

A competência dos Tribunais de Contas estaduais acerca do julgamento das contas dos prefeitos que exercem a função de ordenadores de despesa

Juliana Silva Rodrigues¹

Julianna Vasconcelos de Alcântara²

Resumo

O Tribunal de Contas exerce, conjuntamente ao Poder Legislativo, o controle externo sobre a Administração Pública de acordo com o que rege a Constituição Federal de 1988. A Corte de Contas possui duas atribuições principais, que são a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo através de parecer prévio e o julgamento dos ordenadores de despesa. Pelo princípio da simetria federativa, o Tribunal de Contas Estadual possui as mesmas atribuições do Tribunal de Contas da União. Permanece atualmente o questionamento jurisprudencial e doutrinário acerca da possibilidade do Tribunal de Contas Estadual exercer o julgamento das contas do Prefeito quando o mesmo agir como ordenador de despesa e, assim, contribuir ainda mais para o fortalecimento da democracia no país e para a proteção dos cofres públicos contra os administradores que agem alheios ao interesse público.

Palavras-chaves: Competência. Tribunal de Contas Estadual. Julgamento. Prefeito.

1 Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

2 Mestra em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Especialista em Direito (Direito e Desenvolvimento) e em Processo Tributário pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR); Professora de graduação e pós-graduação de Direito Administrativo.

Abstract

The Audit Office exercises, jointly with the Legislative Power, the external control over the Public Administration in accordance with the Federal Constitution of 1988. The Audit Office has two major assignments, which are the examination of the accounts of the Head of the Executive Power through a preliminary opinion and the judgment of the authorizing expenditure. By the principle of federative symmetry, the State Audit Office has the same assignments of the Federal Audit Office. Currently remains the doctrinal and jurisprudential inquiry concerning the possibility of the State Audit Offices to exercise judgment over the accounts of a Mayor when he acts as an expenditure authorizing officer and, thus, further contribute to the strengthening of democracy in the country and for the preservation of the public safes against the administrators that act oblivious to the public interest.

Keywords: Competence. State Audit Office. Judgment. Mayor.

Introdução

O Tribunal de Contas, instituição antiga no cenário brasileiro, sempre apresentou celeuma tanto na seara jurídica quanto na natureza de suas decisões e na sua posição na estrutura da Federação, temas debatidos por doutrinadores e estudiosos do direito. O presente trabalho se propõe a enfrentar um novo o questionamento: O Tribunal de Contas dos estados tem competência para julgar as contas do Prefeito quando o mesmo é enquadrado como gestor e chefe do poder executivo? Ressaltando-se que esta situação ocorre normalmente em pequenos municípios onde o prefeito acumula as duas funções.

Sobre tal desídia, tramita no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário nº 597362 RG/BA, no qual a questão foi considerada repercussão geral.

A pesquisa mostra-se de suma importância para toda a coletividade já que controlar os gastos públicos dos administradores e chefes do Executivo é essencial numa sociedade democrática.

Pra tanto, usou-se para compilar as informações a melhor doutrina e jurisprudência.

1. Breve histórico

A ideia de prestar contas remonta à Roma Antiga, época em que o tesouro romano era guardado, protegido e fiscalizado no Templo de Saturno. Entretanto, foi na Grécia, com a implantação da República, que floresceu o pensamento de controle financeiro. Contudo, no decorrer de anos, exigiu-se uma atividade de controle mais técnica e especializada.

Voltando-se para o Brasil, convém ressaltar que na época do Império não havia controle sobre as contas do Imperador, pois a sua vontade era sagrada. Dessa forma, somente com a implantação da República é que se cogitou numa instituição de controle. Em 1890, o ministro da Fazenda Rui Barbosa propugnou pela instituição do Tribunal de Contas como auxiliar do Legislativo e do Executivo, sendo editado o Decreto nº 966-A. Porém, o órgão ainda não existia de fato.

Apenas com a Constituição Federal de 1891 é que foi disciplinada sua criação e sua instalação, a qual ocorreu em 1893. A Corte de Contas tinha atribuições de liquidar os gastos públicos e verificar a legalidade dos mesmos antes de serem enviados ao Congresso. Desde então, a figura do Tribunal de Contas fez-se presente em todas as Constituições.

2. Posição do tribunal de contas na constituição federal de 1988

De acordo com a Carta Magna de 1988, o Brasil adotou o regime republicano e, conforme reza no art. 2º do Texto Constitucional: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Portanto, o Tribunal de Contas não é nem Poder, nem função. Ao examinar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, observa-se também que Tribunal de Contas não faz parte de suas estruturas internas.

