



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



TÍTULO: ESTUDO DE CASOS ENVOLVENDO A CONTROVÉRSIA EM TORNO DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS OU DA CÂMARA DE VEREADORES PARA JULGAR AS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO DOS PREFEITOS¹

Amanda Gabriela de Araújo Pereira²
Antônio Ricardo da Silva Junior³
Eduardo Nascimento de Vasconcelos⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Artigo escrito com finalidade de analisar casos envolvendo a controvérsia em epígrafe, notadamente em face do atual posicionamento da Suprema Corte do País, bem como para composição de nota na Disciplina de Direito Processual Constitucional, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga.

Resumo: De acordo com o art. 71 da Constituição Federal/88, consistem em competências do Tribunal de Contas Estaduais, por força do art. 75 deste mesmo Texto Maior, dentre outras, o envio ao Poder Legislativo de parecer técnico acerca das contas do Chefe do Poder Executivo municipal e efetivamente julgar as contas dos demais gestores de recursos públicos. Naquele primeiro caso, as contas de governo do Prefeito passam por julgamento eminentemente político pela Assembleia Legislativa, razão pela qual se revela de fundamental importância a emissão do parecer técnico pela Corte de Contas, afinal, não se discute que este órgão é dotado de maior técnica. Por outro lado, no segundo caso, em que se destaca a figura do ordenador de despesas, é o próprio TCE que desempenha a função de julgar tecnicamente as contas de gestão. Entretanto, em certas ocasiões, o Chefe do Poder Executivo Municipal acaba por acumular a função de ordenador de despesas, hipótese na qual se configura a grande controvérsia: de quem seria a competência para julgar as contas do Prefeito na qualidade de ordenador de despesas? Tal questionamento gerou fortes embates doutrinários e jurisprudenciais, culminando na sua chegada à Suprema Corte do País, por meio dos Recursos Extraordinários 848.826/DF e 729.744/MG, os quais serão analisados no presente artigo, homenageando o objetivo maior desta avaliação. Desta forma, o presente artigo tem por finalidade, portanto, de acalorar os debates e analisar o atual entendimento firmado pelo STF, posicionando-se, ao fim, em face das fundamentações que embasam ambas as teorias.

Palavras-chave: Constitucional; Competência; Julgamento; Contas do Prefeito; Contas de Governo; Contas de Gestão; Tribunal de Contas Estadual; Câmara de Vereadores; e Entendimento do STF.

Sumário: 1. INTRODUÇÃO; 2. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE ORDENADOR DE DESPESAS; 2.1. Competência da Câmara Legislativa; 2.2. Competência do Tribunal de Contas; 3. ESTUDO DE CASOS ENVOLVENDO A CONTROVÉRSIA: ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS QUE ENSEJARAM O POSICIONAMENTO DO STF; 3.1 - RE 848.826/DF: José Rocha Neto x Ministério Público

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima; e-mail: amanda_araujoagap@hotmail.com.

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima; e-mail: richard_9334@yahoo.com.br.

⁴ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima; e-mail: eduardo.saps@gmail.com

⁵ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima- UFRR



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Eleitoral; 3.2 - RE 729.722/MG: Ministério Público Eleitoral x Jordão Viana Teixeira; 4. Considerações finais; 5. Referências.

Abstract: According to art. 71 of the Federal Constitution/88, consist of powers of the State Court of Accounts, by virtue of art. 75 of this same Major Text, among others, the sending to the Legislative Power technical opinion on the accounts of the Chief of the municipal Executive Branch and effectively judge as accounts of other managers of public resources. In that first case, as the Mayor's government accounts are judged eminently political by the Legislative Assembly, which is why it is of fundamental importance to an issuance of the technical operator by the Court of Auditors, after all, it is not disputed that this body is endowed with greater Technique. On the other hand, in the second case, in which a computer figure of expenditure is highlighted, it is the TCE itself that performs a function of judging technically as management accounts. However, it is not possible to use a configuration of an audit team, since it is a task of configuring an audit team, a choice of a series of controversy: who would be competent to judge as accounts of the Mayor as a computer Department (interrogation). This questioning generated strong incorporates doctrinal and jurisprudential, culminating in its new room, through Extraordinary Resources 848.826 / DF and 729.744 / MG, which are analyzed. In this way, the present work is written for the purpose, therefore, of heating the debates and analyzing the current understanding signed by STF, positioning, in the end, in the face of the foundations that support both as theories.

