



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**DENISE ANSELMO SANTOS**

**COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE DA  
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA E RESSARCIMENTO ATRAVÉS  
DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO EXECUTIVO**

Salvador

2017

**DENISE ANSELMO SANTOS**

**COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE DA  
POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE MULTA E RESSARCIMENTO  
ATRAVÉS DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO  
EXECUTIVO**

Monografia de conclusão do curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do diploma do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Harrison F. Leite

Salvador

2017

**COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS: ANÁLISE DA POSSIBILIDADE  
DE APLICAÇÃO DE MULTA E RESSARCIMENTO ATRAVÉS DO PARECER PRÉVIO  
SOBRE AS CONTAS DO EXECUTIVO**

Monografia de conclusão do curso de graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do diploma do grau de Bacharel em Direito.

Aprovada em \_\_\_\_\_

Harrisom Ferreira Leite- Orientador \_\_\_\_\_

Doutor em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Larissa Peixoto Valente \_\_\_\_\_

Doutoranda em Direito Tributário pela Universidade Federal da Bahia

Douglas White \_\_\_\_\_

Doutor em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, à minha família, aos colegas de trabalho, ao meu orientador, à banca, aos professores, aos amigos, aos colegas de curso, aos funcionários da faculdade (da secretaria, do Numac, da cantina, da xerox, da biblioteca, dos serviços gerais). Enfim, a todos que direta ou indiretamente, contribuíram para essa minha formação acadêmica.

## RESUMO

A presente monografia tem como finalidade evidenciar se o Tribunal de Contas tem competência para aplicar multas e ressarcimentos nas contas do chefe do Poder Executivo municipal no caso de irregularidade ao emitir um parecer opinativo. Para tanto foram analisados o papel e a competência do Tribunal de Contas dentro do ordenamento jurídico brasileiro, na Constituição, e em leis específicas, dentre as quais se destacam a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Licitações e Contratos, tendo como foco o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Abordou-se também, a natureza jurídica do parecer no que se refere às funções opinativas e sancionatória do órgão. E, por fim, foram analisados os recursos extraordinários que conferiram status de mero parecer opinativo, sem poder aplicar sanção.

Palavras-chave: Tribunal de Contas. Natureza. Parecer prévio. Competência. Irregularidade. Sanção. Multa. Ressarcimento.

## **ABSTRACT**

The purpose of this monograph is to establish whether the Court of Auditors has the power to impose fines and reimbursement on the accounts of the head of the municipal executive branch in case of irregularity when issuing an opinion. For this purpose, the role and competence of the Court of Auditors within the Brazilian legal system, the Constitution, and specific laws, among which the Fiscal Responsibility Law, the Law on Tenders and Contracts and, currently, the Law of Budgetary Guidelines, focusing on the Audit Court of the Municipalities of Bahia. It also dealt with the legal nature of the opinion with regard to the opinion's functions and the body's sanction. And lastly, the extraordinary appeals that gave status to the opinion of the body were analyzed, if it is opinionated, it may or may not apply sanction.

Keywords: Prior opinion. Jurisdiction. Irregularity. Sanction. Fine. Compensation.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunal de Contas
TCE	Tribunal de Contas Do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios.
TCU	Tribunal de Contas Da União
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL</b> .....	<b>11</b>
2.1	O SURGIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL.....	11
2.2	COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA APRECIAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.....	12
2.3	TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS .....	13
<b>2.3.1</b>	<b>O TCM na Constituição do Estado da Bahia</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3.2</b>	<b>Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia</b> .....	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>A NATUREZA JURÍDICA DO PARECER PRÉVIO</b> .....	<b>17</b>
3.1	CONCEITO DE PARECER .....	17
3.2	DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTEÚDO SANCIONATÓRIO DO PARECER	19
3.3	PARECER PRÉVIO X DECISÃO DO TC .....	22
3.4	O PARECER PRÉVIO, AS CONTAS DO GOVERNO E AS CONTAS DE GESTÃO.....	29
3.5	O PARECER PRÉVIO, INAPLICABILIDADE DO ART. 71, § 3º E AS CONTAS DE GESTÃO.....	33
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO DE PENALIDADES NO JULGAMENTO DO EXECUTIVO: COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO</b> .....	<b>40</b>
4.1	OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS .....	40
4.2	COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO .....	42
4.3	PROCEDIMENTOS .....	43
4.4	EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO NÃO JULGAMENTO .....	44
4.5	REJEIÇÃO DAS CONTAS E APLICAÇÃO DE PENALIDADES.....	49
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>54</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>57</b>
	<b>ANEXO A</b> .....	<b>62</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca saber se o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, por ter natureza de parecer, pode ou não aplicar penalidades ao gestor municipal sobre as contas do Executivo Municipal. Parece esse que funciona como valioso instrumento de transparência das gestões públicas, que favorece o controle social das contas públicas e fortalece o exercício da cidadania, no Estado Democrático de Direito.

Para a abordagem do tema referido, faz-se necessário enfrentar a problemática acerca da atuação do órgão fiscalizador com o propósito de identificar o grau de definitividade das decisões proferidas pelo já referido órgão de controle externo dos atos da administração estatal. A propósito, qual a natureza jurídica do parecer prévio do Tribunal de Contas? Esse mesmo pode aplicar penalidades? Qual tem sido a atuação do TCM/BA nesse aspecto? Tem ele aplicado penalidades aos Chefes de Executivo através de parecer ou por procedimento autônomo?

Referidas indagações serão respondidas ao longo deste trabalho para se chegar às informações relevantes relacionadas ao Parecer Prévio. Uma vez que os Municípios, por expressa determinação constitucional, integram a federação brasileira, incumbe-lhes a adoção dos princípios estabelecidos pela Constituição Federal.

A simetria constitucional, necessária à abordagem do controle externo de contas públicas, impõe a análise histórica das competências do Tribunal de Contas da União, preliminarmente ao enfrentamento da matéria voltada aos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios em sua atuação direcionada ao controle sobre os atos das administrações municipais.

Dos diversos atores incumbidos do exercício do controle externo da estrutura estatal brasileira sobre os atos da Administração Pública, elegeu-se, para constituir objeto do presente trabalho científico, os Tribunais de Contas, expressamente contemplados pelo texto constitucional brasileiro e com suas competências elencadas pelo ordenamento positivo maior.

Trata-se de órgãos estatais criados com a finalidade específica e a incumbência de exercitar o controle periódico da gestão pública à luz dos princípios contemplados pelos artigos 37, *caput*, e 70 da Constituição Federal.

De acordo com o artigo 71, I, da Constituição Federal de 88, compete ao Tribunal de Contas da União enquanto órgão auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, apreciar as contas prestada anualmente pelo chefe do Executivo mediante parecer prévio, e no II mesmo artigo, consta julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores da Administração Pública. Pelo princípio da simetria, referido raciocínio aplica-se aplica também aos Tribunais de Contas dos Municípios.

Um desafio colocado a uma pesquisa com esse objetivo consiste em explicitar o papel e as funções do Tribunal de Contas, e entre elas, estão a opinativa, a fiscal, a judicante e a sancionadora. Contudo, existem diferentes abordagens em relação a essa temática, por isso que um recorte adequado de pesquisa exige maior esmero conceitual, sem o qual não seria possível sua delimitação como objeto de estudo. Por isso tem-se como objetivo principal analisar a função opinativa e a sancionadora. Para isso, faz-se necessário analisar o papel do Tribunal enquanto órgão administrativo, seu mecanismo de atuação e a natureza do parecer por ele emitido.

Primeiramente, dedicou-se no primeiro capítulo, demonstrar a importância e posição do Tribunal de Contas no Ordenamento jurídico brasileiro. Apontou seu surgimento no Brasil enquanto órgão de controle externo das finanças públicas a nível nacional, bem como enfatizando noções acerca do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. Assim, procurou-se também, apontar sua competência, passando pela Constituição Federal e Estadual até chegar à Lei Orgânica e ao regimento interno que disciplinam o referido órgão com jurisdição municipal. Nesse particular, também se discorreu brevemente acerca da sua estrutura.

No segundo capítulo, dedicou-se a discutir a natureza jurídica do parecer enquanto parecer prévio que sendo opinativo, dúvida há se o mesmo pode ou não aplicar sanção, bem como seus limites frente ao Executivo.

No terceiro capítulo abordou-se a competência do Legislativo para a aplicação das penalidades no julgamento das contas do chefe do Executivo. Por último, faz-se uma conclusão do tema e as considerações finais.

Na elaboração desse trabalho, foram empregados os métodos de pesquisa dedutivo, bibliográfico, comparativo e monográfico, coleta de jurisprudências, análise

de súmulas do STF, análise dos pareceres do Tribunal de Contas, mostrando-se esta, portanto, uma pesquisa teórica, bibliográfica e documental.

## 2 O TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

### 2.1 O SURGIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO BRASIL

A primeira tentativa de criação de um Tribunal de Contas no Brasil remonta de 1826, tendo como responsáveis os senadores do Império Visconde de Barbacena e José Inácio Borges. Mesmo ocorrendo outras tentativas posteriores, não se deu naquele período histórico, a instituição de tais órgãos.

No início da República, em 1890, o Ministro Rui Barbosa, através de decreto, criou a Instituição Tribunal de Contas, ensejando liquidar as contas de receitas e despesas, bem como verificar a legalidade das mesmas.

O Tribunal de Contas já nasceu desvinculado de qualquer Poder de Estado. Tanto que o então Ministro da Fazenda usava as seguintes palavras para descrever a Corte de Contas:

[...] corpo de magistrados intermediária entre a Administração e a Legislatura  
[...] carcado de garantias contra quaisquer ameaças, que possa exercer as suas funções no organismo constitucional [...]. (SARAIVA, 1966, p. 51-52)

Desde a sua elevação ao patamar de órgão constitucional, isto é, com a promulgação da Carta Política de 1891, o Tribunal de Contas da União, primeiro a ser criado, permaneceu presente em todas as Constituições subsequentes, embora dispostos em diferentes concepções, em face ao regime político adotado à época.

Foi dispensado um tratamento diferenciado aos Tribunais de Contas na atual Constituição que além de sua importância largamente reconhecida, como órgão auxiliar de Controle externo do Poder Legislativo, que alguns autores passaram a chamá-lo como “órgão de destaque constitucional”, onde se inclui a Corte de Contas, trazida pelas mudanças sociais, ocasionou a retomada dos debates acerca da natureza jurídica desses Tribunais de controle financeiro da Administração Pública.

## 2.2 COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA APRECIÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

As Cortes de Contas Estaduais e Municipais foram criadas de forma concomitante ao modelo federal, Tribunais de Contas da União, de acordo com cada região do país, diante da permissão prevista no Texto Constitucional. Em cada Estado, a criação de Corte de Contas realiza-se de acordo com a promulgação da respectiva Constituição Estadual.

A Constituição Federal de 1988 reserva ao Tribunal de Contas da União a missão de apreciar, mediante parecer prévio, as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República. Trata-se de etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública brasileira, pois oferece ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo. Aí reside uma das principais competências destinadas aos Tribunais de Contas, pois, como se sabe, o Parlamento é formado por representantes eleitos pelo povo.

Acontece que esses mandatários são oriundos de diversos segmentos sociais não possuindo em sua maioria conhecimentos técnicos que possibilitem a análise correta das contas públicas. Aí entra a competência atribuída ao Tribunal de Contas: colaborar com os representantes do povo, ao oferecer opinião fundamentada e especializada acerca das contas globais apresentadas pelo chefe do Poder Executivo.

Sobre o tema, diz a Constituição Federal:

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

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

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. [...] (BRASIL, 1988)

O parecer prévio é emitido no sentido de subsidiar o julgamento das contas prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo de todos os entes federados. Assim, o Congresso Nacional julga as contas do Presidente da República após emissão pelos Tribunais de Contas da União; a Assembleia Legislativa julga as

contas dos governadores do Estado e a Câmara dos Vereadores julga as contas do Prefeito municipal, amparados pelos pareceres elaborados pelos Tribunais de Contas Estaduais, salvo naqueles Estados onde foram constituídos Tribunais de Contas dos Municípios, como ocorre com o Rio de Janeiro e São Paulo, que possuem cada qual, um tribunal próprio. No Distrito Federal, a Câmara Distrital julga as contas do Governador com base na peça elaborada pelos Tribunais de Contas respectivo.

No parecer emitido, as Cortes de Contas irão opinar pela aprovação, pela reprovação com ressalva, quando são elencadas as providências necessárias ao saneamento das irregularidades apontadas, ou pela reprovação das contas. Assim sendo, recebido o parecer pelo Poder Legislativo, esse deverá proceder ao julgamento das contas do chefe do Executivo, decidindo pela regularidade ou irregularidade das mesmas.

Há, no que tange ao julgamento realizado na esfera municipal, excepcional particularidade no que se refere ao parecer, que será tratada posteriormente.

### 2.3 TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS

As Cortes de Contas Estaduais e Municipais foram criadas de forma concomitante ao modelo federal, Tribunais de Contas da União, de acordo com cada região do país, diante da permissão prevista no Texto Constitucional. Em cada Estado, a criação de Corte de Contas realiza-se de acordo com a promulgação da respectiva Constituição Estadual.

A Constituição de 1988, no § 1º do art. 31, recepcionou tais Cortes, vedando, no §4º do mesmo dispositivo, a criação de outros Tribunais, Conselhos ou órgão de similares, destinados ao controle apenas de um município. A vedação imposta, vale dizer, aplica-se tão somente aos municípios, porquanto encontra-se disposta no capítulo reservados a eles.

Diferentemente das supracitadas casas, há lugares onde além do Tribunal de Contas Estadual, foi criada também uma Corte específica para exercer o controle sobre os Municípios do Estado, a exemplo da Bahia: são os denominados Tribunais de Contas dos Municípios. Resta pacificado o entendimento de que não é proibida a

criação desta espécie de órgão, desde que exista previsão na Constituição Estadual, de forma originária ou através de emenda<sup>1</sup>.