Nosso país possui dois controles considerados principais: o controle interno e o externo. O interno se efetiva em cada Poder sobre seus próprios atos, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 779): “O controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria que acompanha a exe-

cução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional”.

A Constituição Federal menciona no art. 71 que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas. Segundo Fernanda Marinela (2013, p. 1017): “O controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado, criado por Lei ou pela Constituição Federal e destinado a tal tarefa”. Portanto, em matéria financeira, o controle externo de todos os Poderes será feito pelo Congresso e pelo Tribunal de Contas.

Ao analisar a expressão “auxiliado pelo Tribunal de Contas”, não se deve entender que tal instituição goza de inferioridade hierárquica, é funcionalmente subalterno ou age no mero campo da auxiliaridade. Sua existência é indispensável ao controle das contas públicas, assim como o Poder Legislativo. Marília Soares de Avelar Monteiro (2009, p. 29) ensina:

O Tribunal de Contas têm natureza de órgãos constitucionais dotados de autonomia administrativa e financeira sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tendo em vista que eles agem ora em colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.

Portanto, prevalece o entendimento de que as Cortes de Contas são órgãos independentes de importância singular no controle externo dos Poderes no que se refere às contas públicas, uma vez que elaboram seu próprio regimento interno e gozam de autonomia administrativa e financeira, além de decidirem quanto a sua economia interna e seu pessoal.

3. O tribunal de contas e a transparência das contas públicas

Devido ao fato de que a Carta Constitucional instituiu o modelo republicano democrático para o Brasil, o Poder Político pertence ao povo, o qual deve dar legitimidade para que os governantes atuem em seu nome e façam a gestão da coisa pública para atender seus interesses.

Dessa forma, o Tribunal de Contas é de suma importância na democracia do País, uma vez que tem como função basilar informar ao povo como os representantes procedem com os recursos públicos. A fiscalização pela socie-

dade será mais eficaz e aumentará a transparência pública. Adverte Guilherme Augusto F. Fregapani e Ana Cristina Melo de Pontes Botelho (2012, p. 17):

A transparência pública é, pois, uma ação mais abrangente do que a simples divulgação de dados sobre a gestão pública. Nesse sentido, os órgãos e entidades devem observar aspectos qualitativos das informações divulgadas, a fim de permitir a efetiva participação do cidadão, visto que a gestão pública, ao tornar-se transparente, submete-se ao escrutínio, às críticas dos cidadãos que são, em última instância, aqueles que devem se beneficiar das políticas públicas.

O Tribunal de Contas tem a missão de assegurar e efetivar a fiscalização dos recursos públicos em benefício da coletividade como importante órgão efetivador e participativo da Lei nº 12.527/11, de 18 de novembro de 2011, denominada Lei de Acesso à Informação.

Pode-se afirmar que é o órgão que mais se aproxima do controle fiscalizador a que o povo faz jus, portanto, as funções atribuídas ao Tribunal de Contas não podem ser cerceadas por nenhum dos Poderes, já que o mesmo é fundamental para garantir a República e a Democracia.

4. O tribunal de contas da união, dos estados e dos municípios

O Tribunal de Contas da União, sediado no Distrito Federal, é composto por nove ministros, dos quais seis são escolhidos pelo Congresso Nacional e três pelo Presidente da República, a escolha feita pelo Chefe do Executivo Federal recairá sobre dois auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal. Integram ainda o Tribunal três auditores concursados que deverão ser nomeados pelo Presidente.

A Constituição Federal de 1988 trata especificamente sobre as competências do Tribunal de Contas da União no art. 71 e ao observar o rol de suas atribuições constata-se o papel relevante que esse órgão desempenhará junto à sociedade no controle da gestão pública. Dentre as importantes tarefas executadas, tem-se no inciso I a apreciação de contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e no inciso II o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por valores e bens ligados ao Poder Público.

A Carta Maior trata do Tribunal de Contas da União dos arts. 70 a 74,

no que se refere ao Tribunal de Contas dos Estados e Municípios, o art. 75 dispõe:

As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

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

Assim, os Tribunais de Contas Estaduais serão disciplinados pelas respectivas Constituições e passam a exercer atribuições semelhantes ao órgão federal dentro de sua esfera de atuação. Aplica-se no caso o princípio da simetria federativa.

O art. 1º da Constituição Federal afirma que o Brasil é uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, já o art. 18 afirma que União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são todos autônomos. Pela interpretação combinada destes dois artigos percebemos que os entes da federação possuem a capacidade de se auto-organizar, entretanto só podem fazê-lo nos limites da própria Carta Maior.