1 - INTRODUÇÃO

Consoante foi exposto no resumo do presente artigo, a controvérsia envolvendo a competência para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesas culminou em fortes debates doutrinários e jurisprudenciais, no intuito de solucionar a dúvida acerca do órgão competente para tal.

Sobre o tema, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 71, atribuiu ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, por meio da emissão de Parecer Técnico, o julgamento político das contas dos Prefeitos. Nesse mesmo sentido, estabeleceu que as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, hipótese na qual se inclui o ordenador de despesas, seriam julgadas pelo Tribunal de Contas.

Entretanto, em alguns casos, o Prefeito acaba por acumular a função de ordenador de despesas, ou seja, de responsável por dinheiros, bens e valores públicos da administração, hipótese em torno da qual se criou uma grande polêmica no que se refere ao órgão que seria responsável pelo julgamento de suas contas. Em outros termos, o Prefeito assume a gerência de duas espécies de contas: a) as de governo, inerentes a seu cargo político; b) e as de gestão, outorgadas ao ordenador de despesas.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Neste sentido, com vistas ao esclarecimento da controvérsia, imperioso se faz demonstrar a essência democrática da qual se reveste o Tribunal de Contas, corolário da estruturação do Estado Democrático de Direito, ao passo que detém fundamental relevância na fiscalização técnica das contas dos agentes públicos. Com efeito, sabe-se que o Tribunal de Contas é o órgão responsável por garantir à sociedade a transparência e o exame das contas públicas, além de deter o poder sancionatório em face dos agentes públicos que não atuam em consonância com os fundamentos insculpidos na Constituição Federal.

De outra banda, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, pelo fato de não deter competência para o exame técnico das contas de governo do Chefe do Executivo, é auxiliada pelo Tribunal de Contas, por força de mandamento constitucional.

Desta forma, criaram-se duas principais correntes acerca do tema. Para os que defendem que as contas do Prefeito, enquanto ordenador de despesas, devam ser julgadas pela Câmara de Vereadores, tal competência decorre do fato de que o julgamento destas contas é realizado de acordo com a autoridade que as conduz – o Prefeito – e não de acordo com a essência do que se contabiliza – dinheiros, bens e valores públicos da administração. Por outro lado, os que entendem que tais contas devam ser julgadas pelo Tribunal de Contas sustentam a teoria no fato de que o Prefeito gerencia duas espécies de contas – de governo e de gestão –, de sorte que devam ser julgadas separadamente: a) as de governo, julgadas pela Câmara, com emissão de parecer prévio do Tribunal de Contas; e b) as de gestão, julgadas exclusivamente pelo Tribunal de Contas, conforme prevê a Constituição Federal.

Em linhas gerais, observa-se que há dois critérios envolvendo a controvérsia, quais sejam: a autoridade responsável pelas contas e a natureza destas. Naquele primeiro, por ser o responsável o Prefeito, a Câmara seria competente para julgá-las. Naquele segundo, ao revés, por possuírem naturezas distintas, deveriam ser julgadas separadamente, de modo que as contas de governo seriam julgadas pela Câmara e as de gestão pelo Tribunal de Contas, nos termos, respectivamente, do art. 71, incisos I e II, da CF/88.

Não bastasse a já acalorada discussão sobre o tema, os debates se intensificaram com o advento das alterações da Lei Complementar n. 64/90, por meio da Lei Complementar 135/10, popularmente chamada “Lei da Ficha Limpa”, vez que esta lei trouxe em seu art. 1º, inciso I, alínea “g”, a inelegibilidade aos *que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no*



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Neste sentido, não por acaso, a questão chegou ao Supremo Tribunal Federal, por meio da repercussão geral reconhecida nos **Recursos Extraordinários 848.826 e 729.744**, os quais serão analisados no presente artigo escrito a título de estudo de casos, nos quais também fora pacificado que compete à Câmara de Vereadores a questão da competência para o julgamento das contas do Prefeito enquanto ordenador de despesas.