Sobre isso o STF já se manifestou:

A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, rel. min. Octavio Gallotti – ADI 445/DF, rel. min. Néri da Silveira), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º). Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios – embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) – atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores. A prestação de contas desses Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º), há de se fazer, por isso mesmo, perante o Tribunal de Contas do próprio Estado, e não perante a Assembleia Legislativa do Estado-membro. Prevalência, na espécie, da competência genérica do Tribunal de Contas do Estado (CF, art. 71, II, c/c o art. 75). (BRASIL, STF, 2006)

Na Constituição de 1988, em seu art. 75, consta o chamado princípio da simetria concêntrica, impondo a utilização do modelo Federal, no que couber, quanto à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal, assim como nos Municípios, onde houver.

### **2.3.1 OTCM na Constituição do Estado da Bahia**

O Tribunal de Contas dos Municípios está previsto na Constituição Estadual em dois artigos, em conjunto com o Estadual e separadamente:

Art. 91. Os Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, dotados de autonomia administrativa e de independência funcional, são órgãos de auxílio do controle externo a cargo, respectivamente, da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos, mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de sessenta dias, para o Tribunal de Contas do Estado, e de cento e oitenta dias, para o Tribunal de Contas dos Municípios, ambos contados a partir da data do seu recebimento;

---

<sup>1</sup> JACOBY FERNADES, Jorge Ulisses. Tribunais de Contas do Brasil. Jurisdição e Competência. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum 2012, p.583

II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco dias, a partir do término do exercício a que se refere, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário;

Art. 95. Além das atribuições enunciadas nesta Constituição, compete privativamente:

II - ao Tribunal de Contas dos Municípios:

a) representar ao Executivo Estadual, nos casos previstos de intervenção do Estado no Município;

b) representar à repartição pública federal ou estadual pelo bloqueio das transferências de recursos destinados ao Município que não apresentar contas anuais ou que as tenha prestado com graves irregularidades, até que sejam sanadas;

c) representar à Câmara Municipal pela instauração de processo de responsabilidade administrativa do Prefeito ou de sua Mesa, bem assim ao Ministério Público, nos casos de crime que detectar;

d) apreciar as contas prestadas anualmente pela Mesa da Câmara Municipal e sobre elas emitir parecer prévio.

§ 1º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal sobre contas apresentadas pelo Prefeito ou pela Mesa da Câmara Municipal, só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa do Município.

§ 2º Nos sessenta dias anteriores à sua remessa ao Tribunal, as contas dos Municípios ficarão na Secretaria da Câmara Municipal, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo este, se for o caso, questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Chama atenção a questão do parecer prévio no §1º, que diferentemente dos outros entes federados (União e Estados) no julgamento das contas do Prefeito, para o parecer deixar de prevalecer exige *quórum* qualificado da Câmara do Vereadores.

Nesse ponto, entendem alguns que a peça técnica lavrada pelos Tribunais de Contas dos Municípios não pode ser tratada como simples parecer, mas sim trata-se de principio de julgamento, visto que deixará de prevalecer, por maioria qualificada, e que na prática, muitas vezes, o que se percebe é que muitas Câmaras Municipais realizam um julgamento do parecer prévio emitido pelo órgão de controle e não das contas propriamente ditas.

Evandro Martins Guerra (2011) discorda de tal entendimento: “Ora, o controle externo das contas municipais não está restrita à emissão do parecer prévio,



havendo diversos outros mecanismo como por exemplo, as inspeções realizadas no próprio local, gerando um relatório específico”<sup>2</sup>

No que se refere ao §2º, tendo em mira a maior proximidade física do Governo e à vista de que os serviços públicos são realizados, em predominância, pelo município, é aqui que os segmentos organizados da população podem melhor desenvolver o controle quanto ao uso dos recursos públicos.

### **2.3.2. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia**

O referido órgão foi criado pelo então governador Luiz Viana Filho através da Lei Estadual n.º 2 838 de 17 de setembro de 1970 e instalado em 10 de março de 1971 com o nome de Conselho de Contas dos Municípios, subordinado ao Poder Executivo Estadual tinha como atribuição, auxiliar o controle externo das finanças e dos orçamentos dos municípios.<sup>3</sup>

Em 1985, com a Emenda à Constituição da Bahia n.º 25, o Conselho de Contas ganhou o status de Tribunal, mantido seu caráter fiscalizatório, foi modernizado com a atribuição de emitir normas, simplificar e racionalizar tarefas e orientar órgãos e entidades municipais.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia ganhou alicerce jurídico e no ano de 1989 com a Constituição baiana teve um crescimento das suas atribuições preexistentes, passou a estipular prazos e datas para a prestação das contas, estatuiu o prazo de 365 dias, a partir do término do exercício a que se referia, para que o TCM julgue contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público. Tem-se aí um órgão com mais autonomia e independência funcional.

---

<sup>2</sup> GUERRA, E.M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2011. p. 174

<sup>3</sup> FILHO, Carlos Sampaio. Breve história do TCM. p. 14. Disponível em <http://www.tcm.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2015/02/História.pdf>. Acesso em 25 de junho de 2017

Art. 1º - Fica criado o Conselho de Contas dos Municípios, com sede na capital e jurisdição em todo território do Estado, com a finalidade de auxiliar as câmaras de Vereadores no controle externo de administração financeira e orçamentária dos Municípios, nos termos do § 1º do artigo 100 da Constituição do Estado da Bahia e da observância de suas normas e instruções<sup>4</sup>.

A lei Complementar nº 06 de 1991 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios) e a Resolução 627/02 (Regimento Interno do Tribunal) reforçam o que está previsto na Constituição Estadual quanto às atribuições dos Tribunais de Contas dos Municípios para atender as peculiaridades e a necessidades locais com algumas funções específicas.

---

<sup>4</sup> FILHO, Carlos Sampaio. Breve história do TCM. p. 14. Disponível em <http://www.tcm.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2015/02/História.pdf>. Acesso em 25 de junho de 2017

### 3 A NATUREZA JURÍDICA DO PARECER PRÉVIO

#### 3.1 CONCEITO DE PARECER

A função orientadora do Tribunal de Contas, aliada à fiscalização e à avaliação de resultados das políticas públicas, constitui um dos seus instrumentos de atuação para garantir o controle externo da gestão dos recursos públicos, de forma a contribuir para a qualidade e a efetividade dos serviços públicos no interesse da sociedade. Isso está previsto no Regimento Interno do TCM-BA:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, mediante **parecer prévio** a ser elaborado no prazo de cento e oitenta (180) dias, contados a partir da data do seu recebimento. (grifo nosso); II - julgar, no prazo de trezentos e sessenta e cinco (365) dias, a partir do término do exercício a que se referem, as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta, das autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público, bem como as contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário municipal; § 1º - **Parecer Prévio** é o ato administrativo que se destina à apreciação das contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais. (grifo nosso)

O art 48 da Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) relaciona o parecer prévio à transparência da gestão fiscal:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo **parecer prévio**; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.(grifo nosso)

Do exposto acima, o parecer é um instrumento que se vale o Tribunal de Contas para opinar sobre as contas do Chefe do Executivo. Para compreender o instituto do parecer prévio, pode-se trazer à análise as palavras do jurista Jarbas Maranhão, que o conceitua como: “ato cumprido em um prazo determinado, com alguma solenidade e constituído da apreciação de natureza técnica sobre as contas gerais de um exercício financeiro”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> MARANHÃO, Jarbas. Heráclio Salles e o Tribunal de Contas. **Revista de informação Legislativa**, Brasília, ano 38, n. 149, jan/mar/2001, pg. 54. (IN): FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito

Vale salientar que, em nenhuma hipótese, o parecer prévio será dispensado, nem mesmo se o prefeito não apresentar as contas anuais no prazo estabelecido. Com efeito, o parecer é peça obrigatória e, nas palavras do conselheiro do Tribunal de Contas de Pernambuco, Valdecir Fernandes Pascoal, a “emissão de parecer prévio por parte do Tribunal de Contas não é uma faculdade que tem o Poder Legislativo”.<sup>6</sup>

Além disso, o Poder Legislativo apenas pode se manifestar acerca das contas prestadas após o pronunciamento das Cortes de Contas, como continua o conselheiro: “O legislativo só poderá julgar as contas do Chefe do Executivo mediante o parecer técnico do Tribunal de Contas”.<sup>7</sup> Neste aspecto se posiciona o STF:

O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou procedente Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3077, na qual a Procuradoria Geral da República questionava alguns artigos da Constituição do Estado de Sergipe. Entre as normas consideradas inconstitucionais, estava a dispensa de parecer do Tribunal de Contas do Estado (TCE) no julgamento de contas apresentadas pelos prefeitos.(stf.jus.br)

Apreciar é dar apreço, avaliar, examinar, estimar, considerar, analisar a prestação de contas apresentadas e o parecer prévio, elaborado por um relator e levado à sessão plenária para decisão do colegiado faz esse papel analítico. Esse parecer prévio é uma peça técnica, instrumento de apreciação que dará suporte para julgamento delas pelo Poder Legislativo e tem como principais objetivos:<sup>8</sup>

- Contribuir para a transparência das ações estatais;
- Emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Município;
- Fornecer um panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;

---

ordenador de despesas: uma análise do artigo 71 incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal. **Revista ESMape**, Recife, v. 12, nº2

<sup>6</sup> PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Editora Impetus: Rio de Janeiro, 2002.

<sup>7</sup> Idem. Ibidem

<sup>8</sup> ([http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas\\_governo/contas\\_2014/index.html](http://portal.tcu.gov.br/tcu/paginas/contas_governo/contas_2014/index.html)) acesso em : 20/07/2017

- Analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- Analisar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais;
- Fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública;

Uma vez mencionado o carácter técnico do parecer, resta explicar, brevemente, o carácter, a priori, formal da análise contida nesse parecer. A formalidade da análise realizada, em sede de Parecer Prévio, pelos Tribunais de Contas, reside no fato de que o objeto principal dessa análise é a maneira como as informações são fornecidas pelos próprios chefes dos Poderes Executivos.

O exame formal parte do pressuposto de que os valores das contas informados pelos chefes dos Poderes Executivos estão corretos, ou seja, a princípio, a integridade material dessas informações não passa por questionamentos ou investigações mais profundas. Isso não significa dizer que o Tribunal de Contas não possa detectar alguma falha na prestação de contas; algumas falhas formais podem, inclusive, motivar investigações substanciais.

Um dos erros mais comuns detectados durante o exame formal das contas é a classificação inadequada de determinadas despesas, causando influências indevidas no cálculo de gastos percentuais mínimos em saúde e educação. Quando detectados, esses erros deverão ser corrigidos e justificados pelo chefe do Poder Executivo, do contrário, o ente fiscalizador poderá rejeitar as contas prestadas.<sup>9</sup>

Assim, em termos mais particulares, o Parecer Prévio pode ser definido como um documento que contém a análise técnica e, a priori, formal, feita pelo Tribunal de Contas da União, por Tribunal de Contas Estadual ou por Tribunal de Contas dos Municípios sobre determinados aspectos das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais ou Municipais, análise esta que orientará o Poder Legislativo no julgamento das contas.

---

<sup>9</sup> Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Ano 1, n. 1 (dez. 1983- ). Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 1983. Disponível em: <https://libano.tce.mg.gov.br/seer/index.php/TCEMG/issue/viewIssue/16/32> Acesso em: 24 de junho. 2017

### 3.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE CONTEÚDO SANCIONATÓRIO DO PARECER

A Constituição Federal de 1988 prescreve as sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas em caso de irregularidades de despesa ou irregularidades nas contas. Trata-se de importante mecanismo de controle atribuído a estes órgãos, visando fortalecê-los. Para Evandro Martins Guerra (2007) “sanção é a pena com a qual o Estado busca garantir a execução de uma obrigação”.<sup>10</sup>

O sistema de controle exige que o órgão controlador detenha mecanismos próprios para impor a vontade do Estado. Nesse passo, a Constituição outorgou aos Tribunais de Contas medidas intimidativas, para impedir a simples esquivia da obrigação por partes dos responsáveis.

Importa relevar, trata-se do único item, dentro de toda a seção constitucional que disciplina os tribunais, no qual o constituinte remeteu a matéria para o legislador infraconstitucional já que com efeito a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União tratou das sanções aplicáveis aos responsáveis.

A gradação das penas foi remetida aos regimentos internos das Cortes de Contas, buscando-se assim, atender às diversas peculiaridades econômicas e financeiras de cada região. Isso só se aplica quando o Tribunal julga as contas de gestão e não nas contas de governo, porque essas ele não julga, aprecia e emite um parecer opinativo, logo não tem natureza sancionatória.

A deliberação das cortes de contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, frise-se, o julgamento das contas que é de competência exclusiva do Legislativo.

O foco do parecer é na conduta do Administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias: PPA, LDO, LOA, que foram propostas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo.

---

<sup>10</sup> GUERRA, E.M. Os Controles Externo e Interno da Administração Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2011. p.164.

O que é relevante, na verdade, é a avaliação do desempenho do Chefe do Executivo, que se reflete no resultado da Gestão Orçamentária, Gestão Financeira e Gestão Patrimonial. O processo de exame das Contas de Governo deve informar sobre:<sup>11</sup>

- A harmonia entre os programas previstos no PPA, na LDO e na LOA;
- Cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade e alcance de meta;
- Equilíbrio Fiscal;
- Exame do cumprimento dos ditames da LRF referente à Gestão Fiscal;
- Reflexo da Administração Financeira e Orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, especialmente nas áreas da saúde, educação, empregos, renda, meio ambiente, segurança e infraestrutura;

Nesse sentido, o foco da análise do Tribunal de Contas é o macro efeito da gestão pública exercendo assim as funções: consultiva e informadora ou opinativa. A função consultiva é aquela exercida por meio da elaboração de pareceres técnicos prévios e específicos, sobre prestação anuais de contas emitidas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como, pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional. Também engloba o exame, "em tese", das consultas realizadas pelas autoridades competentes para formulá-las, sobre dúvidas quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares a respeito das matérias da alçada do Tribunal.