Portanto, os membros da federação podem se organizar normativamente seguindo a simetria da Constituição, ou seja, o Tribunal de Contas dos Estados e Municípios devem seguir o modelo de organização do Tribunal de Contas da União presente na Carta Maior, como entende Alexandre de Moraes (2008, p. 430):

Os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios estão sujeitos, em matéria de organização, composição e atribuições fiscalizadoras de seus Tribunais de Contas, ao modelo jurídico estabelecido pela Constituição da República.

Também acerca do princípio da simetria federativa aplicado ao Tribunal de Contas Estadual, Leonardo dos Santos Macieira (2009, p. 51) argumenta:

Por força de disposição constitucional e observando o princípio da simetria, os Estados são obrigados a organizar seus Tribunais

segundo o modelo federal, ou seja, os Tribunais estaduais devem seguir o modelo de organização, composição e de fiscalização do Tribunal de Contas da União (TCU) detalhados na Constituição Federal de 1988, havendo, inclusive, julgados do STF nesse sentido.

O art. 31 § 1º da CF/88 estabelece que “o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver”.

Os Tribunais de Contas estaduais, regra geral, têm jurisdição sobre o Estado e seus Municípios, exceto dos Municípios que tenham um Tribunal específico ou do Estado que possua um Tribunal de Contas dos Municípios, responsável pelas contas de todos os seus municípios.

Convém ressaltar que o § 4º do art. 31 do Texto Constitucional veda a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, ficando apenas em vigor os já existentes.

É fundamental explicar que não há qualquer hierarquia entre o Tribunal de Contas da União e as Cortes estaduais e municipais. O Tribunal de Contas da União serve como base para a organização e o funcionamento dos demais Tribunais de Contas.

A análise técnica realizada pelo do Tribunal de Contas é dividida segundo os tipos de atos praticados pelos administradores dos recursos públicos em contas de governo e contas de gestão.

4.1. Prestação de contas de governo, parecer prévio do tribunal de contas

Estudar-se-á agora a modalidade de prestação de contas constante no inciso I do artigo 71 da Carta Magna, o qual rege que compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

O inciso se refere à prestação de contas do governo, a qual consiste numa série de documentos, dentre eles, o ofício de encaminhamento da prestação de contas alusiva ao exercício em análise à Câmara Municipal; o balan-

ço geral da gestão compreendendo o balanço orçamentário, o balanço financeiro, o balanço patrimonial e a demonstração das variações patrimoniais; as cópias de leis e decretos de abertura de créditos adicionais; as cópias de contratos de operações de crédito e respectivas leis autorizativas, alusivas às cifras registradas no balanço geral; a norma que instituiu o órgão central do sistema de controle interno do poder executivo e que regulamentou o seu funcionamento; o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos; o cadastro do contador responsável pela elaboração do balanço geral do município; o quadro demonstrativo da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino; o quadro demonstrativo das receitas destinadas e despesas realizadas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB; o quadro demonstrativo da aplicação nas ações e serviços públicos de saúde; a relação dos restos a pagar inscritos e reinscritos discriminando os processados e não processados, os pagos e os cancelados no exercício, bem como os inscritos em exercícios anteriores e processados no exercício; a relação dos bens de natureza permanente, identificando os móveis, imóveis, industriais e semoventes, incorporados e baixados do patrimônio no exercício, observando-se ainda que, quando a baixa decorrer de alienação, deve ser identificado o número do processo licitatório e, em se tratando de bens imóveis, a respectiva lei autorizativa; a declaração da dívida ativa inscrita, cobrada e prescrita no exercício, especificando os valores alusivos aos créditos de natureza tributária e não tributária; e a comprovação de inscrição dos valores de dívida ativa não tributária.

Estes documentos deverão ser enviados às Cortes de Contas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo nas esferas Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

Após analisar documentação, o Tribunal de Contas elabora um parecer prévio não vinculante, o qual será posteriormente julgado pelo respectivo Poder Legislativo, ou seja, o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais.

Este parecer prévio trata de uma análise financeira dos resultados globais anuais do exercício do administrador, os chamados atos de governo, ou atos políticos, de responsabilidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo, praticados no período de janeiro a dezembro e finalizados em um balanço

geral, no qual consta uma análise dos investimentos gerais feitos nas áreas sociais, como por exemplo, na área da educação e saúde.

Como mencionado, o julgamento dessa prestação de contas é de competência exclusiva das Casas Legislativas, devendo o Tribunal emitir somente um parecer técnico de caráter opinativo, o qual poderá ser votado favoravelmente ou não. Trata-se de um julgamento político, ou seja, que não é feito por técnicos especializados.