Desta forma, o presente estudo de casos visa a atentar para importância do Tribunal de Contas enquanto órgão fiscalizador da máquina pública, bem como pontuar consequências negativas do afastamento da competência de julgamento daquele Tribunal das contas de gestão dos Prefeitos.

2 – COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL NA QUALIDADE DE ORDENADOR DE DESPESAS

Consoante outrora exposto, não há dúvidas acerca das competências distintas atribuídas pela Constituição ao Tribunal de Contas e à Câmara Legislativa em seu artigo 71, incisos I e II. Entretanto, por mais clara que parecesse ser a literalidade do Texto Constitucional, a questão restou controversa em se tratando de Prefeito ordenador de despesas, de modo que duas grandes teorias foram formuladas pela doutrina e jurisprudência, conforme serão analisadas a seguir.

2.1 – Competência da Câmara Legislativa

Para os defensores desta tese, apenas o Poder Legislativo seria o órgão responsável pelo julgamento das contas do Prefeito, em razão da natureza do cargo que ocupa. Em outros termos, argumentam que o julgamento das contas se dá em função da qualidade da pessoa que as presta, de modo que a diferenciação entre as contas de governo e as contas de gestão se dá em função da pessoa e não em razão da essência das contas.

Sobre a referida tese, colaciona-se o entendimento do ilustre Ministro Marcelo Ribeiro⁶, para o qual:

⁶ TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 29535, Acórdão de 22/09/2008, Relator (a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/9/2008.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



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

Nesta seara, defende-se que o artigo 71 da Constituição Federal apenas seria aplicado à organização dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais no que coubesse, de acordo com determinação do artigo 75 do mesmo Texto Constitucional. Desta forma, o constituinte teria expressado sua vontade de que o prefeito ordenador de despesa seria julgado pela Câmara, por força do artigo 31, o qual determina que a fiscalização do Município seria exercida pelo Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, cabendo a este último órgão apenas a emissão de parecer.

Entretanto, em que pese a literalidade do texto constitucional, verifica-se que seria impossível aplicar o artigo 71 à realidade dos Municípios, sobretudo os de menor porte, devendo ser aplicado o artigo 31 em detrimento daquele. Tal entendimento, entretanto, não era esposado pelo STF. Sobre o tema, a Suprema Corte analisou a questão, tendo decido que há dever de simetria dos Estados e Municípios em face da Constituição Federal, conforme determinação do artigo 75 da Magna Carta.

Com efeito, impende salientar que o TSE, antes da pacificação sobre o tema no ano de 2016 pelo STF, não possuía entendimento pacífico acerca da competência para o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesa, muito embora existe forte tendência à posição de que o julgamento das contas do prefeito ordenador de despesas competir apenas à Câmara Legislativa.

Por fim, imperioso se faz pontuar que o entendimento exposto por aqueles que defendem a competência da Câmara dos Vereadores ao julgamento do Prefeito ordenador de despesas, fundamenta-se em argumentos oriundos da interpretação restritiva e, portanto, não atenta ao direito aplicável ao controle externo.

2.2 – Competência do Tribunal de Contas

De outra banda, grande parte da doutrina defende que ao Tribunal de Contas Estadual deve ser o órgão competente para o julgamento do ordenador de despesas, ainda que se trate do Prefeito. Critica-se o



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



argumento de que o Prefeito, por ser agente político, não estaria sujeito ao julgamento técnico do Tribunal de Contas.

Sobre o tema, Flávio Sátiro Fernandes⁷ nos ensina que não é cedido “*olvidar que um dos princípios regentes da fiscalização contábil, orçamentária, patrimonial e financeira é a universalidade, de sorte que toda e qualquer pessoa que administre recursos públicos tem o dever de prestar contas dos seus atos*”.