Já a função informadora ou opinativa é aquela exercida quando da prestação de informações reclamadas pelo Congresso Nacional, por suas Casas ou pelas Comissões, sobre a fiscalização do Tribunal ou ainda sobre resultados de inspeções e auditorias pelo TCU, compreende ainda a representação ao poder competente

---

<sup>11</sup> Revista Técnica dos Tribunais de Contas- RTTC. Ano 1, nº 1, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

sobre irregularidades ou apuração de abusos, assim como, o encaminhamento de relatório das atividades do Tribunal ao Congresso Nacional.

As sanções estão claramente explicitadas na Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a lei orgânica somente do TCU, e regulam a aplicação de multa e obrigação de devolução do débito apurado, até o afastamento provisório do cargo, o arresto de bens, a inabilitação para exercício do cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.

Poderá ainda o TCU, conforme artigo 71, incisos IX e X, da Constituição Federal/1988, fixar um prazo para que o órgão adote providências cabíveis ao cumprimento da lei, em caso de ilegalidade ou sustação do ato impugnado. Em caso de descumprimento, o Tribunal comunica ao Congresso Nacional, a quem caberá adotar o ato de sustação. Essa função é imprescindível para que suas finalidades sejam atingidas, coibindo irregularidades e promovendo o ressarcimento ao erário.

As sanções previstas em lei são de ordem administrativa, civil ou penal. Tendo em vista a falta de jurisdição dos Tribunais de Contas de ordem civil e penal, a pena será administrativa, devendo, quando for o caso, os Tribunais de Contas encaminharem aos órgãos competentes do Judiciário para as providências necessárias a outras sanções. Os Tribunais de Contas, em geral, aplicam multas proporcionais ao dano causado ao erário.

A Constituição do Estado da Bahia no art. 91 inciso XIII, repete da Constituição Federal em relação à competência dos Tribunais de Contas dos Municípios para aplicação de sanções aos responsáveis em caso de irregularidades de despesas e irregularidades das contas públicas ou descumprimento de suas decisões.

O Tribunal de Contas julga as contas dos administradores públicos e outros responsáveis por dinheiro, bens, valores públicos da administração direta e indireta, incluindo das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, assim como as contas dos que causaram prejuízos, extravios ou quaisquer outras irregularidades que venham a prejudicar o erário Nacional ou Estadual ou Municipal. Através da análise dos processos são organizados no Tribunal, as prestações de contas, fiscalizações e demais assuntos submetidos à deliberação do Tribunal.



Cabem aos Ministros, Conselheiros ou Auditores do Tribunal relatar esses processos, votar e submetê-los aos pares proposta de acórdão, logo após a análise e instrução preliminar realizada por órgãos técnicos da Secretaria de cada Tribunal. A essa função julgadora, ficam os Tribunais de Contas autorizados a realizar uma análise crítica das contas anuais dos administradores e responsáveis pelo erário na Administração Pública. Ressaltando que esta análise crítica não se atém ao julgamento formal às contas de governo Federal, Estadual ou Municipal, mas um parecer opinativo, analítico, sobre a sua aprovação.

Diante do exposto, fica clara a diferença de situação entre apreciar e julgar para possibilitar a aplicação de sanção.

Da apreciação nasce uma opinião provisória que pode ser ou não mantida pelo Legislativo enquanto que julgar nasce um juízo de valor definitivo, imodificável por outro órgão do Poder Público. Na apreciação para fins de parecer, o Tribunal de Contas age como auxiliar do Legislativo. Já no julgamento, ele age calcado na competência própria.

### 3.3 PARECER PRÉVIO X DECISÃO DO TC

O art. 31, § 1º, da Constituição Federal de 1988 repetido pelo inciso I, art. 95 da Constituição Estadual da Bahia afirma que uma vez emitido parecer prévio pelo Tribunal de Contas dos Municípios (TCM), que aprecia as contas do Chefe do executivo municipal só deixará de prevalecer por dois terços dos membros da câmara municipal.

Dessa forma, conforme se depreende do mencionado acima, a mera emissão do parecer prévio pelo TCM não implicaria em julgamento, mas na apreciação de natureza técnica objetivando subsidiar o julgamento das contas municipais prestadas pelos Prefeitos e de competência do legislativo (de caráter político).

Entretanto, tal questão vem suscitando debates acerca da natureza jurídica deste parecer prévio: se o mesmo seria meramente opinativo com base na utilização do vocábulo “parecer” ou se constituiria numa decisão proferida pelo TCM haja vista que a exigência de quórum qualificado (de dois terços) para sua desconstituição atrairia para si um viés decisório.

Por seu caráter puramente opinativo não teria o condão de vincular o legislativo municipal, podendo este decidir contrário ao parecer prévio, tendo em vista que, de acordo com o que leciona Maria Silvia Di Pietro, “parecer” constitui-se no “ato pelo qual os órgãos consultivo da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência”.<sup>12</sup>

Nesse sentido, não haveria no que se falar propriamente em cabimento de processo administrativo em face do parecer prévio do TCM, posto que, “o parecer não pode ser atacado por recurso administrativo ou judicial, pois não se dispõe a declarar, a certificar, criar, alterar, transferir ou extinguir direitos e obrigações”. O parecer seria, pois, uma manifestação opinativa (acerca da análise técnica das contas do município) antecedente ao próprio julgamento das contas do Chefe do Executivo Municipal por parte da esfera Legislativa. Antecedência esta, imprescindível à validação deste processo de julgamento, por assim exigir a Constituição Federal.

Entretanto, há quem entenda que o parecer prévio, dado suas peculiaridades, não pode ser enquadrado nos moldes do entendimento tradicional acerca do parecer. A necessidade de quórum de dois terços (qualificado) para a sua desconstituição, quando do julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo, uma vez que, não alcançado o referido quórum, seu teor passa a prevalecer com status de decisão, posteriormente.

Tal ideia se reforça mais ainda diante do entendimento de que, em caso de decisão do Legislativo Municipal contrário ao parecer prévio do TCM, o quórum qualificado, tão somente, seria insuficiente para desconstituí-lo, tendo em vista a necessidade de motivá-lo de forma fundamentada para sua validade. Nesse sentido é entendimento de Luciano Ferraz:

Aos legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio, omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada, e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses, a conduta do Parlamento será ilícita. Na prática, não se deve negar que os Parlamentos são

---

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Silvia. Direito Administrativo. 25<sup>a</sup> ed. São Paulo. Atlas, 2012. (p.237)

órgãos políticos por excelência, que não raro se apegam às paixões partidárias para apreciar os fatos colocados a seu crivo. É a partir desta constatação que emerge a importância do Tribunal de Contas ao emitir seu parecer sobre as contas do Chefe do Executivo, objetivando, com a isenção e a imparcialidade típicas destes órgãos colegiados, dar ao indivíduo (prestador) e à sociedade a garantia da correta interpretação da Constituição e da Lei.<sup>13</sup>

Logo, o parecer prévio seria um aspecto que constitui e auxilia o processo de julgamento, que se daria pela decisão política emanada do Poder Legislativo Municipal, dentro de uma concepção de processo de conhecimento exauriente<sup>14</sup>, destinada a formar a convicção do órgão julgador competente para proferir o ato final. Nesta perspectiva, portanto, em razão do caráter opinativo dado ao parecer prévio do TCM,

“Tanto no âmbito das Cortes de Contas como no Poder Legislativo, o procedimento propriamente dito, desenvolve-se sob a chancela dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, sendo facultado e franqueado ao agente político a utilização de qualquer meio lícito para fundamentar sua defesa, apresentar alegações ou fazer apontamentos que entender necessário”.<sup>15</sup>

O fato é que, seja por um entendimento seja por outro, de certo, pode-se inferir a partir da citação acima que faz-se necessário a abertura do processo administrativo diante do processo de julgamento das contas do chefe do executivo municipal, como meio para exercício da ampla defesa e do contraditório positivados e contemplados na Carta Magna inciso LV, art. 5º<sup>16</sup>, e base fundamental para o Estado Democrático de Direito.

---

<sup>13</sup> FERRAZ, Luciano. (IN): ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. A Natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de Recurso (p. 3)

<sup>14</sup> Convém ressaltar que o julgamento realizado pelo legislativo é das contas do chefe do Poder Executivo, e não do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas, como erroneamente, muitas da vezes, se entende.

<sup>15</sup> ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. A Natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de Recurso (p. 4)

<sup>16</sup> Art 5º: Omissis

LV: aos litigantes em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Complementa, nesse sentido, o entendimento do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Celso de Melo, em interpretação dada ao § 2º, art. 31, da *Lex Legum*, *in verbis*:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela lei Fundamental da República.<sup>17</sup>

Em verdade, a Constituição da República de 1988, ao prescrever que se observe procedimento complexo para o julgamento das contas anuais de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo (participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo), almeja que a decisão sobre tais contas, de cunho político-administrativo, não tenha apenas valoração política, mas também fundamentação técnico-jurídica consubstanciada no parecer prévio do Tribunal de Contas.

Isso porque nessas contas são analisados os planos de governo e respectiva execução, sob os enfoques orçamentário e financeiro, aspectos contábeis e patrimoniais da gestão, bem assim o cumprimento de limites constitucionais e legais (gastos com ensino, saúde, pessoal). A propósito, o Supremo Tribunal Federal, guarda e intérprete maior da Constituição, reconheceu, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 261-9, a imprescindibilidade do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal, não podendo diploma inferior à Carta Federal alterar, de forma significativa, o sistema de controle externo estabelecido pela Constituição da República. Sobre o tema, o STF vem se manifestando e será escrito a seguir seus posicionamentos.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>RG 682.011, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 8-6-2012, *DJE* de 13-6-2012. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBBd.asp?item=456>. Acesso em: 01 Junho. 2017.

<sup>18</sup><https://jus.com.br/artigos/48102/natureza-juridica-das-decisoes-do-tribunal-de-contas>. Acesso em: 09 Agosto. 2017.

O Supremo Tribunal Federal já enfrentou diversas vezes a questão sobre a natureza jurídica das decisões do Tribunal de Contas em seus julgados. Do ponto de vista da Suprema Corte, a questão deve ser analisada sobre a perspectiva da estrita legalidade ou se houver abuso de poder.

Em 1958, a Suprema Corte Brasileira ao julgar o Mandado de Segurança nº 5.490, posicionou-se no seguinte sentido que as decisões do Tribunal de Contas no uso de suas atribuições conferidas pelo art. 77 da Constituição Federal de 1946, só poderiam ser cassados por mandado de Segurança quando resultem de ilegalidade manifesta e abuso de poder. Voto do Ministro Antonio Villas Boas.<sup>19</sup>

No ano de 1959, o Ministro Ribeiro da Costa, afirmou que a Constituição, em seu art. 88, realizou um juízo constitucional de contas:

[...] O que se apura, nessa Jurisdição Constitucional, é que as decisões proferidas em tomadas de contas - já entendia assim no antigo direito imperial, e hoje por melhores razões - tem autoridade e força de sentença dos Tribunais e são executórias desde logo contra os mesmos responsáveis<sup>20</sup> [...].

Ao passo que em 1961, a suprema corte, ao julgar o Mandado de Segurança nº. 7.280, no qual o impetrante pedia a revisão do mérito da decisão do Tribunal de Contas em julgamento de contas, em voto da lavra do Ministro Henrique D'Ávila, firmou-se o entendimento de que: “Na realidade, o Tribunal de Contas, quando da tomada de contas de responsáveis por dinheiros públicos, pratica ato insusceptível e impugnação na via judiciária, a não ser quanto ao seu aspecto formal ou ilegalidade manifesta.”<sup>21</sup>

Em conformidade com o ministro Henrique D'avila, essas irregularidades formais são insignificantes, não têm a gravidade que, de acordo com os precedentes mencionados, justificaria a intromissão do Judiciário nessa tarefa especial, para cujo

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 5.490 RJ. Relator: Ministro ANTÔNIO VILLAS BOAS. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 de junho. 2017.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 6960 DF. Relator: Ministro. RIBEIRO COSTA. Brasília, 31 de julho de 1959. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 de junho. 2017.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 7.280 RJ. Relator: Ministro. HENRIQUE D'AVILA. Brasília, 20 de junho de 1960. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 de junho. 2017

desempenho o constituinte instituiu um órgão altamente qualificado, como o Tribunal de Contas, protegendo seus Juízes com as garantias próprias dos magistrados.<sup>22</sup>

Mais adiante, em 1993, o Supremo Tribunal Federal, com base na Constituição Federal de 1988, ao julgar o Mandado de Segurança n.º. 21.466 utiliza-se da seguinte argumentação:

Com a superveniência da nova Constituição, ampliou-se, de modo extremamente significativo, a esfera de competência dos Tribunais de Contas, os quais, distanciados do modelo inicial consagrado na Constituição republicana de 1891, foram investidos de poderes mais amplos, que ensejam, agora, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta. (BRASIL, STF, 1993)

O ministro Celso de Mello, relator deste acórdão, deixou assentado que:

Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo novo ordenamento constitucional, propicia em função da própria competência fiscalizadora outorgada ao Tribunal de Contas da União, o exercício, por esse órgão estatal, de todos os poderes que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos fins que lhe foram cometidos. (BRASIL, STF, 2009)

Para o ministro tal posicionamento, não exclui, por evidente, a apreciação pelo Poder Judiciário e, mais especificadamente, pelo colendo Supremo Tribunal Federal da decisão deste Tribunal contra a qual venha a se insurgir a parte interessada, por entendê-la lesiva a direito.<sup>23</sup>

O Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário n.º. 132.74779 em sua composição plena, reconheceu a função jurisdicional do Tribunal de Contas, ou seja, a sua capacidade de aprovar ou não as contas dos chefes dos executivos. O Relator, Ministro Marco Aurélio, consigna em seu voto no seguinte sentido:

Nota-se, mediante leitura dos incs. I e II do art. 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. Dá-se, sob tal ângulo, nítida dualidade de

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 55.821 PR. Relator: Ministro VICTOR NUNES. Brasília, 18 de setembro de 1967. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 de junho. 2017.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.466 DF. Relator: Ministro CELSO DE MELLO Brasília, 19 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 de junho. 2017.

competência, ante a atuação do Tribunal de Contas. Este aprecia as contas prestadas pelo Presidente da República e, em relação a elas, limita-se a exarar parecer, não chegando, portanto, a emitir julgamento.