4.2. Prestação de contas de gestão

A prestação de contas de gestão está elencada no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, no qual consta outra atribuição do Tribunal de Contas, a de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A prestação de contas de gestão é resultado de uma análise técnica dos documentos enviados pelo administrador denominado ordenador de despesas, o qual, segundo o que dita o parágrafo 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda. Portanto, o termo ordenador de despesa abrange toda e qualquer pessoa que seja encarregada de tais funções.

O ordenador de despesas enviará a documentação dos seus atos de gestão, referente ao período de mandato, a qual deve constar, dentre outros itens, o fluxo financeiro, ou seja, as movimentações das contas de sua responsabilidade, demonstrado através dos extratos bancários completos de todas as contas existentes, as licitações realizadas, as despesas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação e os contratos assinados no período, o saldo remanescente no final do exercício, o processamento das fases da execução da despesa: empenho, liquidação e pagamento, os restos a pagar inscritos e as disponibilidades de caixa existentes no final do exercício, o cumprimento das normas legais referentes à gestão de pessoal (limites máximos e míni-

mos estabelecidos na legislação, encargos sociais, contratações temporárias, terceirização de mão de obra, o controle da gestão patrimonial referente ao tombamento de bens públicos e movimentação de material no almoxarifado), as alienações de bens móveis e imóveis, de acordo com lei autorizativa, obediência às normas de transparência fiscal com a comprovação de audiência pública e envio do relatório resumido da execução orçamentária e do relatório de gestão fiscal.

Convém destacar que a caracterização do administrador público como Chefe do Poder Executivo ou como ordenador de despesas é o que gera a séria divergência jurisprudencial e doutrinária acerca da respectiva competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do seu exercício.

A importância do questionamento dos juristas e magistrados do país acerca da prestação de contas de gestão está no fato de ser esta a modalidade que receberá o julgamento técnico-jurídico da Corte de Contas, ou seja, o administrador terá suas contas julgadas como regulares quando estiverem totalmente de acordo com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade, com ressalva quando possuírem irregularidades de natureza apenas formal e não resultem dano ao erário, e como irregulares quando houver omissão no dever de prestar contas; grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; injustificado dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; ou quando houver desfalque, desvio de dinheiros, bens ou valores públicos (v. Art. 1º, §1º e 15 da Lei nº 12.509/95 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará).

Entretanto, o julgamento de contas de gestão é uma decisão administrativa e poderá sempre ser revisto, já que uma das características da jurisdição brasileira é a sua unidade. De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009-2010, p. 6): “Parece uníssono entre nós – tanto no Direito Administrativo quanto no Processual, o entendimento de que o Brasil adota o sistema de jurisdição única, ou inglês, significando que somente o Poder Judiciário exerce a função jurisdicional”.

A Corte de Contas poderá aplicar ao responsável pelas irregularidades as sanções de multa, ressarcimento ao erário e nota de improbidade administrativa resultante de irregularidades insanáveis, a qual poderá acarretar a inelegibilidade do gestor. Conforme a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de

1990, art. 1º, alínea “g”, serão inelegíveis 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, 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 esta dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010, a denominada “Lei Ficha Limpa”.

5. Controle externo do tribunal de contas estadual

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará foi criado pelo Decreto nº 124 em 20 de setembro de 1935 pelo então Governador Menezes Pimentel. No início do governo de Getúlio Vargas, o mesmo acabou sendo extinto, sendo substituído por uma espécie de Conselho Administrativo e retornando apenas em 1945. De acordo com Eduardo Fontes e Antônio de Pádua Saraiva Câmara (1985, p 26):

Em razão da extinção, os conselheiros ficaram em disponibilidade, os funcionários foram distribuídos por outras unidades administrativas, e a documentação recolhida ao Arquivo Público. Este hiato na vida da instituição perdurou por mais de seis anos, uma vez que, somente a 14.12.45, com os acenos da redemocratização do País, o Tribunal de Contas do Ceará renasceu.

Com relação a sua normatização e competência, o Tribunal de Contas Estadual, pelo princípio da simetria federativa, possui a mesma área de competência do Tribunal de Contas da União, conforme mencionado anteriormente.

A simetria também deve ocorrer para o Legislativo, como afirma Wremy Scliar (2009, p. 254):

Observa-se, por igual, que o disposto no artigo 70 é modelo obrigatório, em razão da simetria federativa adotada em 1988, para as Cartas Estaduais, ou seja, a fiscalização atribuída como dever-poder ao Congresso Nacional é também dever-poder das Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e à Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado possui as mesmas competências para apreciar as contas do Chefe do seu respectivo Poder Executivo e para julgar as contas dos ordenadores de despesa.

