as contas de gestão possuem uma estrutura técnica que refletem o processamento completo e detalhado de todas as despesas públicas.

Elas são de responsabilidade dos administradores e de todos aqueles que, de alguma forma, contribuem para a edição de atos de gestão (realização de despesas,

licitações, contratações, pagamentos, etc.), cabendo ao Tribunal de Contas julgá-las, sem participação do Legislativo.

Valdeci Pascoal, presidente da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (PASCOAL, 2016), se filia ao posicionamento de Barroso e acrescenta que Inspirada nesse entendimento, a Lei da Ficha Limpa estatuiu que tal julgamento, por parte do Tribunal de Contas, tem o poder de causar a inelegibilidade do gestor, tese considerada constitucional pelo STF, em 2012, no julgamento das ADCs 29 e 30, já citadas aqui.

Segundo Pascoal (PASCOAL, 2016), a posição do STF

Conferiu uma espécie de “foro privilegiado” ao chefe do Executivo, deixando de lado o critério da natureza dualística das contas. Essa nova posição, às vésperas das eleições de 2016, significou um enfraquecimento da Lei da Ficha Limpa, visto que, na prática, imunizou cerca de 6.000 prefeitos e ex-prefeitos que tiveram contas de gestão julgadas irregulares pelos Tribunais. Vale lembrar que, nas eleições de 2012, duas em cada três das impugnações decorreram do julgamento realizado pelos Tribunais.

Outros se filiam a posição vencedora de Gilmar Mendes como Marcones José Santos da Silva (DA SILVA, 2016) defende que

As posições adotadas pela Corte afirmando que são as mais acertadas, por seguirem ao que fora previsto pelo constituinte originário, afastando pretensas revisões anômalas à Constituição para anteder ao clima momentâneo, e pode ter forte influência nas eleições em curso.

E acrescentou que “Em um bom momento de lucidez, que lhe é peculiar, o Plenário decidiu no RE nº 848826 que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos” (DA SILVA, 2016).

Vê-se, assim, claramente que o tema divide as opiniões em duas linhas de pensamento jurídico: uma que reconhece a natureza dual das contas pública decorrente da própria constituição, divididas em contas de gestão de cunho técnico e dessa forma pertencentes à competência a judicante do Tribunal de contas, na forma do art. 71, II, da CFRB/88, e em contas de governo, sobre as quais a Corte de Contas atua em sua competência técnica-opinativa, elaborando parecer prévio, na forma do art. 71, I, da CFRB/88 ; e outra que coloca o Tribunal de Contas como um mero auxiliar do Poder Legislativo e que utiliza a interpretação teleológica para afirmar que a vontade do constituinte originário era de conferir competência exclusiva à Casa Legislativa para julgar tanto contas de gestão como contas de governo dos Chefes do Poder executivo, ainda que na qualidade de ordenador de despesas, pois seus integrantes são representantes do povo, eleitos democraticamente para defender seus interesses.

O entendimento vencedor parece plausível, pois deposita responsabilidade na Câmara Legislativa Municipal, órgão representativo do poder do povo. Povo esse que elegeu seus integrantes democraticamente para atuarem em prol do interesse público e defender os anseios da coletividade. Isso fortalece a cidadania na medida em que faz com que a população escolha melhor seu representante e que depois cobre mais dos mesmos.

O posicionamento vencido de Luiz Roberto Barroso, também demonstra plausibilidade, já que interpreta a constituição em sua literalidade reconhecendo a dualística da natureza das contas públicas, buscando a imparcialidade na análise das contas sobre um prisma que revela a atuação técnica realizada pelos Tribunais de Contas para cuidar das contas dos gestores diretos do dinheiro público que são os ordenadores de despesas.

No entanto, é mais segura a posição que não atribui a Câmara Legislativa e sim aos Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos Chefes do Poder Executivo que atuam na qualidade de ordenadores de despesas, pois a isenção técnica, própria dos conselheiros, tendo em vista os requisitos para ingressarem no cargo e a natureza vitalícia deste, bem como a estrutura desses Tribunais no que diz respeito ao auxílios de um corpo de auditores e analistas com especialidade em análise de contas publica de forma pormenorizada, como exige as contas de gestão garantem efetividade e celeridade na apuração e julgamento das irregularidades.

Isso porque o natureza política da Câmara Legislativa traduz a falta de isenção técnica e comprometeria, assim, a efetividade dos julgamentos. A deficiente estrutura das Casas Legislativas dos municípios de pequeno porte – onde é comum a atuação do Chefe do Executivo na qualidade de ordenador de despesas - que, como dito, são a maioria no nosso país, comprometeria a celeridade dos julgamentos.