Já em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal e às contas daqueles que deram causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Ultrapassa-o para alcançar o julgamento por meio dos seus membros.

Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos – apreciar e julgar – como também pelo desdobramento da matéria, explicitando-se, quanto às contas do Presidente da República, que o exame se faz ‘mediante parecer prévio’ a ser emitido com clareza pelo Tribunal de Contas. A este posicionamento, aderiu sem reservas o Ministro Celso de Mello.

No voto do ministro Octavio Gallotti, colhe-se o seguinte: “Os Tribunais de Contas recordei eu, a par de suas atividades de auxiliar do controle externo exercido pelas Casas do Legislativo, têm, também, uma jurisdição própria e privativa”. No mesmo sentido pronunciou-se o Ministro Carlos Velloso:

O modelo federal, extensivo aos Estados e Municípios, institui, ao que se vê, duas hipóteses; a primeira, inc. I do art. 71, é a do Tribunal de Contas agindo autenticamente como órgão auxiliar do Poder Legislativo; aprecia as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Executivo, mediante parecer prévio que será submetido ao julgamento político do Poder Legislativo, podendo ser recusado; na segunda hipótese, inscrita no inc. II do art. 71, o Tribunal de Contas exerce jurisdição privativa, não estando suas decisões sujeitas à apreciação do Legislativo. (BRASIL, STF, 2014)

Cabe-lhe, na hipótese do inc. II do art. 71, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Examinada a questão à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pode-se perceber que, nesta matéria, o Supremo guardião da Constituição não descurou de sua missão constitucional, apresentando as distinções entre as diversas funções exercidas pelo Tribunal de Contas, sem olvidar, contudo, o reconhecimento da função

administrativa que significa emitir um parecer prévio e deixar que o legislativo aplique as medidas necessárias.<sup>24</sup>

No ano de 1999, o Ministro Sepúlveda Pertence afirma que:

Art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.<sup>25</sup>

Verifica-se que o Supremo Tribunal Federal, foi mudando de entendimento no decorrer das mudanças constitucionais e hoje se posiciona firmemente no sentido de assegurar que o parecer prévio possui condições de auxiliar as câmaras legislativas na análise das contas dos chefes do executivo, de forma objetiva e crítica, opinando sobre as mesmas, mas não as julgando. Cumpre destacar também que o Supremo Tribunal Federal também se pronunciou sobre a possibilidade do Judiciário anular decisões em processos de contas, quando não observado o devido processo legal, não poderá, entretanto, entrar no mérito do julgamento para reformá-lo.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 132.747,79 DF. Relator: Ministro MARCO AURÉLIO. Brasília, 17 de junho 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 de junho. 2017.

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.849 MT. Relator: Ministro SEPÚLVEDA PERTENÇE DE MELLO. Brasília, 11 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> | Acesso em: 24 de junho. 2017



### 3.4 O PARECER PRÉVIO, AS CONTAS DO GOVERNO E AS CONTAS DE GESTÃO

A Constituição Federal atribui exclusivamente ao Congresso Nacional a competência para julgar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República e, pela redação do art. 31 da Carta Magna, no âmbito municipal, a competência para julgar as contas anuais prestadas pelo Prefeito é da Câmara Municipal. Neste sentido, existem dois regimes jurídicos de contas públicas:

- .O que abrange as denominadas contas de governo, exclusivo para a gestão política do chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX,);
- .O que alcança as intituladas contas de gestão, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em acórdão que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição);

O Supremo Tribunal Federal (ADI nº 849), examinando as competências institucionais do Tribunal de Contas da União, reconheceu a clara distinção entre o artigo 71, inciso I, de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo, e as do art. 71, inciso II, de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Consta na ementa do acórdão:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (BRASIL, STF, 1999)

Nessas circunstâncias, a apreciação das contas de governo do chefe do Executivo municipal será consubstanciada na peça denominada parecer prévio (CF, art. 71, I, c/c 75, caput), enquanto as contas de gestão do prefeito ordenador de despesa serão julgadas mediante a emissão de acórdão (CF, art. 71, II, c/c 75, caput), que terá força de título executivo, caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3º). Alguns Tribunais de Contas Estaduais processam as contas de governo e de gestão apresentadas pelos prefeitos nos autos de um único processo; nessa hipótese, constarão, nesse processo, dois atos decisórios (parecer prévio e acórdão) emitidos pelo Órgão de Contas.

Não custa nada lembrar que o julgamento do prefeito ordenador de despesas produz os mesmos efeitos do julgamento de qualquer outro administrador pela Casa de Contas (CF, art. 71, II). Isso significa que, em tal hipótese, deve constar o nome do prefeito na lista dos ordenadores de despesa inelegíveis elaborada pelo Tribunal de Contas para a Justiça Eleitoral. Sobre isso, o STF já se manifestou em sede de recurso extraordinário (RE nº 132.747-2- DF) cujo recorrente era o ex-Prefeito de Aracaju que foi ordenador de despesas impugnadas pelo Tribunal de Contas de Sergipe. A partir dessa premissa, o TSE (Superior Tribunal Eleitoral) entendeu que era válida a atuação da Corte de Contas sergipana, ao julgar as contas e impor sanções.

Corrigindo o ponto de vista do TSE, o STF entendeu que o Prefeito só se torna inelegível após o julgamento das contas pela Câmara de Vereadores, ainda que tivesse ele sido ordenador das despesas e que essa condição não enseja a aplicação dessa sanção ao ex-Prefeito pelo Tribunal de Contas.

Verifica-se, assim, que o simples fato de um Prefeito ordenar pessoalmente as despesas do Município não lhe diminui o status de chefe do Poder Executivo Municipal, como quis o TSE.

Pode-se afirmar que a prestação de contas de governo que é submetida ao julgamento da Câmara Municipal deve conter registros e informações sobre a situação financeira e patrimonial e o nível de endividamento do Município, além de retratar a execução orçamentária em termos de cumprimentos de metas fiscais e financeiras dos programas governamentais previstos no orçamento.

Nesse julgamento político, a Câmara verifica se os interesses maiores do Município estão sendo preservados com vistas a realização do bem comum e, ao mesmo tempo, informa ao povo se o governante cumpriu rigorosamente as políticas públicas que ele mesmo compôs para o atendimento das necessidades de toda a coletividade.

Em síntese, a Administração Pública Municipal presta contas, como um todo, por meio do Prefeito, na condição de Chefe do Executivo, que tem a função de agregar as contas dos demais poderes entidades da administração indireta e submeter ao respectivo Parlamento, que por sua vez, profere um julgamento estritamente político, após parecer técnico do Tribunal de Contas, ao qual não fica vinculado, não podendo, portanto, aplicar sanções como já consolidado pelo STF. Quanto a esse ponto se posiciona o STF:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) encerrou na sessão plenária, o julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida, que discutiam qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal. Por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, 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. (BRASIL, STF, 2016)

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

“Não é que a função de julgamento de contas seja desconhecida das Casa 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”.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ- Centro de Atualização Jurídica. VI, nº 9, dezembro de 2001.

Também chamadas de Contas de Resultado, nelas são oferecidos os resultados apresentados pelo Administrador, referentes à: execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentos de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em saúde e educação, mostra o quadro indicativo do bom ou mau desempenho da Administração. No exame das Contas de Governo a legalidade cede espaço para a legitimada. O cerne do julgamento é a execução das políticas públicas.

A prestação de contas de governo, que se diferencia da prestação de contas de gestão, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. Como bem definiu o Superior Tribunal de Justiça são contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios).

Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64.

Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88) 30. As contas de governo, via de regra, serão anuais, uma vez que estão adstritas ao período de execução do orçamento público. Em síntese é possível asseverar que as contas do governo formam um ato complexo: o parecer prévio do tribunal de contas mais o julgamento pelo Poder Legislativo.

### 3.5 O PARECER PRÉVIO, INAPLICABILIDADE DO ART. 71, § 3º E AS CONTAS DE GESTÃO

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 da análise das chamadas “contas de governo”, ou seja, das contas anuais, que explicitam a atividade financeira do ente federado no exercício monetário 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 com ressalvas ou reprovadas —, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo competente.

Em relação à segunda função anteriormente mencionada — julgamento de contas dos administradores e responsáveis por recursos públicos —, os tribunais de contas “julgam” as contas de gestão, proferindo decisões definitivas, de natureza administrativa, podendo considerá-las regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

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 (Constituição Federal, artigo 31, § 2º). Em função disso, não se aplica o art. 71, § 2º do mesmo instituto, pois como já visto em capítulos anteriores, o parecer do Tribunal de Contas relacionadas às contas de governo é de natureza opinativa, logo não tem caráter de decisão, portanto, não pode ir além de aprovar com ressalva ou sem ressalva ou desaprovar as contas do Chefe do Poder Executivo, não cabendo imputação de débito ou de multa, ou seja, não se aplica tal dispositivo às contas de governo. A imputação pode ser aplicada em separado e em um outro momento em instrumento próprio, mas não no parecer.

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.

Vale resaltar que em muitos casos espalhados pelo território brasileiro, 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 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 (2003, p. 273) 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”.<sup>27</sup> O mesmo autor 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 julgamento: um político, perante o Parlamento, precedido de parecer prévio, e outro técnico, a cargo do Tribunal de Contas.<sup>28</sup>

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 (2007, p. 62) 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”.<sup>29</sup>

Vale escrever ainda que o artigo 71 da Constituição que distingue as contas de governo das contas pelos atos de gestão (diretamente praticados para ordenar despesas) não se aplica simetricamente aos municípios da mesma forma que incide sobre a gestão de outros entes, em face do que dispõe o artigo 31 da Constituição, que entende conferir competência exclusiva do Poder Legislativo municipal.

---

<sup>27</sup> MILESKI, H.S. O Controle de Gestão Pública. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2003. p.273.

<sup>28</sup> Idem. Ibidem

<sup>29</sup> CALDAS FURTADO, J.R. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, 2007. Disponível em: <www.revista.tcu.gov.br> Acesso em: 25 jun. 2017.

Neste sentido, abre-se um parêntese para emergir duas notícias do estado da Bahia que vão explicitamente de encontro com as leis nacionais. A primeira é um parecer normativo do ano de 2007 quando, o presidente do TCM/BA editou e promulgou um parecer normativo 013/07, no qual afirma que a instituição possui plenos poderes para emitir o parecer prévio e por meio dele multar prefeitos de cidades baianas, fazendo com que os mesmos devolvam aos cofres públicos o que devido a sociedade de seu município de gestão.<sup>30</sup>

Esse parecer normativo TCM/BA aplicando multa é claramente inconstitucional haja visto que os Tribunais de Contas possuem apenas a capacidade de emitirem parecer prévio, de cunho opinativo, tendo que deixar a cargo das Câmaras Legislativas a aplicação ou não de penalidades desde no julgamento das contas dos prefeitos das cidades interioranas localizadas na Bahia.

A segunda notícia a ser informada é que em decorrência do parecer normativo 013/07, em junho de 2017, cinco cidades baianas do interior do estado foram multadas por meio de parecer prévio emitido pelo TCM/BA. Em matéria publicada pelo jornal A Tarde no dia 13/06/2017 as cidades de Wagner, Tancredo Neves, Itanagra, Itapitanga e São Miguel das Matas foram multadas em suas contas de governo em valores que variam de 3 mil a 16 mil reais.

Expõe-se aqui, para ratificar as ideias expressas acima, algumas decisões não acertadas do TCM/BA. Primeiro em relação a prefeitura de Ipirá.

Processo TCM nº 8.230/11. Exercício Financeiro: 2010. Gestor: Deteval Brandão Bastos. Relator: Cons. Francisco de Souza Andrade Netto. Ementa: Irregularidades – a) não comprovação da publicação do ato de disponibilidade pública das contas; b) inobservância de preceitos das leis federais nºs 4.320/64 e 8.666/93; c) realização de despesas ilegítimas com juros e multas por atraso de pagamentos (ressarcimento de R\$427,13); d) ausência de decretos executivos para abertura de créditos adicionais suplementares; e) apresentação de divergências na consolidação das contas; f) realização de despesas imoderadas com a concessão de diárias a vereadores e/ou servidores; g) inventário dos bens patrimoniais contendo incorreções; h) relatório anual de controle interno contendo incorreções; i) não pagamento de multa aplicada por este TCM/BA. Rejeição. Ressarcimento de R\$427,13 e multa de R\$3.000,00. (TCM/BA, 2011)

A seguir, mostra-se a conclusão do TCM/BA e a multa aplicada pela instituição, de forma equivocada, em relação ao prefeito de Itabuna:

---

<sup>30</sup> Ver anexo A.



## PARECER PRÉVIO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

Opina pela rejeição, porque irregulares, das contas da Prefeitura Municipal de ITABUNA, relativas ao exercício financeiro de 2011

Vistos, devidamente analisados e relatados, respeitados que foram os direitos consagrados no inciso LV do artigo 5º da Constituição da República em todas as fases processuais, consideradas as irregularidades e ilegalidades aqui apontadas e detalhadas nos pronunciamentos técnicos, reveladoras de agressão a normas constitucionais e contidas nas Leis de Responsabilidade Fiscal, Federais nºs 8.666/93 e 4.320/64, Resoluções e Instruções desta Corte, com fulcro no art. 40, inciso III, alíneas “a” e “b” e respectivo parágrafo único, todos da Lei Complementar Estadual nº 06/91, combinados com as disposições da Resolução TCM nº 222/92\*, votamos pela rejeição, porque irregulares, das contas do exercício financeiro de 2011 da Prefeitura de Itabuna, constantes do processo TCM nº 7.583/12, da responsabilidade do Sr. José Nilton Azevedo Leal, a quem é aplicada multa no valor de R\$10.000,00 (dez mil reais), com respaldo nos incisos I, II e VII do artigo 71 da mesma Lei Complementar citada. Em face do não cumprimento do limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, com fulcro no §1º do artigo 5º da Lei nº 10.028/2000, aplica-se multa específica ao Gestor, na quantia de R\$66.874,04 (sessenta e seis mil oitocentos e setenta e quatro reais e quatro centavos), correspondente ao percentual de 30% (trinta por cento) do valor dos respectivos subsídios anuais. Todas as cominações deverão ser recolhidas aos cofres públicos municipais, com recursos pessoais do multado, na forma e prazo estabelecidos na Resolução TCM nº 1.124/05, que disciplina os arts. 72 e 75 da mesma Lei Complementar, emitindo-se a competente Deliberação de Imputação de Débito. (TCM/BA)

As sanções apresentadas acima, mais uma vez, vem ressaltar que o procedimento do TCM/BA está efetivando práticas administrativas que não obedecem as leis nem o entendimento do Supremo Tribunal Federal que afirma ser do Poder Legislativo, nesse caso, as Câmaras Legislativas Municipais, a prerrogativa política de julgarem e aplicarem medidas punitivas aos prefeitos das cidades.