De acordo com o art. 76 da Constituição do Estado do Ceará, compete ao Tribunal de Contas: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual. O §3º do mesmo artigo rege que as decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

O art. 1º, incisos I e III da Lei nº 12.509/95 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, de 06 de dezembro de 1995, repete as competências do TCE delineadas na Constituição Estadual e os arts. 4º e 5º delimitam a jurisdição do TCE e afirmam que o mesmo tem jurisdição própria e privativa, em todo o território estadual, sobre as pessoas e matérias sujeitas à sua competência.

Estão sujeitos à jurisdição do TCE: I – qualquer pessoa física, órgãos ou entidades que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária; II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas, sob intervenção ou que de qualquer outro modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou de outra entidade pública estadual; IV – os responsáveis pelas contas estaduais das empresas ou consórcios interestaduais de cujo capital social o Estado participe, de forma direta ou indireta, nos termos de acordo, convênio ou ato constitutivo; V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições para-fiscais e prestem serviço de interesse público ou social; VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei.

Os arts. 6º e 7º afirmam que todas as pessoas relacionadas anteriormente estão sujeitas a prestar contas ao TCE e que, na prestação de contas enviada anualmente por elas ao Tribunal, devem constar todos os recursos orçamentários e extraorçamentários, geridos ou não pela unidade ou entidade administrativa respectiva. Por fim, no mesmo art. 7º consta que o Tribunal apreciará os processos individuais de responsabilidade dos gestores públicos antes de emitir parecer definitivo sobre as contas gerais e de gestão dos exercícios financeiros respectivos.

Os arts. 10, 14 e 15 tratam do julgamento de contas pelo TCE. Segundo o art. 10 a decisão em processo de tomada ou prestação de contas pode ser preliminar, definitiva ou terminativa: I – Preliminar é a decisão pela qual o Tribunal, antes de se pronunciar sobre o mérito das contas, resolve sobrestar o julgamento; ordenar a citação ou audiência dos responsáveis; determinar diligências necessárias ao saneamento do processo, ou impor multa por motivo de impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal ou, ainda, pela prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente grande prejuízo ao Erário; II – Definitiva é a decisão pela qual o Tribunal julga as contas regulares, com ressalva ou irregulares; III – Terminativa é a decisão pela qual o Tribunal ordena o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis, ou seja, quando, por caso fortuito ou força maior, contrários à vontade do responsável, se tornar impossível o julgamento de mérito das contas.

Preceituam os arts. 14 e 15 que, ao julgar as contas, o Tribunal decidirá se estas são regulares, regulares com ressalvas ou irregulares. Já o art. 23 afirma que a decisão do Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou cominação de multa, após o trânsito em julgado, torna a dívida líquida e certa e tem eficácia de título executivo.

O art. 42 trata da competência do TCE para apreciar as contas dos atos de governo, as quais consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos e serão prestadas anualmente pelo Governador. As contas serão analisadas mediante parecer prévio, a ser elaborado em 60 (sessenta) dias, a contar do seu recebimento, o qual será encaminhado à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado. Entretanto, a decisão decretada pela Assembleia será conclusiva, não cabendo mais qualquer apreciação por

parte do Tribunal de Contas já que se trata de julgamento político.

No art. 46 percebe-se os tipos de atos de gestão que serão fiscalizados pelo TCE no julgamento das contas, como a publicação do Diário Oficial do Estado e mediante consulta a sistemas informatizados pela administração estadual ou por outro meio adequado dos editais de licitação: contratos em geral, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, à União, ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município. Já o art. 50 afirma que quando for verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para impedi-lo de participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Estadual.

Por fim, os arts. 61 e 62 tratam da sanção de multa a ser aplicada no julgamento de contas de gestão pelo TCE, a qual poderá ser de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário.

Da competência do Tribunal de Contas Estadual para julgar surgiu a divergência acerca da possibilidade de julgamento dos Prefeitos como ordenadores de despesa, mesmo estando os mesmos na condição de Chefes do Poder Executivo.

6. Julgamento das contas dos prefeitos pelo tribunal de contas estadual

O Tribunal de Contas Estadual possui o dever constitucional de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio, e de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual e as contas daqueles que causarem a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual.

O questionamento existente tem por base recursos que chegaram às esferas superiores do Judiciário devido a julgados dos Tribunais de Contas Estaduais das contas dos Prefeitos, os quais receberam verbas estaduais realizando atos de gestão e, portanto, foram considerados como ordenadores de despesa, além de Chefes do Poder Executivo.