Outrossim, para esta corrente, o Prefeito, por ser agente político, não goza de isenção de responsabilidade, de modo que os atos que importam em gestão de recursos públicos devem ser julgados pelo Tribunal de Contas, conforme previsão constitucional.

Desta forma, na hipótese em que o Prefeito acumula as funções de ordenador de despesa, suas contas devem ser julgadas separadamente, da seguinte forma: a) contas de governo - anualmente, as contas de governo pela Câmara Legislativa, com parecer prévio do Tribunal de Contas, nos termos dos artigos 71, I, e 75 da CF/88; e b) contas de gestão - periodicamente ou a qualquer tempo (nas chamadas *tomadas de contas*), por meio de emissão de acórdão pelo Tribunal de Contas com força de título executivo, consoante os artigos 71, II e §3º, e 75, da CF/88.

Os ensinamentos do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Valdecir Pascoal⁸, são aclaradores. Para ele, em parcela significativa dos municípios brasileiros, nos quais não há grande necessidade de descentralização administrativa, o Prefeito é o principal responsável pelos atos concernentes ao processamento das despesas e contratos, devendo ser, portanto, responsável pelas contas de gestão, sendo sujeito não somente ao julgamento da Câmara, como também ao da Corte de Contas.

Para esta corrente, ainda, necessário se faz conceber o conceito de ordenador de despesas, previsto no art. 80 do Decreto-Lei 200 de 1967, segundo o qual seria toda autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual este responda.

⁷ FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. *Revista Tribunal de Contas do Estado de São Paulo*. São Paulo, nº 65, jan./jun. 1991, pg. 77.

⁸ PASCOAL, Valdecir Fernandes. *Direito financeiro e controle externo*. Editora Impetus: Rio de Janeiro, 2002, pg. 176.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Destarte, a Constituição Federal, em seu artigo 71, inciso II, sequer fez ressalvas relativamente ao ordenador de despesas. Concomitantemente a tal argumento, tem-se que não há impedimento constitucional a que o Prefeito acumule o cargo de ordenador de despesas.

Neste mesmo sentido, ao proceder à análise do artigo 71, II da CF/88, verifica-se que o constituinte originário conferiu ao Poder Legislativo a competência para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, ao passo que ao Tribunal de Contas conferiu o julgamento das contas de gestão de toda e qualquer autoridade responsável por dinheiros, bens e valores públicos, não fazendo qualquer ressalva quanto ao Chefe do Poder Executivo, de sorte que, se fosse vontade do constituinte originário excluir o Prefeito ordenador de despesas do julgamento do Tribunal de Contas, na hipótese em comento, o teria feito por meio de simples ressalva quanto aos sujeitos do artigo 71, I da Constituição.

Noutro giro, verifica-se que se trata de pensamento inconcebível que o Tribunal de Contas apenas não pode julgar as contas do ordenador de despesa quando este for Chefe do Poder Executivo. Entender desta forma é ir ao desencontro da essência do Estado Democrático de Direito a universalidade na fiscalização dos administradores de recursos públicos.

Corroborando neste sentido a inteligência do voto do Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão, José de Ribamar Caldas Furtado⁹:

“[...] bastaria o Prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesas estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante imputação de débito prevista no artigo 71, §3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não poder imputar débito ao Prefeito”.

Em linhas finais, imperioso se faz reconhecer que não é difícil concluir que ao julgar o Prefeito ordenador de despesas, o Tribunal de Contas profere verdadeiro julgamento técnico sobre as contas de gestão e, paralelamente, emite parecer opinativo acerca das contas de governo, que são julgadas pelo Poder Legislativo.

3 - ESTUDO DE CASOS ENVOLVENDO A CONTROVÉRSIA: ANÁLISE DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS QUE ENSEJARAM O POSICIONAMENTO DO STF

⁹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. O regime de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista Interesse Público**, Porto Alegre, nº 42, mar/abr., 2007, pg. 366.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



3.1 - RE 848.826/DF: José Rocha Neto x Ministério Público Eleitoral

O referido julgamento chegou ao STF em face de um acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Tal acórdão indeferiu o registro de candidatura de José Rocha Neto nas eleições do ano de 2014, para o cargo de Deputado Estadual, em virtude da rejeição, por parte do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE), das contas que prestou quando era prefeito da cidade de Horizonte, Ceará.