Ainda tratando do Estado da Bahia, matéria veiculada em 15 de agosto de 2017, pelo site Bahia Notícias<sup>31</sup>, afirma que nenhum prefeito do interior do Estado teve suas contas aprovadas sem ressalvas pelo TCM/BA no ano de 2015 e para o ano de 2016, Eudes ribeiro, presidente da União dos Municípios do estado da Bahia, afirmou na mesma entrevista que 50% dos municípios baianos tiveram suas contas rejeitadas em definitivo por parecer prévio emitido pelo TCM/BA.

---

<sup>31</sup> <http://www.bahianoticias.com.br/municipios/noticia/10469-nenhum-dos-417-municipios-baianos-teve-as-contas-aprovadas-sem-ressalvas-pelo-tcm.html>. Acesso em: 04 Agosto 2017.

A justificativa apresentada para este acontecimento foi o fato de que a apoio técnico e jurídico dado a estas prefeituras não possuem conhecimento suficiente para evitar que as mesmas não ultrapassem os indicies econômicos fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os valores estabelecidos para investimento na educação dos municípios. Assim estes prefeitos foram multados pelo TCM/BA, prática incorreta já mencionada anteriormente, e tiveram que devolver aos cofres da cidade dinheiro que seria empregado em benfeitorias sociais.

Contudo, para se solucionar os erros que o TCM/BA vem cometendo ao longo desses anos deve-se induzir a abertura de uma tomada de contas especial em cada erro encontrado, nos contas analisadas, a fim de gerar um julgamento. Nesse sentido é possível se converter o parecer em julgamento e, na linha do art. 71, II, o Tribunal de contas pode sancionar inclusive representantes do Executivo, pois nesse caso não se trata de emissão de parecer prévio.

Eis porque é importante conhecer o exato teor da recente decisão do STF e seu alcance, pois são muitos os questionamentos e consequências que dela podem advir. Um dos principais é a índole política das Câmaras Municipais, que incluiriam a decisão sobre matérias técnicas da execução orçamentária em seu raio de ação de forma exclusiva para efeitos da aplicação de determinadas sanções legais ao administrador municipal.

Se o sentido da atividade política do controle externo é claro para a análise das contas anuais, em que se avaliam aspectos políticos da gestão municipal com o fim de concluir pela sua adesão ao interesse público, isso não se observa de forma tão nítida em atos de ordenação de despesa, nos quais, a observância dos requisitos legais de validade do ato deveria ser o critério mais adequado de decisão, de acordo com sua legalidade, legitimidade e economicidade.

E também, muitas vezes, os Tribunais de Contas, no exercício de atos de fiscalização, em inspeções ou auditorias, constataam condutas que geram danos ao erário, caso em que promovem a tomada de contas especial e julgam as contas do agente público responsável, aplicando as penalidades e tomando as providências cabíveis para ressarcir os cofres públicos.

Não é incomum ser o prefeito o agente público infrator, e a submissão a julgamento, exclusivamente, pela Câmara de Vereadores. Nesse caso, pode reduzir

ou mesmo inviabilizar essa ação dos Tribunais de Contas, o que é extremamente prejudicial ao efetivo controle da gestão das finanças públicas. Não só porque as Câmaras de Vereadores podem, como efetivamente se tem observado, levar décadas para concluir o julgamento das contas, como serem suscetíveis de influências políticas que levem a uma decisão pouco técnica e não absolutamente isenta.

Em recente artigo, Dóris Coutinho (2016, p. 01) ressalta a gravidade da situação e bem lembra que:

[...] questões técnicas sobre atos concretos de ordenação do gestor, como o não pagamento de fornecedores para locupletar-se dos valores ou a não apresentação de notas fiscais, por exemplo, estarão sujeitas à absolvição política. Sem contar que, no mais das vezes, as câmaras de vereadores não são dotadas de capacidade técnica que permita uma avaliação adequada das contas.<sup>32</sup>

O mesmo autor lembrar que os Tribunais de Contas têm poderes sancionatórios e instrumentos capazes de promover o ressarcimento de prejuízos causados ao erário, e suas decisões devem ser executadas pelos órgãos próprios de cada poder, através de norma infraconstitucional, o que não está previsto para as Câmaras de Vereadores, gerando o receio, a depender dos efeitos da decisão tomada pelo STF, que a punição dos infratores e a recuperação dos danos possam ser seriamente prejudicadas.

É preciso esclarecer após tantas ideias escritas que o parecer prévio do Tribunal de Contas é uma ferramenta administrativa de caráter opinativo sobre as contas do chefe do executivos, incluindo os prefeitos que acumulam, profissionalmente, as contas de governo com as contas de gestão, que ao longo dos últimos anos vem se constituindo em peça fundamental para auxiliar o julgamentos, por parte do Poder Legislativo nos atos administrativos e financeiros dos gestores.

O parecer prévio informa as irregularidades orçamentárias, mas não possui poder de julgar atos de sujeitos envolvidos, devendo o Congresso Nacional Assembleias Legislativas ou Câmara de Vereadores julgarem e/ou tomarem as medidas legais descritas no ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>32</sup> COUTINHO, D.M. A ideia falsa, porém clara e precisa. 2016. Disponível em: <[www.politica.estadao.com.br](http://www.politica.estadao.com.br)>. Acesso em: 20 jun. 2017

## **4 APLICAÇÃO DE PENALIDADES NO JULGAMENTO DO EXECUTIVO: COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO**

### **4.1 OBRIGATORIEDADE DE PRESTAR CONTAS**

Não se pode deixar de destacar a grande importância que o Município representa para a Federação em face das atribuições que lhe são conferidas e por ele desempenhadas visando atender às necessidades de todos aqueles que convivem no âmbito de sua jurisdição. Dessa interação é que surge a necessidade de melhor prover os Municípios de recursos e intensificar não apenas o aspecto fiscalizador da aplicação de suas receitas, mas, também, ampliar a orientação para a correta aplicação de suas receitas, em observância às normas pertinentes.

A obrigatoriedade de o administrador público prestar contas decorre de disposições expressas, tanto no nível constitucional como no infraconstitucional. Referida obrigação não é restrita apenas ao administrador, mas, estende-se a todos os demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração, direta, autárquica, empresas públicas e sociedades de economia mista, assim como as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, em qualquer nível, para o atendimento dos interesses de toda a população.

Na realidade, essa obrigatoriedade por parte do administrador público de prestar contas de sua gestão é, sem dúvidas uma obrigação, não apenas para atendimento de determinações legais específicas, como também advém de normas constitucionais contidas nos arts. 37 e 70 a 75 da Constituição Federal, principalmente no que diz respeito às regras de moralidade e de eficiência.

Tratando-se de contas municipais, o art. 35 inc. II, da Constituição Federal prevê a intervenção no Município caso não forem prestadas as devidas contas, as quais deverão estar rigorosamente dentro dos parâmetros da lei. Intervenção esta que cabe à Câmara de Vereadores, e não ao Tribunal de Contas, representar ao Governador do Estado, solicitando-a, conforme entendimento do STF.

O parágrafo único do art. 70 da Constituição é taxativo ao prescrever:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (BRASIL, 1988)

Tais regras aplicam-se aos Municípios, em observância ao estatuído no art. 75 da mencionada Constituição, oportunizando, assim, o atendimento das necessidades locais e às exigências legais quanto à prestação das contas.

Sobre o assunto, na conceituada opinião de Meirelles:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade, e assume o caráter de um *minus público*, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente público ou simples funcionário – prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos tribunais. (MEIRELLES, 1999, p. 88)

Desta forma, todos os atos advindos da administração, pressupõem o dever de prestação de contas, não apenas no que diz respeito a dinheiros públicos, como também à gestão financeira.

Consolidando o entendimento do mestre acima citado, Castro acrescenta:

O dever de prestar contas é inerente a quem exerce poder. Quem exerce poder não o faz em nome próprio, mas de outrem. Tratando-se de autoridade administrativa, esta exercita poderes em nome da coletividade, que efetivamente os detém como seus. No só prestar contas, função do administrador, não está subsumida a satisfação de sua gestão, que só se exonerará de responsabilidade administrativa e político-administrativa com a deliberação, acolhendo-as como regulares. (CASTRO, 1995, p. 11)

Dessa forma, os administradores municipais devem ter sempre presente à preocupação com as prestações de contas, assim como as respectivas Câmaras, na adequada condução das atribuições que lhes forem conferidas, a fim de assegurarem administrações sérias, preocupadas com o bem comum e com a adequação na aplicação dos recursos financeiros municipais.

Esse acompanhamento é realizado através do controle interno a ser conduzido individualmente pelas entidades administrativas:

- seja revogando ou anulando os seus atos;
- seja pela fiscalização hierárquica;
- seja pela fiscalização financeira;
- seja pelo controle técnico de seus órgãos especializados.

#### 4.2 COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DO MUNICÍPIO

A Constituição Federal no caput do artigo 31 estabelece que: “A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. Assim é que, a prestação de contas no âmbito do Município é feita pela Câmara Municipal, que julgará após lançado o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado ou do Município ou dos Conselhos, segundo estabelece o § 1º, do artigo 31, da Constituição Federal.

Entretanto, é necessário ressaltar que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas, embora tenha peso especial, tem caráter meramente opinativo, apenas subsidiando o julgamento das contas, função essa que, assim como anteriormente falado, pertence à Câmara Municipal, através de dois terços de seus membros. Tal entendimento é firmado pelo julgamento do RE 729.744:

“O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”.<sup>33</sup>

Fica claro, portanto, que a função do parecer do Tribunal de Contas em relação ao Poder Executivo é de *agregado*, até porque é o que está previsto na Constituição Federal (art.31,§1º) . Logo, não pode ir além.

---

<sup>33</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=272724359&tipoApp=.pdf>  
Acesso em: 08 outubro 2017.

Sobre isso, o Min. Ayres Britto classificou os pareceres com base em dois regimes constitucionais:

“... O parecer singelo, opinativo, singelamente opinativo, e o parecer relativamente vinculante. O parecer emitido pelo Tribunal de Contas a propósito da prestação de contas de um prefeito é qualificado, por antecipação, como vinculante. Ele é relativamente vinculante. Por que não é absolutamente vinculante? Porque pode ser rejeitado. Agora, o parecer singelo, sem nenhuma eficácia vinculante, é do artigo 71, I, sobre as contas do Presidente da República. Olha como o discurso da Constituição é diferente: Diz a Constituição:

"(...) Art. 71 ..... I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento;"

Ou seja, esse parecer do artigo 71, I, não prevalece<sup>34</sup>

Vale resaltar que esse entendimento prevaleceu no STF que, para todos os casos de análise de contas de Chefe do Poder Executivo, o parecer do Tribunal de Contas é de cunho opinativo, sem distinção entre pesos na sua vinculação. A estipulação do quórum em nada altera a natureza do parecer.

Esclarecida a função do parecer, o controle externo é efetuado através da Câmara Municipal que tem caráter político-administrativo, processando-se através de:

- a) decretos legislativos;
- b) resoluções do plenário

alcançando apenas os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, assim como a Lei Orgânica do Município, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento.

No regime municipal, o controle-político-administrativo da Câmara Municipal compreende:

- a) a fiscalização contábil;
- b) a fiscalização orçamentária;
- c) a fiscalização operacional;

---

<sup>34</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=215407369&tipoApp=.pdf> . Acesso em: 06 Outubro 2017.

Tais ações se fazem através do julgamento das contas do Prefeito e de suas infrações político administrativas, as quais poderão ser sancionadas com a cassação do mandato do Prefeito.

#### 4.3 PROCEDIMENTOS

Antes de mais nada, é preciso que se entenda que esses procedimentos retratam o julgamento do chefe do poder executivo por parte do Poder Legislativo, embasados pelo parecer prévio, informativo, emitido pelo Tribunal de Contas. Nesse sentido como todo procedimento atinente à Câmara Municipal, a prestação de contas do Prefeito deverá constar do Regimento Interno. Os critérios mínimos para avaliação destas contas são os estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, quais sejam:

[...] ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV);

publicidade (art. 37, caput)

maioria qualificada (2/3) para afastar o parecer prévio do Tribunal de Contas (art. 31, § 2º);

contas à disposição, por 60 dias, de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhe a legitimidade (art. 31, § 3º);

exame e emissão de parecer pela Comissão de Economia, Finanças e Orçamento (art. 166, § 1º, inc. I), com possibilidade de solicitar esclarecimentos a autoridade governamental ou ao Tribunal de Contas (art. 72);

Espécie normativa: Decreto Legislativo, projeto de iniciativa da Comissão de Economia, Finanças e Orçamento.

Votação: A maioria qualificada é exigida para afastar o parecer prévio do Tribunal de Contas dos municípios. (BRASIL, 1988)

Assim, se o Projeto de Decreto Legislativo for pelo acolhimento do parecer prévio do Tribunal de Contas, exige-se o quórum de 2/3 para rejeitar o mesmo. De outro lado, se o Projeto de Decreto Legislativo for pela rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, exige-se o quórum de 2/3 é para aprovação do próprio projeto.