Convém lembrar primeiramente que essa questão foi considerada de

repercussão geral no Recurso Extraordinário nº 597362 RG/BA, oriundo do Recurso Especial Eleitoral nº 33747 pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal, em 2009. O processo encontra-se ainda em análise pela Corte Superior.

Parte da doutrina corrobora com o entendimento de que somente o Poder Legislativo teria a competência para julgar as contas dos Prefeitos Municipais. Autores como Afonso Gomes Aguiar e Márcio Paiva de Aguiar (2003, p. 25) argumentam que o Legislativo é o juiz natural dos Chefes de Poder Executivo e que o fato de o Prefeito ordenar pessoalmente as despesas não lhe retira o status de Chefe do Poder Executivo municipal. Portanto, consideram que o critério para o julgamento das contas é pela pessoa do administrador.

No Recurso Especial Eleitoral nº 29535, DJ 22/09/2008, o Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira do TSE julgou da seguinte maneira:

De fato, o art. 71 da Constituição Federal distingue as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos, definindo que, na primeira hipótese, caberá ao Tribunal de Contas da União apenas a apreciação, ou seja, o juízo consultivo, e na segunda circunstância, lhe competirá o julgamento. Pela leitura do dispositivo constitucional invocado, observa-se que a mencionada distinção levou em conta a qualidade da pessoa que presta as contas. Em outras palavras, as contas prestadas pelo Presidente da República serão sempre julgadas pelo Congresso Nacional, com parecer prévio do TCU, e aquelas apresentadas por pessoa diversa, que exerça a função de administrador, ou que seja responsável por dinheiro bens e valores públicos, serão julgadas pelo TCU.

No mesmo também há o argumento de que as normas do art. 71 se aplicam somente no que couber aos demais Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 132.747-2/DF, DJ 07-12-1995, pelo Ministro Marco Aurélio do STF, o mesmo entendeu que o Tribunal de Contas Estadual não é competente para julgar Prefeito ainda que o mesmo atue como ordenador de despesa.

Também no Recurso Ordinário nº 75.179/TO, DJ 08/09/2010, julgado pelo Min. Arnaldo Versiani do TSE, há o entendimento de que, de acordo com o que rege o artigo 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.

Entretanto, entende-se que esse argumento não deve prevalecer, tendo em vista que a mesma norma do artigo 31 é de aplicação específica para a esfera municipal e se refere somente ao julgamento das contas do Prefeito pela Câmara, o que não afasta a incidência do art. 71, inciso II da Constituição Federal, ou seja, do modelo nacional de responsabilidade pela prestação de contas.

No que concerne à inelegibilidade de Prefeito decorrente da desaprovação das suas contas pelo Tribunal de Contas, o Min. Arnaldo Versiani do TSE, no julgamento do mesmo processo referido anteriormente, argumentou que a alínea “g” do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90, introduzida pela Lei Complementar nº 135/2010, não alcança os chefes do Poder Executivo, ou seja, o prefeito que tiver as suas contas desaprovadas em julgamento da Corte de Contas não seria considerado inelegível, segundo a denominada Lei Ficha Limpa, pois suas contas somente poderiam ser julgadas pela Câmara Municipal.

Entretanto, percebe-se que o constituinte originário, ao redigir o inciso II do art. 71 da Carta Maior, não especificou que tipo de administrador terá as suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas, ou seja, não excluiu o Chefe do Poder Executivo da possibilidade de enquadramento nesse inciso. Pode-se supor apenas que a ressalva teria sido feita, se fosse necessário ao inciso I do mesmo artigo.

No julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE, DJ 01/09/90, o Min. Rel. Pedro da Rocha Acioli decidiu que, se for demonstrada a improbidade administrativa do ordenador de despesas pelo Tribunal de Contas, é aplicável o artigo 15, inciso V, da Constituição, reconhecendo-se a inelegibilidade do candidato, o que reforça a ideia de que a Corte de Contas atua com importância maior do que mera parecerista das contas públicas dos prefeitos ordenadores de despesa.

Corroborar-se com a opinião de Fabiana Augusta Araújo Pereira (2011)

de que a ausência de fiscalização das contas dos Prefeitos pelo Tribunal de Contas Estadual acarretaria prejuízo à Administração Pública pelo simples fato de a Câmara Municipal não possuir competência para aplicar multa ou imputar débito ao administrador.

De fato, no chamado julgamento político não há modo de se restituir aos cofres públicos os gastos indevidos nem responsabilizar os maus gestores pelas irregularidades comprovadas nas contas.

Como entende José de Ribamar Caldas Furtado (2007, p. 75): “Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais”.