A problemática foi desencadeada em virtude do entendimento da Justiça Eleitoral em indeferir a candidatura somente com base na rejeição das contas por parte do Tribunal de Contas, sem apreciação destas pelo Poder Judiciário.

Aduzia o recorrente que cabe à Câmara Municipal "o controle externo da legalidade e da regularidade da atividade financeira é do Município". Foi reconhecida a repercussão geral pelo Ministro Roberto Barroso, relator do recurso. O julgamento das contas do chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas constitui questão constitucional, por isso o reconhecimento da repercussão geral.

Em seu entendimento, o Ministro Roberto Barroso expôs que o julgamento das contas do Poder Executivo se divide em duas espécies de conta: as contas de governo e as contas de gestão. As primeiras, que tratam do resultado dos planos e programas, referem-se ao agente político Prefeito e sua atuação como tal. Nesse caso, na sua intelecção, o Tribunal de Contas emite o parecer e o julgamento fica a cargo da Câmara, no arquétipo municipal.

Já nos casos de contas de gestão, chamadas de contas de ordenação de despesa, o Ministro relator entende que como avaliam cada ato administrativo, tanto contábil, financeiro, patrimonial, dentre outros. Exposto de outra forma, como administrador público, o parecer do Tribunal de Contas julgaria sem intercessão da Câmara, repisando o caráter municipal do exemplo.

A divergência neste RE foi aberta pelo Ministro Ricardo Lewandowski. Segundo o Ministro, os vereadores são os que tem atribuição de julgar as contas do chefe do Poder Executivo municipal. A votação foi premida.

No ensejo, acabou ficando decidido que as contas de Prefeito, não importando se for de governo ou se for as de gestão, serão apreciadas pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, consoante interpretação do art. 31, §2º da CF/88, que diz, *in verbis*:

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.

(...)



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



§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.

Por conseguinte, esse entendimento é claro no sentido de que é uma função típica do Poder Legislativo controlar e fiscalizar as contas do chefe do Poder Executivo. Em apertada síntese, esse processo tem início no Tribunal de Contas, onde é feita análise técnica, com a elaboração posterior de um parecer. Em remate, esse parecer vai subsidiar a decisão final do Poder Legislativo, que, como já exposto, cabe a este Poder.

3.2 - RE 729.722/MG: Ministério Público Eleitoral x Jordão Viana Teixeira

Neste caso, o Ministério Público Eleitoral contesta decisão do TSE que deferiu o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira a prefeito de Bugre/MG, sob o entendimento de que a desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado, das contas relativas ao exercício de 2001 não configura a inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea g da LC 64/1990, em razão de ausência de decisão proferida pelo órgão competente, ou seja, a Câmara Municipal.

De antemão, para melhor compreensão da questão, repisa-se que, conforme se observa pelo § 2º do art. 31 da CF/88, o Prefeito presta suas contas ao Tribunal de Contas e este, após examiná-las, emite um parecer opinando pela aprovação ou rejeição. Este parecer é enviado ao Poder Legislativo Municipal (Câmara dos Vereadores), que poderá acolher ou afastar as conclusões do Tribunal de Contas.

Desta forma, se a Câmara Municipal decidir afastar as conclusões do parecer, ela precisará fazer isso por meio de um quórum qualificado, exigindo-se o voto de 2/3 dos Vereadores. Em outras palavras, se a Câmara quiser discordar do Tribunal de Contas, pode fazê-lo, mas desde que por, no mínimo, 2/3 dos Vereadores.