5.CONCLUSÃO

Com o trabalho, por fim, procurou-se analisar a competência do Tribunal de Contas enquanto instituição de controle financeiro e legal externo da Administração Pública no que diz respeito ao julgamento das contas do Chefe do Executivo Municipal. Para isso, foi preciso avaliar a história constitucional dessa Corte, seu posicionamento institucional e natureza jurídica, suas competências constitucionais, em especial, a judicante e, por fim, a sua competência para julgar o Prefeito enquanto administrador de recursos públicos à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da doutrina especializada no tema.

No decorrer do trabalho foi possível constatar a importância do controle financeiro realizado pelos Tribunais de Contas, visto que cuidam de garantir uma boa gestão do erário. Observou-se que a preocupação em ter um órgão de controle das contas públicas data já do período colonial brasileiro e que a Corte de Contas passou por diversas modificações de competências ao longo da história constitucional do Brasil. Percebeu-se que as atribuições do Tribunal ganhavam mais robustez e independência em marcos constitucionais democráticos e sofria maiores limitações fiscalizatórias em marcos constitucionais de cunho ditatorial.

No estudo de suas atribuições de papel constitucional percebeu-se que a constituição vigente da tratamento diferenciado ao Tribunal de Contas, pois lhe incumbe de diversas competências de naturezas distintas, mas sempre de cunho fiscalizador. Para o cumprimento desses deveres, a Constituição traz garantias e traz garantias aos seus integrantes e um regime jurídico diferenciado que não se confunde com o de outras instituições de Estado Democrático.

Estudando, ainda, uma de suas principais competências, a judicante, pode-se compreender que o Tribunal de Contas não possui atuação apenas acessória ou meramente auxiliar, já que viu-se que a Constituição entrega ao Tribunal o dever de julgar administradores de recursos públicos e condená-los caso tenham cometido irregularidades ou ilegalidades. Dessa forma, constatou-se que os tribunais não possuem atribuições meramente auxiliares e nem tão pouco suas decisões são meramente administrativas, mas também não possuíam o peso das decisões judiciais.

Nessa linha, pode-se observar a natureza singular do Tribunal de Contas, e notar sua posição institucional no Estado não se encaixa em nenhuma das três

funções clássicas da tripartição dos poderes, pois sua relação com os órgãos representativos dos três Poderes não é de subordinação, mas sim de cooperação.

Com tudo isso posto, quando da análise da atual decisão do Supremo e das posições da doutrina especializada sobre o tema, percebeu-se que a discussão divide opiniões entre os estudiosos do direito. Isso porque constatou-se que a definição do órgão competente para julgar as contas do Chefe do Executivo Municipal na qualidade de ordenador de despesas nasceu de um grande esforço hermenêutico. Nesse campo de interpretação, muitos dão amparo ao entendimento Supremo de que é exclusiva da Câmara Legislativa a competência para julgar contas de governo e de gestão do Prefeito. Outros tantos seguem a posição de que essa competência é do Tribunal de Contas.

Para se chegar a conclusão deste trabalho, foi preciso analisar bibliografias de autores renomados, artigos jurídicos, os votos dos ministros e o histórico jurisprudencial sobre o tema. Com essa análise foi possível ratificar a importância e riqueza do tema para o mundo acadêmico, visto que a decisão do STF traz reflexos para aplicação da Lei da Ficha Limpa e limita a atuação dos Tribunais de Contas em sua competência julgadora.

O estudo mostrou que a decisão mais acertada, com a máxima vênia, seria firmar o Tribunal de Contas como órgão competente para julgar as contas de gestão prestadas por administradores de recursos públicos, previstas no art. 71, II, da CFRB, por possuírem natureza técnica, sem excluir os mandatários que atuem nessa condição, pois assim prevê a Lei Complementar 64/1990 com modificação dada pela Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010). Além desses mandamentos legais, a doutrina especializada aponta que conferir competência exclusiva às Casas Legislativas, dará uma espécie de foro privilegiado ao Chefe do Executivo Municipal. Portanto, mostrou-se do ponto de vista legal, constitucional e doutrinário que as Cortes de Contas é que devem ter a competência julgadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEREDO, Renato. "Natureza jurídica dos Tribunais de Contas". 2014. Disponível em: <
<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/publicacoes/artigos/2014/0F76F801F2945EBBE05010AC3C024E5E>>. Acesso em: 06/02/2017.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BARCHET, Gustavo. Direito Administrativo: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. "**Aplicação das Súmulas no STF**". Súmula nº 347. In: site. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2149>>. Acesso em: 08/02/2017.
- BRASIL. Informativo STF. Nº 834. RE 848826/DF, rel. orig. Min. Roberto Barroso, red. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, 10.8.2016. (RE-848826). 2016. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo834.htm>> Acesso em: 08/02/2017.
- BRASIL. Informativo STF. Nº 834. RE 729744/MG, rel. Min. Gilmar Mendes, 10.8.2016. (RE-729744). 2016. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo834.htm>> Acesso em: 08/02/2017.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 05/01/2017.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 64, de 18 de Maio de 1990. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 05/01/2017.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 135, de 4 de Junho de 2010. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp135.htm>. Acesso em: 05/01/2017.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Biênio 2013/2014. Brasília. Senado Federal, 2014.
- CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *Da necessidade de aperfeiçoamento do controle judicial sobre a atuação dos Tribunais de Contas visando a assegurar a efetividade do sistema*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2006. <Disponível em:
<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/463/514>>. Acesso em: 15/01/2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