Analisando também o artigo 80 do Decreto-Lei 200 de 1967 c/c artigo 71, inciso II da Constituição Federal, percebe-se que não há nenhum impedimento para que o Chefe do Poder Executivo seja também ordenador de despesa.

Flávio Sátiro Fernandes (1991, p.77-78) argumenta:

Ora, é sabido que um dos princípios que regem a fiscalização contábil, orçamentária, financeira e patrimonial dos negócios públicos é a universalidade, ou seja, é obrigada a prestar contas de seus atos toda e qualquer pessoa que utilize dinheiro público ou dele tenha a guarda. No caso em que os Prefeitos são ordenadores de despesa, querer que eles não se sujeitem ao julgamento do Tribunal significa querer que ninguém se responsabilize por tais despesas, pois outra pessoa não poderá, na hipótese, ser chamada a prestar contas se não foi ela a sua ordenadora.

Se fosse considerado que apenas a Câmara Municipal possa julgar as contas dos Prefeitos, mesmo que os mesmos acumulem a função de ordenadores de despesa, diminuir-se-ia então o órgão de Contas a um nível subsidiário e sempre dependente do Poder Legislativo. Subestimar-se-ia a função para a qual este Tribunal foi criado sendo esta a fiscalização e responsabilização de toda e qualquer pessoa que cause prejuízo aos cofres públicos.

Também é importante observar que nos pequenos Municípios onde o Prefeito atua constantemente como ordenador de despesa, em certos casos, o julgamento da Câmara pode ser influenciado por vontades alheias ao interesse público. Não é incomum, no jogo político do nosso país, que os membros

eleitos do Legislativo sejam, na maioria, apoiadores do Chefe do Executivo e que, por esse motivo, os mesmos não observem com clareza o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas.

Acerca do julgamento político das Casas Legislativas, entende Carlos Ayres Britto (2001, p. 2):

Não é que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casas Legislativas. Mas é que os julgamentos legislativos se dão por um critério subjetivo de conveniência e oportunidade, critério esse que é forma discricionária de avaliar fatos e pessoas. Ao contrário, pois, dos julgamentos a cargo dos Tribunais de Contas, que só podem obedecer a parâmetros de ordem técnico-jurídica; isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais.

O julgamento dos Prefeitos pelo Tribunal de Contas permite que a Administração Pública atue com maior eficiência ao realizar os gastos públicos. Segundo entendimento de Valdecir Fernandes Pascoal (2000, p. 184):

Os gestores da coisa pública, ante a atuação efetiva do Tribunal de Contas e para evitar todas as consequências de ordem política, administrativa, civil e penal, que podem advir de um julgamento negativo do Tribunal de Contas, tenderão a velar muito mais pela observância dos princípios e normas legais que condicionam o comportamento daqueles responsáveis pela aplicação das receitas públicas.

No julgamento do Recurso Especial 18180/TO, DJ 06/12/2012, o Min. Henrique Neves da Silva do Tribunal Superior Eleitoral argumentou em defesa ao julgamento do TCE:

Como já asseverei em outras oportunidades e rogando vênias à douta maioria, considero que, independentemente da competência prevista no art. 71, I, da Constituição Federal, as Cortes de Contas podem, pelos meios próprios, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da administração direta, indireta e as daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme previsto no inciso II, do mencionado artigo. Diferencio, portanto, as contas relativas à administração financei-

ra da Prefeitura – que reproduzem a gestão anual – daquelas que são prestadas, algumas vezes pelo próprio Prefeito, como ordenador de despesas.

Por todos estes motivos, torna-se complexo prever qual argumentação será adotada pelo Supremo Tribunal Federal quando o mesmo decidir conclusivamente acerca desta matéria. Entretanto, o que se quer deixar claro é que o julgamento das contas dos Prefeitos pelos Tribunais de Contas Estaduais tem importância fundamental para o exercício do controle externo, sem o qual nosso país não seria plenamente democrático, já que não haveria quem resguardasse os cofres públicos daqueles que não vislumbram ao bem comum, ou seja, ao interesse público.

Conclusão

O Tribunal de Contas, órgão de natureza singular, está presente na legislação do nosso País desde a Constituição Federal de 1891. Sua atribuição básica, conforme o artigo 70 da Lei Magna de 1988, é a de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo através de duas funções presentes nos incisos do artigo 71 da mesma: a apreciação de contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por valores e bens ligados ao Poder Público.

Estas funções normatizadas pelo constituinte originário constituem-se basicamente para o Tribunal de Contas da União, entretanto, pelo princípio da simetria federativa as mesmas aplicam-se também para os Tribunais de Contas estaduais e municipais. Portanto, o Tribunal de Contas do Estado possui os mesmos deveres constitucionais de defesa das contas públicas, no limite da sua competência.

