

ARTIGO
01/10/2024

A controvérsia nas contas anuais de Prefeitos

* *Sérgio Ciquera Rossi*

Pretendo referir decisões proferidas por Tribunais Superiores, cuidando de definir competências para o exame e julgamento de contas anuais de Chefes do Executivo, especialmente as de Prefeitos. Evidentemente, não se busca aqui revolver ou questionar o teor de aludidas decisões, uma vez que tal atitude seria incabível – como reza a assertiva: "decisão judicial não se discute, cumpre-se". Dessa forma, ressalto ao leitor que meu intuito é apenas trazer algumas reflexões sobre o tema.

Pois bem.

A primeira decisão relevante foi proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 1995, ao analisar o Recurso Extraordinário (RE) 132.747/DF, no qual se discutia Acórdão do Tribunal Superior Eleitoral. Da ementa constou: "**REJEIÇÃO DE CONTAS. COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal**". Essa decisão, datada da década de 90, estribou-se na Constituição Federal de 1988 (CF/88) que, no § 2º do artigo 31, prescreve que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente (Tribunais de Contas) "*sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos Membros da Câmara Municipal*". Em outras palavras, a prevalência ou não do parecer prévio equivale ao julgamento das contas do Chefe do Executivo.

É imperativo considerar que, na esfera federal, o tratamento da matéria é mais assertivo. Isso porque a CF/88, no inciso I do artigo 71, combinado com inciso IX do artigo 49, estabelece que cabe ao Tribunal de Contas da União a emissão de Parecer e ao Congresso Nacional, por sua vez, foi dada a competência de **julgar** as contas do Presidente, além de apreciar os relatórios sobre a execução do plano de governo.

Em 2012, na Reclamação 14.155, apreciada também pelo Pretório Excelso, assentou-se que "*[a]s contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer julgamento final e definitivo - da instituição parlamentar, cuja atuação no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos é desempenhada com a intervenção ad coadjuvandum do Tribunal de Contas - que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado - constitui prerrogativa intransferível do Legislativo que não pode ser substituída pelo tribunal de contas no desempenho dessa magna competência que possui inteiração nitidamente constitucional.*"

A partir da leitura desse excerto, reitero as duas considerações já expostas: com o inciso IX do artigo 49 da CF/88 estabeleceu o constituinte que compete ao Tribunal de Contas "a emissão do Parecer" (inciso I, do artigo 71) e ao Congresso Nacional, a seu turno, **julgar** as contas do Presidente e apreciar os "relatórios sobre a execução dos Planos de Governo". Ademais, cabe-lhe, no plano do controle externo - em que os tribunais de contas auxiliam o Legislativo nas três esferas de governo – o exame, também, da regularidade da atividade financeira.

ARTIGO
01/10/2024

Portanto, conclui-se que o Legislativo é responsável tanto pela avaliação do plano de governo quanto pela verificação da regularidade da atividade financeira; ou seja, conforme Tese exarada no Tema 835 da Repercussão Geral pelo STF, ficou definitivamente assentado que *"[p]ara fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores."*

O entendimento foi reafirmado em 2017 no Tema 157 da Repercussão Geral, no qual o STF fixou a tese de que *"[o] parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza **meramente opinativa** (g.n), competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento das contas por decurso de prazo"*. Assim, independentemente do quórum necessário para avaliação do Parecer sobre as contas dos Chefes do Executivo, o julgamento sempre dependerá de dito Parecer, a ser emitido em 60 (sessenta) dias, conforme inciso I do artigo 71 e §§ 1º e 2º do artigo 31 da CF/88.

Sem embargo, o que me levou a escrever sobre a matéria cinge-se precipuamente às chamadas "contas de gestão". Ressalto que este Tribunal não pratica tal exame e por isso o meu total desconhecimento sobre o tema – e por isso mesmo que não pretendo, em nenhum momento, questionar as citadas decisões judiciais. No entanto, se todas as contas de Chefes de Executivo devem demonstrar, entre outras razões, o cumprimento do plano de governo e a movimentação financeira, o que restaria ser apreciado nas contas de gestão?

Por isso, entendo que contas anuais não são contas nem de governo, nem de gestão.

E aqui vale destacar que as chamadas "Contas de Governo", que nada mais são do que contas anuais analisadas no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), merecem robusto relatório. Esse relatório abrange todas as fases da despesa e da receita, incluindo o mínimo constitucional para educação e saúde, os subsídios do Prefeito, as providências tomadas em razão das Fiscalizações Ordenadas, a contratação de pessoal e o limite de gastos, o repasse dos duodécimos à Câmara, os procedimentos licitatórios, entre outros aspectos. Em suma, ele cobre toda a movimentação financeira e administrativa das contas.