CASTRO, Edson de Resende. Curso de Direito Eleitoral: de acordo com a Lei Ficha Limpa, com a Lei n. 12891/2013 e com as Resoluções do TSE para as eleições 2014. 7ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 26ª Edição. São Paulo: Atlas, 2013.

Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 13. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. "Personalidade judiciária de órgãos públicos". Salvador: Revista Eletrônica de Direito do Estado, 2007.

CONTI, José Mauricio. "CONTAS À VISTA. Supremo gera polêmica ao decidir sobre julgamento de contas de prefeitos". 2016. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2016-ago-23/contas-vista-stf-gera-polemica-decidir-julgamento-contas-prefeitos>>. Acesso em: 15/09/2016.

DA SILVA, Marcondes José. "**A competência para julgamento das contas dos prefeitos municipais**. Os reflexos do parecer do Tribunal de Contas". 2016. Disponível em: < <https://marcones.jusbrasil.com.br/artigos/376329111/a-competencia-para-julgamento-das-contas-dos-prefeitos-municipais>>. Acesso em: 06/02/2017.

DE OLIVEIRA, Andrei Heberth Rodrigues. "**Decisão do STF impacta o julgamento de contas públicas municipais e a aplicação da Lei da Ficha Limpa**". 2016. Disponível em: < <https://andreiherberth.jusbrasil.com.br/artigos/373852035/decisao-do-stf-impacta-o-julgamento-de-contas-publicas-municipais-e-a-aplicacao-da-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 13/09/2016.

MELO, Verônica Vaz de. "Tribunal de contas: história, principais características e importância na proteção do patrimônio público brasileiro". In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11198. Acesso em: 02/01/2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

J. R. Caldas Furtado, com destaque para o texto *Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão*, publicado na *Revista do TCU*, n. 109, pp. 61-89.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 7ª Ed. Niterói: Impetus, 2013.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. Direito administrativo brasileiro. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MILESKI, Helio Saul, *O Controle de Gestão Pública*, RT, 2003, p. 274.

(Coisa Julgada – Aplicabilidade das Decisões do Tribunal de Contas da União, nº70, 1996, Brasília (DF), p. 33)

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 7ª Ed. Niterói: Impetus, 2013.

NOTÍCIAS, STF. **“Competência para julgar contas de prefeito é da Câmara de Vereadores, decide STF”**. 2016. Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=322706> >.

Acesso em: 11/09/16.

PESSOA, Robertônio Santos, *Curso de Direito Administrativo Moderno*. Brasília (DF): Consulex, 2000.

PASCOAL, Valdeci. **“Acertando as contas com a Ficha Limpa”**. 2016. Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/artigos/acertando-as-contas-com-a-ficha-limpa/>>.

Acesso em: 07/02/2017

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967: com a EC n. 01, de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970.

RAMAYANA, Marcos. *Resumo de Direito Eleitoral*. 2 ed. Niterói: Editora Impetus, 2008.

RAMAYANA, MARCOS. *Direito Eleitoral*. 12º Edição. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

SIQUEIRA, Rafael. **“Competência para julgar contas dos prefeitos é das Câmaras Municipais**. Por maioria, STF também decidiu que parecer prévio dos Tribunais de Contas é opinativo e só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. 2016. Disponível em:

<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI243695,81042->

[Competencia+para+julgar+contas+dos+prefeitos+e+das+Camaras+Municipai](http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI243695,81042-Competencia+para+julgar+contas+dos+prefeitos+e+das+Camaras+Municipai)

Acesso em: 13/09/2016.