Resta o questionamento doutrinário e jurisprudencial acerca da possibilidade de julgamento das contas dos Prefeitos pelo Tribunal de Contas do Estado quando o mesmo atuar como ordenador de despesa, realizando atos com verbas estaduais, e como Chefe do Poder Executivo, fato este que ocorre comumente em municípios menores.

Analisando julgados do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal, percebe-se que os mesmos divergem acerca da matéria. Enquanto

alguns magistrados decidiram que apenas a Câmara tem a competência para julgar os Chefes do Poder Executivo, outros argumentaram que o Tribunal de Contas a possui no caso específico de o Prefeito atuar também como ordenador de despesa.

Verifica-se que, constitucionalmente, não há impedimento para que o Prefeito possa acumular ambas as funções, devendo por isso ser julgado pela Corte de Contas Estadual, a qual pode, resguardada posterior avaliação pelo Tribunal Eleitoral, considerar o mau administrador inelegível, se o mesmo praticou de irregularidade insanável.

Afirma-se aqui a complexidade na análise da matéria, a qual deverá ser feita pela Corte Maior, e reitera-se a argumentação de que o julgamento feito pela Corte de Contas Estadual é essencial para o exercício do controle externo, para o fortalecimento da democracia no país e para a proteção dos Cofres Públicos contra os administradores que agem alheios ao interesse público.

Referências

AGUIAR, Afonso Gomes. AGUIAR, Márcio Paiva de. **O tribunal de contas na ordem constitucional**. Fortaleza: ABC Editora. 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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, 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul 2013.

BRASIL. Lei nº 12.509/95 de 06 de dezembro de 1995 – **Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e dá outras providências**. Ceará, 1995. Disponível em: <<http://www.tce.ce.gov.br/institucional/2012-09-06-14-01-12>>. Acesso em: 11 jul 2013.

BRASIL. Lei nº 12.527/11 de 18 de novembro de 2011 – **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art.**

37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 jul 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Especial nº 597.362/BA-STF-Plenário. Relator: Ministro Eros Grau, em tramitação.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário nº 132.747-2/DF-STF-Plenário. Relator: Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/1992, DJ 07-12-1995.

BRASIL.Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 29535/PB-TSE-Plenário. Relator: Min. Marcelo Henriques Ribeiro De Oliveira, Acórdão de 22/09/2008. Publicação: PSESS – Publicado em Sessão, Data 22/9/2008.

BRASIL.Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 75.179/TO-TSE-Plenário. Relator: Ministro Arnaldo Versiani, publicado em Sessão, Data 08/09/2010.

BRASIL.Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 18180/TO-TSE-Plenário. Relator: Ministro Henrique Neves Da Silva, publicado em Sessão, Data 06/12/2012.

BRASIL.Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE-TSE-Plenário. Relator: Ministro Pedro da Rocha Acioli, publicado em Sessão, Data 01/09/90.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº 9, dezembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 11 de agosto de 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 26ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65, jan./jun. 1991, p. 75-81.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Da Função Jurisdicional pelos Tribunais de Contas.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 3, nº 9, p 83-108, abr./jun. 2005.

FONTES, Eduardo. CÂMARA, Antônio Saraiva de Pádua. **Pequena história do Tribunal de Contas do Ceará.** Fortaleza, Imprensa Oficial, 1985.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.38, n.109, p.61-89, mai./ago. 2007.

FREGAPANI, Guilherme Augusto F. BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **A Lei de Acesso à informação e sua regulamentação no âmbito do TCU.** Revista jurídica: Consulex. 2012, v. 16, nº 376, mês SET, p. 16-18.

MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.41, n.116, p.51-59, set./dez. 2009.

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

MONTEIRO, Marília Soares de Avelar. **A Natureza Jurídica dos Julgamentos Proferidos Pelos Tribunais de Contas no Brasil.** Boletim de direito municipal: BDM. Ano 2009, v. 25, n.1, mês jan, p. 23-38.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 23 ed. São Paulo: Atlas. 2008.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **A intervenção do estado do município: o papel do Tribunal de Contas.** Recife: Nossa Livraria. 2000, 209p.

PEREIRA, Fabiana Augusta Araújo. **O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas. In: Âmbito Jurídico.** Rio Grande, XIV, n. 94, nov 2011. Disponível em: < http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10697 >. Acesso em jul 2013.

SCLIAR, Wremyr. **Controle externo brasileiro. Poder legislativo e tribunal de contas.** Revista de informação legislativa. Ano 2009, v. 46, n. 181, mes jan/mar, p. 249-275.