Vale ressaltar que a rejeição do parecer embora seja um ato político, é também um ato administrativo, logo tem que ser fundamentado. A Câmara tem que justificar



o motivo pelo qual o parecer não foi aceito. Para clarear a ideia comentada, menciona-se a relatoria do desembargador Almeida Melo abaixo:

A rejeição ou o acolhimento do parecer dá-se mediante ato formalmente político e materialmente jurisdicional, requerendo fundamentação consistente. Tratando-se de atividade de julgamento, a fundamentação da decisão proferida pela Câmara Municipal era imperiosa, em obséquio dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, bem como do disposto no art. 13, §2º, da Constituição Estadual, que impõe motivação a qualquer ato praticado por agente público, no exercício de suas funções, devendo este explicitar o seu fundamento legal, fático e a finalidade. O ato do Legislativo, que rejeitou as contas do apelante, não está devidamente fundamentado. Nele não se encontram expostos os motivos que ensejaram a rejeição das contas do exercício indicado no pedido inicial. Não tendo os Vereadores indicado os pressupostos de fato e os preceitos jurídicos cuja aplicação ocasionou a rejeição das referidas contas, não se há considerar válido o ato impugnado. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS, 2002).

Portanto, obedecido o ritual que preza os procedimentos das Câmaras Legislativas e fundamentado o voto que julga o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, não há como desconsiderar o posicionamento do Poder Legislativo quanto a análise das contas do chefe do executivo.

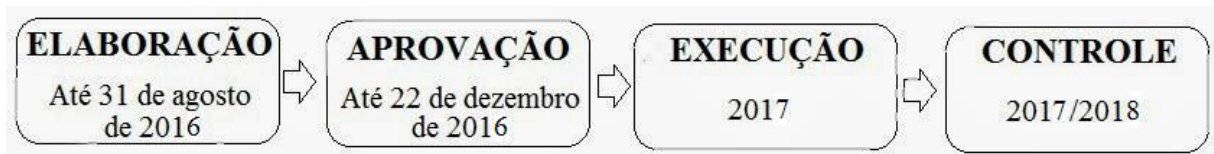
Do que foi dito acima, pode-se inferir que o juiz natural do Chefe do Executivo Municipal, em sede de julgamento de contas, é a Câmara Municipal. Isso é sobremodo relevante, pois o princípio do Juiz natural tem *status* constitucional, consoante ficou estabelecido no inciso LIII do art. 5º da CF/88, pelo que ninguém pode ser processado ou sentenciado senão pela autoridade competente.

#### 4.4 EFEITOS E CONSEQUÊNCIAS DO NÃO JULGAMENTO

O controle externo exercido pelo Legislativo no Município diferencia-se na medida em que o parecer do Tribunal de Contas somente é afastado pelo voto de 2/3 dos vereadores. Enquanto não houver a apreciação pelo Legislativo, prevalece o parecer prévio, segundo o texto Constitucional.

O julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo encerra na verdade a última fase do ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário é uma sequência de fases ou etapas que deve ser cumprida como parte do processo orçamentário (FERNANDES, Jacocy.p.131). são elas:



- a) a primeira consiste da elaboração da proposta orçamentária pelo executivo;
- b) a segunda, na discussão e aprovação dessa proposta pelo Poder Legislativo;
- c) a terceira corresponde à execução do orçamento;
- d) a quarta refere-se ao controle da execução do orçamento e parecer final, prévio ao julgamento sobre as contas, pelo Tribunal de Contas;
- e) a quinta, encerrando o ciclo, julgamento das contas pelo Poder Legislativo. Como todo ato de julgar, o STF entende que a rejeição ou a não aprovação de contas deve ser motivada.

Logo, se foi no Legislativo que aconteceu toda discussão e aprovação do orçamento, nada mais natural que o Parlamento julgue se o mesmo foi cumprido dentro do estava previsto.

Mas, e se a Câmara Municipal não julgar as contas do Prefeito? Há a aprovação tácita do parecer? O tema teve repercussão geral reconhecida pelo STF, no julgamento do *leading case* RE 597362. O Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) julgou prejudicado o Recurso Extraordinário 597362 em que se discutia se a demora ou ausência de manifestação da Câmara Municipal determina ou não a aprovação tácita do parecer prévio de Tribunal de Contas Estadual ou Tribunal de Contas Municipal, onde houver, sobre as contas de um Prefeito.<sup>35</sup>

Nesse processo, uma coligação partidária questionava o deferimento do registro do Prefeito eleito de Jaguaripe (BA) mesmo sem a análise, por parte da

<sup>35</sup><http://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/c46a41eb7be52830dc242d10ded9ec9426072016132901.pdf>. Acesso em: 18 Junho 2017.

Câmara Municipal, do parecer prévio do TCE da Bahia que sugeriu a rejeição das contas de sua administração, referentes aos exercícios de 2005 e 2006.

O relator do recurso era o ministro Eros Grau (aposentado) e, no início do julgamento em maio de 2010, ele negou provimento ao RE e concluiu que não há regra expressa definindo prazo para a Câmara Municipal manifestar-se a respeito do parecer prévio do TCE sobre as contas do prefeito.

Expressa o ministro Eros Grau: “Não se extrai da Constituição Federal norma que determine à Câmara manifestar-se em qualquer prazo, seja para rejeitar, seja para aprovar as contas do prefeito, apesar da existência de parecer prévio do TCE”,<sup>36</sup> observou o Ministro relator à época. Assim, segundo ele, “até manifestação expressa da Câmara Municipal, o parecer prévio do TCE não provocará efeito”.

Já o ministro Dias Toffoli discordou do relator e afirmou que o parecer prévio passa a produzir efeitos “desde que editado e apenas deixará de prevalecer se, e quando, apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo Municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros”.<sup>37</sup>

Em outras palavras, enquanto não for formalmente derrubado por deliberação válida a ser emitida pelo órgão que detém competência para tanto, o mencionado parecer prévio do Tribunal de Contas prevalece íntegro para todos os efeitos, disse o ministro Toffoli, ao completar que um desses elementos “está precisamente em tornar inelegível aquele que tem suas contas repudiadas pela Corte de Contas”.

Ele ainda acrescentou que não se deve conferir,

[...] uma verdadeira carta branca aos vereadores brasileiros para desviar de sua obrigação constitucional. A observação empírica permite afirmar que há negligência por parte de Câmaras de Vereadores na apreciação desses pareceres, fato que apenas colabora para o descrédito da população no Poder Legislativo e que é ainda pior no regime democrático como um todo. (TOFOLLI, 2011, [s/p])

Ao trazer o processo ao Plenário, após pedido de vistas, a Ministra Carmen Lucia destacou que o tempo de mandato do autor do recurso já foi encerrado e o

---

<sup>36</sup><http://www.unipublicabrasil.com.br/uploads/materiais/c46a41eb7be52830dc242d10ded9ec9426072016132901.pdf>. Acesso em: 18 Junho 2017.

<sup>37</sup> Idem. Ibidem

que se pretendia ao final era o deferimento do registro, portanto, o processo não teria como continuar. “A matéria de repercussão geral foi reconhecida e eu, como presidente do TSE, já admiti outros recursos que vieram e que poderão, então, ensejar que a matéria de repercussão geral se mantenha e seja devidamente apreciada nos processos já admitidos”, afirmou a relatora.

O recurso foi julgado prejudicado, por decisão unânime. Apesar disso, o tema teve repercussão geral reconhecida e, portanto, será discutido em outro processo sobre o mesmo assunto, escolhido dentre os que aguardam julgamento.

Suplementando as informações acima citadas, em 14 de abril de 2016, o presidente do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), conselheiro Ivan Bonilha, determinou que o julgamento do prefeito seja incluído no escopo das prestações de contas anuais (PCAs) das câmaras municipais.<sup>38</sup>

A omissão em julgar as contas do Executivo ou em informar ao Tribunal o resultado do julgamento, pode gerar irregularidade das contas do Legislativo Municipal. Essa e outras medidas estão sendo tomadas em função da análise de um levantamento realizado pela Diretoria de Execuções (DEX) do Tribunal, cujo resultado apontou que das 2.238 prestações de contas que tiveram pareceres prévios emitidos pelo TCE-PR, entre 2007 e 2014, apenas 1.365 (61%) foram julgadas pelos Legislativos municipais.

O Tribunal também planeja encaminhar a lista das contas julgadas irregulares pelas Câmaras à Justiça Eleitoral, assim que os 399 Legislativos municipais do Paraná tenham informado a situação à corte. Para tanto, o TCE-PR reencaminhará aos presidentes das câmaras novamente os ofícios nos quais são solicitadas as informações. Desta vez, por meio de correspondências com aviso de recebimento de mãos próprias (ARMP).

O TCE-PR irá certificar-se do correto envio dos pareceres que deixaram de ser encaminhados para julgamento das câmaras. A corte também analisa a possibilidade de incluir os Legislativos como interessados nos autos das prestações de contas anuais dos Executivos municipais ao final do processo. Assim, as Câmaras teriam acesso às decisões do Tribunal antes mesmo de receberem os

---

<sup>38</sup> <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/camaras-que-nao-julgam-prefeitos-podem-ter-contas-desaprovadas/3982/N>. Acesso em: 10 Junho de 2017

pareceres. O objetivo é aumentar a cobrança sobre as Câmaras municipais quanto ao julgamento das contas dos prefeitos.

Baseando-se nas informações do relatório elaborado pela DEX, a Corte de Contas pretende priorizar a fiscalização dos Legislativos Municipais que não informaram sobre o julgamento dos respectivos chefes do Poder Executivo. Os municípios com maior número de contas julgadas irregulares serão incluídos no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCE-PR.

O ranking que relaciona as Câmaras de acordo com o número de contas dos prefeitos julgadas nos últimos oito anos será encaminhado ao Ministério Público Estadual (MPE). Internamente, o Tribunal vai priorizar o desenvolvimento de sistemas para alimentação dos dados e para o envio da documentação de julgamentos dos prefeitos pelas Câmaras; para melhorar o registro e controle do acompanhamento dos pareceres prévios pela DEX e para divulgar à sociedade os resultados dos julgamentos dos Executivos pelos Legislativos municipais, com relatórios e pesquisas na página do TCE-PR na internet.

De acordo com o estudo elaborado pela DEX, 45 câmaras municipais não julgaram nenhuma das contas dos prefeitos dos seus municípios referentes aos exercícios de 2007 a 2014, ou não informaram o TCE-PR sobre os julgamentos. Há câmaras que já receberam pareceres sobre as contas de sete exercícios do período, mas não realizaram nenhum julgamento ou nada informaram ao Tribunal.

Por outro lado, 109 câmaras municipais julgaram todas as contas dos prefeitos dos seus municípios, desse período, que tiveram pareceres prévios emitidos pela corte de controle. Há municípios que já receberam pareceres sobre as contas de sete exercícios do período e julgaram todas elas. Outras 80 câmaras deixaram de julgar apenas um dos pareceres emitidos pelo Tribunal no período pesquisado. Além desses 189 Legislativos municipais, há outros 22 que julgaram, pelo menos, dois terços (67%) das contas sobre as quais receberam pareceres do TCE-PR.

O estudo contou com a participação de 94% das 399 câmaras municipais paranaenses, por meio de respostas aos questionários enviados pelo Tribunal e considerou as informações por elas prestadas até o dia 11 de janeiro de 2016. O trabalho ainda aponta que o TCE-PR emitiu, em média, pareceres sobre as contas

de 94,58% dos municípios paranaenses entre 2007 e 2011, mas a média de julgamentos pelos Legislativos municipais nesse período é de apenas 57,82%.

Após o trânsito em julgado da prestação de contas anual do prefeito, o Tribunal encaminha seu parecer (recomendando a aprovação, aprovação com ressalvas ou desaprovação das contas) à respectiva câmara municipal. A legislação determina que cabe aos vereadores fazer o julgamento definitivo das contas. Mas é função do TCE encaminhar o resultado desse julgamento à Justiça Eleitoral. Para desconsiderar a conclusão do parecer do Tribunal de Contas são necessários dois terços dos votos dos vereadores.

Os profissionais da unidade técnica que acompanha a execução das decisões do Tribunal destacaram que as contas com parecer prévio do TCE pela desaprovação demoram mais tempo para serem julgadas pelas câmaras. Os Legislativos municipais ainda não julgaram 41,48% dos pareceres prévios pela irregularidade das contas dos prefeitos. Segundo a equipe da DEX, 3,8% dos julgamentos das câmaras desconsideraram os pareceres prévios emitidos pelo TCE-PR, sendo a que a maioria dessas mudanças envolveu a aprovação de contas que tinham parecer do Tribunal pela irregularidade. Os técnicos do TCE-PR perceberam que grande parte das câmaras que desaprovaram as contas dos respectivos Executivos não informaram ao Tribunal Regional Eleitoral.

Portanto, e apesar da demora, omissão ou não julgamento das contas anuais do chefes do Executivo é das Câmaras Legislativas a instância responsável para julgar e sancionar medidas punitivas frente a infrações cometidas pelos Gestores Municipais, entendimento esse ratificado pelo STF.

#### 4.5 REJEIÇÃO DAS CONTAS E APLICAÇÃO DE PENALIDADES

Como será descrito adiante, a rejeição das contas do Executivo pelo Legislativo, determina que o Prefeito seja submetidos a algumas penalidades jurídicas, quais sejam: eleitorais, civis, penais e técnico-administrativas. Logo de plano, o art. 1º, I, alínea 'g', da LC nº 64/90, (Lei da Ficha Limpa) com sua nova redação aprovada em 2010 determinou que ficariam inelegíveis candidatos que tiveram contas rejeitadas "pelo órgão competente".

A dúvida se dava em relação a qual órgão caberia tal decisão: se somente um Tribunal de Contas ou a Câmara Municipal de Vereadores. Por maioria, os Ministros do STF decidiram que, independentemente de se tratarem de contas de gestão ou de governo (com números globais de receitas e despesas), é necessário sempre a desaprovação das contas pelas Câmaras de Vereadores para tornar chefe do Executivo inelegível.