Este TCESP, além de emitir os Pareceres nas contas do Governador e dos Prefeitos Municipais, julga atos isolados de tais gestores, como contratos, prestações de contas e atos de pessoal. E, é preciso destacar, tais aspectos da 'gestão' não deixam de ser referidos nos correspondentes Pareceres.

Assim, em meu sentir, a competência para o julgamento das contas de gestão de Prefeitos não está compreendida no inciso II, do artigo 71, da Constituição Federal. Esse dispositivo não alcança Chefes de Executivo e, entendo, esgota-se no **julgamento das contas dos administradores**. O constituinte, com certeza – e se fosse o caso - faria constar expressamente do preceito a "figura" do Prefeito (Chefe do Executivo na esfera municipal).

Traço ademais outra reflexão: pela literalidade da tese firmada no Tema 835 da Repercussão Geral pelo STF, o julgamento das 'contas de governo' e das 'contas de gestão' dependeria de dois Pareceres distintos, já que a apreciação de ambas *"[s]erá exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes"*, sendo que o Parecer somente

ARTIGO
01/10/2024

deixaria de prevalecer com o quórum de 2/3 da vereança. Com todas as vênias, tal dicotomia não encontra respaldo no ordenamento jurídico.

Seria minimamente curioso remeter-se ao Legislativo dois Pareceres - procedimento que, como opinei acima, não se adequa à rotina constitucional.

Reafirmo que penso que não haja espaço para a apreciação de ‘contas de gestão’- e, mesmo que houvesse, seria vedada a sua apreciação pelos Tribunais de Contas. Isso porque, não bastasse a regra constitucional, há razoável número de decisões do STF que reafirmam que julgamento de contas de Chefes de Executivo é de competência privativa dos correspondentes Legislativos.

Adentrando um outro viés das decisões da Suprema Corte, veja-se a ementa do Acórdão de Repercussão Extraordinário com Agravo Constitucional nº 1.436.197 que, resumidamente, dispõe:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TOMADOR DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO INTERFEDERATIVA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A EX-PREFEITO. COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS [...] APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO SE SUBMETE A POSTERIOR JULGAMENTO OU APROVAÇÃO DO ATO PELO PODER LEGISLATIVO [...].

Aqui sim o Tribunal de Contas tem competência para julgar sem submissão ao Legislativo. Na verdade, esse procedimento não se enquadra nas dantes nominadas ‘contas de gestão’; antes, trata-se de tomada de contas, a qual equivale, neste TCESP, a quando as contas não são prestadas. E isso, ressalto, é bastante diferente da prestação de contas de quaisquer repasses de recursos intragovernamentais e daqueles efetuados às instituições do Terceiro Setor. Nesses casos, o Tribunal efetivamente julga a prestação de contas, aplica punições, inclui na lista da Justiça Eleitoral, tudo sem qualquer vinculação com a correspondente Câmara Municipal.

Na minha visão, a prestação de contas não se confunde com contas anuais; essas sim, a seu turno, representam toda a movimentação orçamentária e financeira que se exterioriza no balanço do órgão, caracterizando-se pela fidelidade de todos os atos de gestão e fidedignidade da totalidade dos aspectos que compõem mencionado balanço.

Reafirmo que a alegação de que ‘Prefeito é administrador’ não sustenta a tese do *julgamento* pelo Tribunal de Contas, já que todos os Chefes de Executivo (municipal, estadual e federal) estariam sujeitos ao mesmo tratamento. A matéria relativa aos “administradores públicos”, lembro, está no inciso II; as contas do Chefes de Executivo, por sua vez, são disciplinadas no inciso I, ambos do artigo 71 da CF/88. Há de se reconhecer que não há fundamento para que haja dois julgamentos tratando de assuntos absolutamente idênticos.

Volto, então, aos mesmos argumentos: o Tribunal de Contas emite Parecer e a Câmara **privativamente** julga. A exceção do julgamento pelo Tribunal de Contas está claramente definida. Nessa linha de interpretação, chego a duas conclusões:

ARTIGO
01/10/2024

1. Quem julga as contas de Chefes do Executivo é o Poder Legislativo;

2. Há uma incorrigível, prejudicial e danosa diversidade de procedimentos nos Tribunais de Contas, que deveriam exercer suas competências com plena uniformidade, evitando embates judiciais e choques de opinião.

Assim, fica demonstrado que meu entendimento diverge em parte daqueles dantes esposados. Não obstante, concluo reafirmando que não tenciono discutir a correção ou inexatidão de quaisquer deles; tão somente tenho a minha convicção e, como sempre, respeito aqueles que dela discordem. De toda sorte, um entendimento é uníssono: as contas anuais dos Chefes do Executivo municipal somente são desaprovadas quando o Parecer Desfavorável, emitido pelo Tribunal de Contas, é confirmado por 2/3 da vereança.

*** Sérgio Ciquera Rossi É Chefe do Gabinete da Presidência do TCESP**