É necessário frisar, mais uma vez, que independente do quórum, o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo, não possuindo natureza decisória e conclusiva. Assim sendo, não detém a carga impositiva suficiente para impor penalidades e/ou multas, haja visto não ter o condão de ser uma manifestação deliberativa.

Nessa linha, apenas o julgamento realizado pelo Legislativo é que pode impor multas e penalidades ao gestor, pois parecer não é julgamento.

A jurisprudência dos Tribunais vem caminhando nesse sentido:

PREFEITO MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. TRIBUNAL DE CONTAS. COMPETÊNCIA. O Tribunal de Contas tem competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Executivo e oferecer parecer prévio para decisão do Legislativo. No bojo do processo de prestação anual de contas dos Chefes do Poder Executivo, constatando-se a existência de irregularidades, deverá abrir-se procedimento em separado para sua apuração e imposição de sanções. Não pode é, na própria prestação anual, impor-se qualquer penalidade ao gestor municipal. (TJ-RO - AC: 10000026420008220001 RO 1000002-64.2000.822.0001, Relator: Desembargador Eurico Montenegro, Data de Publicação: Processo publicado no Diário Oficial em 12/12/2005.)

CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. REJEIÇÃO DE CONTAS DE EX PREFEITO PELO TCE. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA EXECUTAR TÍTULO FORMADO PELA DECISÃO DO TCE. PRELIMINAR REJEITADA. AUSÊNCIA DE JULGAMENTO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. NECESSIDADE PARA FORMAÇÃO DO TÍTULO. PRELIMINAR ACOLHIDA. 1. Ministério Público tem legitimidade para promover ação de execução de título executivo extrajudicial decorrente de decisão do Tribunal de Contas, de acordo com posicionamento pacificado no STJ. 2. A Constituição Federal denota a existência de regime jurídico peculiar às contas do Chefe do Poder Executivo, isso implica dizer que o julgamento das contas anuais de prefeito somente se aperfeiçoa depois do julgamento pela Câmara Municipal, antes só existe um parecer prévio do TCE, cujo caráter é opinativo. 3. Título Executivo Extrajudicial de decisões dos TCEs existem quando o próprio TCE julga as

contas, o que ocorre na prestação de contas do Legislativo, Judiciário e demais administradores e responsáveis por dinheiros e bens públicos e prestação de contas de convênios e demais repasses de verbas aos Chefes do Executivo. 4. Apelação provida para extinguir o processo de Execução, sem resolução do mérito. Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, acordam os Senhores Desembargadores integrantes da Terceira Câmara Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, por unanimidade, em rejeitar a preliminar de ilegitimidade do Ministério Público e acolheu a preliminar de título inexecutível, extinguindo o processo de execução sem julgamento do mérito. (TJ-MA - APL: 0160592012 MA 0002103-85.2011.8.10.0051, Relator: JAMIL DE MIRANDA GEDEON NETO, Data de Julgamento: 16/08/2012, TERCEIRA CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 24/08/2012)

É nesse contexto que o Chefe do Executivo, cujas contas tenham sido rejeitas pelo Poder Legislativo, sofrerá as consequências do dano causado ao erário, em suas várias espécies.

A responsabilidade civil, na verdade, é a responsabilidade patrimonial do agente político, prevista no § 6º do art. 37 da Constituição da República. Através dela o erário é ressarcido dos prejuízos causados pelo agente em decorrência da prática de ato ilícito. O legislador buscou no direito privado um princípio elementar de Direito, segundo o qual, a ninguém é dado o enriquecimento ilícito ou sem causa.

Portanto, será responsabilizado civilmente o agente que der causa, no exercício do cargo, a danos patrimoniais à Administração Pública ou mesmo a terceiro. Há quem sustente que a responsabilidade civil dos chefes do Poder Executivo não é meramente civil, mas “civil político-administrativa”, conforme destaca Fazzio Júnior (2000), uma vez que sua prática decorre da natureza da função que ocupa na administração.

Já a responsabilidade penal dos agentes, por crimes praticados contra a Administração, é prevista nos arts. 312 a 327 do Código Penal. Todavia, tratando-se de agentes políticos existem legislações penais específicas, como o Decreto-lei 201/67 e a Lei 1.079/50, sendo a primeira para Prefeitos, e a última, para os Governadores e Presidente.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1997), “responsabilidade penal é toda aquela que resulta do cometimento de crime ou contravenção. E essa



responsabilidade pode resultar em algumas espécies de delitos, como os crimes funcionais, crimes especiais, crimes comuns e as contravenções penais.”<sup>39</sup>

Sobre a responsabilidade político-administrativa, verifica-se com base nos precedentes do STF que os tipos do art. 1º do Decreto-lei 201 tratam-se de crimes comuns, de ação pública, cujo titular é o Ministério Público, apurados na Justiça, e em conformidade com a disposição constitucional definida no art. 29, X da Lei de 1988. Mas esse Decreto-lei, nas palavras do citado Ministro, deu à locução sentido diverso do que ela possuía na Lei n. 1.079, na Lei n. 30, e nas Constituições Republicanas<sup>40</sup>

Em resumo, no Decreto-lei 201 o legislador cuidou, em artigos distintos, 1º e 4º, dos crimes funcionais e das infrações político-administrativas, estas julgadas pela Câmara de Vereadores, aqueles pelo Poder Judiciário. Não é outro o posicionamento de José Nilo de Castro (2003, p.26):

O Prefeito, porém, é processado e julgado por crimes funcionais pelo Judiciário (infrações penais impropriamente chamadas de crimes de responsabilidade), definidos todos por Lei Federal (Decreto-Lei n. 201/67, art. 1º) e pela Câmara Municipal, por infrações não-penais, denominadas político-administrativas – que, na tradição de nosso direito, podem ser denominadas, e o são, de crimes de responsabilidade -, infrações estas não-penais.<sup>41</sup>

É entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>42</sup>, que a aprovação de contas dos Prefeitos pelas Câmaras Municipais não os elide das responsabilidades destes por atos de gestão. Esse também foi o entendimento do Legislador Federal ao redigir o artigo 1º do Decreto Lei 201. Tal dispositivo lista quais são os crimes de responsabilidade dos prefeitos, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independente do pronunciamento da Câmara de Vereadores. Nos incisos I e II desse artigo, se encontra a tipificação do peculato (artigo 312 do Código Penal) com a mesma pena prevista pelo Código Penal.

---

<sup>39</sup> <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014>. Acesso 16 Junho de 2017.

<sup>40</sup> STF. *Habeas Corpus* n. 70.671/PI, Pleno – julgamento em 13.04.94. Rel. Min. CARLOS VELLOSO.

<sup>41</sup> CASTRO, José Nilo de. *Julgamento das contas municipais*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

<sup>42</sup> STF. Inquérito n. 1.070, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 24-11-2004, Plenário, DJ de 1º-7-2005.

Os outros crimes tipificados no artigo 1º do DL 201 são punidos com a inelegibilidade e inabilitação para qualquer cargo público pelo prazo de cinco anos, sem o prejuízo da responsabilidade civil do dano causado ao patrimônio, além da pena de três meses a três anos de detenção. Diante disso, mesmo com a aprovação de contas pelo Legislativo, diante da existência de parecer contrário do Tribunal de Contas, não há quitação total das responsabilidades pelos atos de gestão do Chefe do Executivo.

O julgamento das contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, conforme o próprio nome indica, é o momento em que se decide sobre a aprovação ou rejeição das contas anuais, possuindo o Legislativo discricionariedade, posto se tratar de julgamento.

O Chefe do Executivo, em contrapartida, tem o direito de saber os fundamentos (motivos) do ato que concluiu pelo resultado de suas contas. Trata-se de garantia segundo a qual a fiscalização externa exercida pelo Legislativo sobre o Executivo, especificamente sobre as contas de seu Chefe, não seja objeto de barganhas ou outros meios escusos e puramente políticos.

ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. PREFEITO. I – Configurado o dissídio e com base no artigo 1º, I, “g” da LC 64/90, afastou-se a carência de ação e reconheceu-se que cabe ao Poder Judiciário examinar a regularidade do processo administrativo e a existência do motivo que levou a Câmara Municipal a rejeitar as contas do autor. II – Recurso conhecido e provido para que o tribunal de origem prossiga no julgamento do feito.(STJ, 2001)

Não é por outra razão que Jose Nilo de Castro teoriza que a deliberação da Câmara Municipal rejeitando as contas do Prefeito deva ser formalizada em resolução promulgada e publicada pelo Presidente da Câmara, contendo os motivos da rejeição. Em outras palavras, a rejeição das contas por parte do Legislativo deve ser bem fundamentada de forma que não haja dúvidas quanto ao entendimento da questão debatida em plenário.

Tem sido comum às Câmaras Municipais, depois de terem julgado irregulares as contas do Prefeito, na mesma legislatura ou em outra, decidirem retratar-se e procederem a novo julgamento, favorecendo ou prejudicando o prestador de contas. Uma vez aprovadas as contas, não poderá haver retratamento, pois a estabilidade das relações jurídicas não admite sejam estas afetadas por novos atos. A autonomia

deliberativa e julgadora se concretiza em sua essencialidade. O conceito de decisão definitiva pressupõe a da apreciação final e conclusiva do processo. Não há como se retroceder mais na esfera político-administrativa. Somente através das vias judiciais é que se poderão rever tais decisões, a teor do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal. No entanto, levando-se em conta a necessidade de fundamentação para apreciação das contas municipais, e o julgamento não se apresentando com a respectiva fundamentação, ou se ocorreu vício na decisão, de forma essencial e, ou material, pode a Câmara Municipal rever seu ato ilegítimo, rejeitando ou aprovando as contas, desde que a Lei Orgânica tenha previsto autorização de retratação. A retratação, pelo fato da não fundamentação, pode revelar prática ou procedimento de perseguição ou favorecimento político a prestadores de contas municipais, sob pena de declaração judicial de sua nulidade.

Como ficou demonstrado, cabe ao Poder Legislativo, como representante do povo escolhido mediante processo eleitoral, julgar as contas do Chefe do Executivo e aplicar as penalidades previstas em Lei, entre elas está o perda do mandato.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dever de prestar contas é um dever de todos aqueles que recebem ou arrecadem dinheiro público, não é uma faculdade, uma escolha é uma obrigação. Está previsto na Constituição Federal, vale para todos sem distinção e em toda parte. Logo não pode ser dispensado, não pode haver omissão dos responsáveis. As pessoas que lidam com os recursos públicos têm que ter consciência e responsabilidade no que diz respeito ao uso correto dos recursos públicos para o bem da sociedade. Elas devem prestar contas não só ao superior hierárquico, ou ao órgão responsável, mas aos legítimos donos dos recursos público, o povo. Prestar contas não é só um dever legal, é moral, é de consciência, é racional. Não é só prestar contas de qualquer jeito, é preciso também obedecer aos parâmetros legais, ou seja, de forma correta e no prazo determinado, demonstrando assim onde foi gasto tudo que foi arrecadado no respectivo período e de forma transparente, para que não fique nenhuma dúvida quanto ao uso adequado dos recursos. Administrar a coisa alheia é uma tarefa que exige muita cautela pois exige escolhas corretas para atender não só os interesses como as necessidades sociais. O administrador deve entender que o ato de prestar contas antes de mais nada decorre da ordem natural das coisas, é da natureza humana, mais do que da vontade do legislador. Por que é natural? Ora, foi confiados recursos alheios para uma determinada pessoa administrar durante um período conforme o que estava previsto no orçamento e em outras leis. No final, o que se espera é que essa pessoa preste contas do que foi feito para sua garantia e confiança. E para que os donos dos recursos, (a população), saibam realmente o que foi feito com o seu dinheiro.

O Tribunal de Contas é fruto de grande desejo de democracia, pois como órgão técnico, auxiliar de controle externo do Poder Legislativo, é responsável pela fiscalização orçamentária e financeira das contas dos agentes públicos no intuito de garantir à sociedade confiança dos atos das autoridades administrativas seja através de emissão de parecer quando se trata das contas de governo ou no julgando das contas de gestão. Para isso, a Constituição da República Federativa do Brasil conferiu às Cortes de Contas autonomia administrativa e independência financeira indispensáveis ao exercício de suas funções.

O parecer emitido pelas Cortes de Contas é muito importante, pois por ser um documento técnico, especializado, instrumento de transparência, subsidia o julgamento das contas do Executivo pelo Legislativo, pois tem-se aí uma opinião técnica, objetiva, livre de qualquer subjetividade, mas como já decidiu o STF, ele lastreia o julgamento, mas não vincula a decisão do Legislativo, mesmo em relação aos Municípios que exige quórum qualificado para sua rejeição, pois tem função meramente opinativa e essa não muda por causa do peso do quórum. Diante disso fica demonstrado que não é possível portanto a aplicação de penalidades por esse instrumento já que não é um parecer conclusivo e não produz efeitos imediatos e permanentes caso o Tribunal desaprove as contas do Prefeito, pois não se pode conferir natureza jurídica de decisão ao parecer. Criar uma sanção por meio de um parecer seria inconstitucional, pois parecer não é julgamento. Diante de alguma irregularidade nas contas, deve-se abrir um procedimento específico para apuração da responsabilidade do Gestor Público e uma possível sanção, mas não ao emitir o parecer.

A competência para o julgamento das contas e aplicação de sanções é do Legislativo, no caso, a Câmara Municipal, já que seria um julgamento político pois a mesma representa a soberania popular e os contribuintes e, por isso, tem a legitimidade para essas funções. É o princípio do Juiz Natural.

Vale ressaltar que a Câmara tem, inclusive, poder de verificar a ocorrência de crimes de responsabilidade praticados pelo Prefeito, inclusive quanto à malversação do dinheiro público, nos termos do Decreto-lei 201/1967.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes. AGUIAR, Marcio Paiva. **O Tribunal de Contas no Ordem Constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ANDRADA, A.C.D. de. A Natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de Recurso. 2017. Disponível em: [www.controlepublico.org.br](http://www.controlepublico.org.br). Acesso em: 28 jun. 2017.

ARAÚJO, D.O. ; SOARES, G.R. **Caminho das Contas: A História do Tribunal de Contas do Estado da Bahia**. Salvador: Editora Bete Campinas, 2002.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br> . Acesso em: 26 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia. (Lei Complementar n° 06 de 1991). Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/> Acesso em: 28 Junho. 2017.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno dos Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia (Resolução 627/02). Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br>. Acesso em 28 Junho. 2017.

BRASIL Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 5.490 RJ. Relator: Ministro Antônio Villas boas. Brasília, 20 de agosto de 1958. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 6960 DF. Relator: Ministro. Ribeiro costa. Brasília, 31 de julho de 1959. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 7.280 RJ. Relator: Ministro. Henrique D'avila. Brasília, 20 de junho de 1960. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 20 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 55.821 PR. Relator: Ministro Victor Nunes. Brasília, 18 de setembro de 1967. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.466 DF. Relator: Ministro Celso de Mello Brasília, 19 de maio de 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 132.747,79 DF. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho 1993. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.849 MT. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence de Mello. Brasília, 11 de fevereiro de 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/> Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 19 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 4.320 de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm). Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Editora Saraiva. 4a Ed. 2011.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ- Centro de Atualização Jurídica. VI, nº 9, dezembro de 2001.

CARRILHO CHAVES, Francisco Eduardo. **Controle Externo da Gestão Pública: A fiscalização pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas**. Teoria, jurisprudência e Exercícios. 2ª ed. rev. e atual. Niterói: Impetus, 2009.

CASTARDO, H. F. A Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro. Universidade Metodista de Piracicaba Dissertação (Mestrado em Direito). Piracicaba: 2007. 190 fls Disponível em: [www.unimep.br](http://www.unimep.br). Acesso em: 23 jun. 2017.

CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das contas municipais**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CALDAS FURTADO, J.R. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do TCU**, 2007. Disponível em: [www.revista.tcu.gov.br](http://www.revista.tcu.gov.br) Acesso em: 25 jun. 2017.

COUTINHO, D.M. **A ideia falsa, porém clara e precisa**. 2016. Disponível em: [www.politica.estadao.com.br](http://www.politica.estadao.com.br). Acesso em: 20 jun. 2017

DI PIETRO, M.S. **Direito Administrativo**. 25a ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. 8ª ed. Elaine Nassif. 1ª ed. Campinas/SP: Bookseller Editora e Distribuidora, 2006.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

FERNANDES, J.U.J. **Tribunal de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência**. 2 ed. Belo Horizonte. Fórum, 2015.

FERRAZ, L. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

FERRAZ, Luciano. (IN): ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal de. A Natureza jurídica do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas estaduais e admissibilidade de Recurso (p. 3)

FILHO, C.S. **Breve história do TCM**. 2016. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2015/02/História.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FUGAGNOLI, M.C.B.C. Da competência do Tribunal de Contas para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas: uma análise do artigo 71 incisos I e II da Constituição Federal, aplicado simetricamente no âmbito municipal. **Revista**

**ESMAPE**, v. 12. n. 25. 2007. Disponível em: <[www.tjpe.jus.br](http://www.tjpe.jus.br)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

GUERRA, E.M. **Os Controles Externo e Interno da Administração Pública**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2011.

JACOBY FERNANDES, J.U. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 3. ed. **Revista Atualizada e Ampliada**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6ª ed. Jus Podivm: 2017.

MACIEIRA, L.S. Auditoria Constitucional dos Tribunais de Contas: natureza e atribuições. **Revista do Tribunal de Contas da União**. v.41. n. 116. Brasília: 2009. Disponível em: <[www.revista.tcu.gov.br](http://www.revista.tcu.gov.br)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

MARANHÃO, J. Origem do Tribunal de Contas: Evolução do Tribunal de Contas no Brasil. **Revista de informação legislativa**. v. 29, n. 113. 1992. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br>>. Acesso em: 20 jun. 2017.



MEIRELLES, H.L. **Direito Municipal Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_.Direito Administrativo Brasileiro. 15ª ed. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, 1999, p. 88.

MILESKI, H.S. **O Controle de Gestão Pública**. São Paulo: Editoria Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, M.S.A. A Natureza Jurídica dos Julgamentos Proferidos Pelos Tribunais de Contas no Brasil. **Boletim de direito Municipal: BDM**, 2009.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ- Centro de Atualização Jurídica. VI, nº 9, dezembro de 2001.

SARAIVA, Iran. Criação dos Tribunais de Conta, sua importância, história, alterações pós- Constituição e posição atual no cenário brasileiro. **Revistado Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 69,jul./1969.

SILVA NETO, M.J. **Curso de Direito Constitucional**. 6a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

**ANEXO A**

## PARECER NORMATIVO Nº 13/07

Constitui ato de improbidade administrativa, que causa lesão ao erário, qualquer ação ou OMISSÃO, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades mencionadas no art. 1º da Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992.

Tem-se constatado que parcela das multas imputadas por este Tribunal de Contas dos Municípios aos que cometeram irregularidades na gestão do dinheiro público não vem, ao longo do tempo, sendo cobrada, daí resultando a sua prescrição e, conseqüentemente, dano ao erário municipal.

É inquestionável que “a todo direito corresponde uma ação que o assegura”, devendo, entretanto, por óbvio, ter um prazo para sua propositura, a fim de garantir, essencialmente, a segurança nas relações jurídicas.

Estatui, de modo claro e indubitado, a Constituição da República, por seu art. 37, § 5º o que se segue:

Art. 37 - .....

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, QUE CAUSEM PREJUÍZOS AO ERÁRIO, RESSALVADAS AS RESPECTIVAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO.

A interpretação literal do ora transcrito dispositivo constitucional impõe que se admita a IMPRESCRITIBILIDADE do ilícito praticado que cause dano ao erário, sendo pacífico esse entendimento, tanto na doutrina como nos Tribunais.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, pelo Acórdão 12/1998 – 2ª Câmara – Proc. nº. 279.052/92-8, sendo Relator o Ministro BENTO JOSÉ BUGARIN, manifestou-se, em derredor do assunto, da forma seguinte:

“No caso sub examine, em que procura a Administração se ressarcir de prejuízo causado por ilícito, INEXISTE A PRESCRIÇÃO, eis que o legislador constituinte criou uma exceção à regra da prescritebilidade quando se trata do direito da Administração se ressarcir de prejuízos causados ao erário por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não. Isto é o que se depreende do disposto no art. 37, § 5º da Carta Magna”.

O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, no proc. nº. 810785/SP- Recurso Especial, Relator Ministro FRANCISCO FALCÃO, cujo julgamento foi publicado no DJ de 25.05.2006, pág. 184, concluiu, dentre outras coisas, que:

“A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo”.

O mesmo SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, no proc. 403153/SP – Recurso Especial, Relator Ministro JOSÉ DELGADO, sentenciou:

“É imprescritível a ação civil pública visando a recomposição do patrimônio público (art. 37, § 5º, CF/88)”.

Faz-se mister assinalar que o Município TEM O DEVER/OBRIGAÇÃO de promover a cobrança das MULTAS imputadas pelo TCM, aos seus gestores, ANTES DE VENCIDO O PRAZO PRESCRICIONAL. Esse procedimento requer a atenção do administrador da coisa pública, “SOB PENA DE VIOLAÇÃO DO DEVER DE EFICIENCIA E DEMAIS NORMAS QUE DISCIPLINAM A RESPONSABILIDADE FISCAL”.

Em se falando de prazo prescricional, relativamente a multas, a Ministra ELIANA CALMON, do SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, em seu voto emitido no Recurso Especial nº. 623.023/RJ, do qual foi a Relatora, ressalta:

“Não tem aplicação à hipótese dos autos a prescrição constante do Código Civil, porque a relação de direito material que deu origem ao crédito em cobrança foi uma relação de Direito Público, em que o Estado, com seu jus imperii, impôs ao administrado MULTA POR INFRAÇÃO. Afasta-se também do tratamento da matéria a disciplina jurídica do CTN, porque não se questiona, in casu, o pagamento de crédito tributário, MAS DE VALORES COBRADOS A TÍTULO DE MULTA, sanção pecuniária de natureza eminentemente administrativa. O que não se deve olvidar, na busca de uma solução adequada para a resolução do impasse, é a existência do Decreto 20.910, de 06 de janeiro de 1932, que, no seu art. 1º, contém a seguinte disposição:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim de todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, PRESCREVEM EM CINCO ANOS contados da data do ato ou fato do que se originarem.

Penso então que, na ausência de definição legal, O PRAZO PRESCRICIONAL PARA COBRANÇA DA MULTA, CRÉDITO DE NATUREZA ADMINISTRATIVA, DEVE SER FIXADO EM CINCO ANOS, não podendo a União, o Estado ou o Município gozar de tratamento diferenciado em relação ao administrado, porquanto não se verifica, nesse entendimento, risco de prejuízo ao interesse público”.

Saliente-se que o voto da Ministra foi aprovado à unanimidade.

Um outro ponto que merece esclarecimento específico é o relacionado à obrigatoriedade, ou não, da inscrição na Dívida Ativa das multas e débitos impostos pelos Tribunais de Contas.

A INSCRIÇÃO NA DÍVIDA ATIVA constitui “ato de controle administrativo da legalidade, a ser feito pelo órgão competente para apurar a LIQUIDEZ E CERTEZA DO DÉBITO”.

Fica evidente, portanto, que “o escopo da inscrição do crédito em Dívida Pública é possibilitar (preordenar) a formação do título executivo, conferindo certeza e liquidez ao crédito”. Seria, no mínimo incongruente, “exigir-se um procedimento que visa certa finalidade nas hipóteses, em que a finalidade já foi implementada, POR FORÇA

CONSTITUCIONAL”. É que a Constituição da República, por seu art. 71, § 3º, preceitua QUE AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DE QUE RESULTE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO OU MULTA TERÃO EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO, daí não ser necessário proceder-se a inscrição do crédito em Dívida Ativa, isso porque dito procedimento é essencialmente instrumental e objetiva obter EFICÁCIA que, no caso, já existe.

Atente-se para o fato de que não se confundem os títulos executivos extrajudiciais derivados de decisões dos Tribunais de Contas com os gerados por atos da administração fiscal, esses sim carecedores da inscrição da dívida. É que os Tribunais de Contas não são meras repartições administrativas, mas sim “Cortes exercentes de uma jurisdição especializada”. Embora não integrem o Poder Judiciário, exercem, com autonomia, incontestável jurisdição em matéria de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Desse modo, “as decisões condenatórias das Cortes de Contas caracterizam verdadeiros julgamentos, atos judicantes aperfeiçoados e impositivos que, muito embora não sejam decisões judiciais em sentido próprio, são decisões judicialiformes, não podendo ser confundidas com meros atos de administração fiscal, os quais exigem, como condição prévia ao nascimento da eficácia executiva, o controle de legalidade administrativa”.

Em suma, “AS DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS IMPOSITIVAS DE MULTA E GLOSA AOS AGENTES POLÍTICOS, POR INFRAÇÕES À GESTÃO ECONÔMICA – FINANCEIRA, TÊM, POR SI SÓ, EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO, NÃO NECESSITANDO DO PROCEDIMENTO DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA”.

#### CONCLUSÕES

1 – Nos precisos termos do estatuído no art. 37, § 5º da Constituição da República, as ações de ressarcimento que visem reparar prejuízos ao erário por ato praticado por qualquer agente público, servidor ou não, são IMPRESCRITIVES, ficando os gestores municipais OBRIGADOS a promoverem, de imediato, a necessária execução judicial, sob pena de serem responsabilizados por sua omissão.

2 – As multas, entretanto, imputadas pelos Tribunais de Contas, em consequência de ilícitos praticados pelos gestores, prescrevem, EM RELAÇÃO AOS MULTADOS, em cinco (05) anos, contados a partir do trânsito em julgado da decisão.

3 - As decisões dos Tribunais de Contas impositivas de apenação de multas, ou de ressarcimentos, aos agentes públicos, têm eficácia de título executivo extrajudicial, na forma constitucionalmente prevista.

4 – As sanções, multas e reparação de prejuízos, aplicadas pelos Tribunais de Contas, caso não adimplidas voluntariamente, geram créditos públicos executáveis judicialmente, denominados DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA.

5 – Não há necessidade de se proceder à inscrição do crédito, resultante de decisão dos Tribunais de Contas, na Dívida Ativa, como acontece com os créditos tributários e os demais créditos não tributários gerados por atos de administração fiscal, na medida em

que a aludida decisão já contém, intrinsecamente, os requisitos da certeza e liquidez do crédito, não se vedando, todavia, a efetuação de tal inscrição que, tão somente, REITERARÁ os referidos requisitos.

6 – É DEVER DA ADMINISTRAÇÃO A COBRANÇA DO DÉBITO, SOB PENA DE RESPONSABILIDADE DO AGENTE QUE SE OMITIU AO CUMPRIMENTO DE SUA OBRIGAÇÃO.

7 - O, ou os gestores que se OMITIRAM no cumprimento de um seu dever, deixando de cobrar as multas impostas por este TCM e, por via de consequência, possibilitando a sua prescrição, são RESPONSÁVEIS pelo dano imposto ao erário municipal, não havendo que se cogitar, em relação aos mesmos, ter havido prescrição, devendo ser lavrado TERMO DE OCORRÊNCIA para o fim de ser ressarcido o prejuízo proporcionado ao Município por quem lhe deu causa.

8 – A omissão do, ou dos gestores no cumprimento do seu dever de cobrar as multas impostas por este Tribunal importará em ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, com fundamento no art. 10 da Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992, pelo que deverá este TCM formular Representação junto à Procuradoria Geral da Justiça, a quem incumbirá adotar as providências pertinentes.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, em 16 de agosto de 2007.

RAIMUNDO MOREIRA

Conselheiro Presidente

PAULO MARACAJÁ PEREIRA

Conselheiro Vice-Presidente

FRANCISCO DE SOUZA ANDRADE NETTO

Conselheiro Corregedor

JOSÉ ALFREDO ROCHA DIAS

Conselheiro

PAOLO MARCONI

Conselheiro

FERNANDO VITA

Conselheiro

OTTO ALENCAR

Conselheiro