Ocorre que, muitas das vezes, o TCE emite o parecer reprovando as contas do Prefeito e o encaminha à Câmara Municipal, mas esta queda-se omissa e não julga as contas em tempo hábil. Assim sendo, o próximo período eleitoral se concretiza e o Prefeito solicita o registro de sua candidatura, seja para a reeleição, seja para outro cargo, criando-se a grande questão: ele poderá concorrer mesmo havendo um parecer do Tribunal de Contas rejeitando as suas contas? O parecer do Tribunal de Contas produz efeitos enquanto não for rejeitado expressamente pela Câmara Municipal?



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Consoante outrora pontuado, sobre este tema, também surgiram duas correntes. Uma prevê, que defende a força decisória do parecer emitido, sustenta que tal instrumento que rejeita as contas do Prefeito deverá produzir efeitos até que a Câmara Municipal expressamente o afaste, pelo voto de 2/3 dos Vereadores.

Esta corrente se baseia na redação literal do § 2º do art. 31, o qual prevê que o parecer “só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. Desta maneira, se há demora no julgamento pela Câmara Municipal e o parecer foi pela reprovação das contas, este Prefeito não poderia concorrer por incidir na Lei da Ficha Limpa. Esta era a posição defendida pela maioria dos Tribunais de Contas e do Ministério Público eleitoral.

De outra banda, há quem defenda que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa. Ele não tem caráter decisório. Logo, enquanto não houver o julgamento pela Câmara Municipal rejeitando as contas do Prefeito, não existe nenhum impedimento para que ele concorra às eleições. Mesmo que a Câmara demore a apreciar o parecer, não se pode considerar que as contas do Prefeito tenham sido rejeitadas. Isso porque não existe julgamento ficto das contas por demora no prazo da Câmara para apreciá-las.

No julgamento do presente recurso extraordinário, O STF, ao apreciar o tema, fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

*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.**¹⁰ (Grifo nosso)*

Segundo aquela Egrégia Corte, a expressão “só deixará de prevalecer”, constante do § 2º do art. 31, deve ser interpretada de forma sistêmica, de modo a se referir à necessidade de quórum qualificado para a rejeição do parecer emitido pela Corte de Contas. Em outras palavras, esta expressão não quer dizer que o parecer irá prevalecer enquanto não houver decisão da Câmara Municipal. Ela apenas está dizendo que os Vereadores só poderão discordar do parecer pelo voto de 2/3. Enquanto não houver manifestação expressa da Câmara Municipal, o documento do Tribunal de Contas é um mero parecer opinativo.

De acordo com o entendimento fixado, a interpretação de que o parecer do Tribunal de Contas é conclusivo e produz efeitos imediatos e permanentes caso a Câmara Municipal não o examine no prazo ofende a regra do art. 71, I, da CF/88. Além disso, haveria uma espécie de julgamento ficto das contas, o que

¹⁰ STF. Plenário. RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/8/2016 (repercussão geral) (Info 834).



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



não é permitido pelo ordenamento jurídico por dois motivos: a) isso representaria uma delegação ao Tribunal de Contas, órgão auxiliar, de uma competência constitucional que é própria das Câmaras Municipais; b) estaria sendo criada uma sanção aos Prefeitos pelo decurso de prazo, punição esta inexistente na Constituição.

Por outro lado, ficaram vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que defendiam que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas produziria efeitos integralmente a partir de sua edição. A eficácia cessaria, porém, caso fosse rejeitado por deliberação de 2/3 dos Vereadores. Para tais Ministros, entendimento contrário teria a consequência prática de tornar o parecer emitido pelo órgão competente um nada jurídico, dado o efeito paralisante da omissão do Poder Legislativo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente controvérsia e, por conseguinte, a latente divergência jurisprudencial e doutrinária acerca do tema nos revela um prejuízo ao Estado Democrático de Direito, vez que o Tribunal de Contas, instituição democrática, com o entendimento fixado pelo STF, tem sua força e autonomia drasticamente reduzidas, de modo que os maus gestores serão favorecidos.

O Tribunal de Contas é órgão essencial à fiscalização da máquina pública, tendo surgido como instância responsável pelo exame das contas dos agentes públicos no intento de garantir à sociedade a probidade dos atos das autoridades administrativas. Não por acaso, a Constituição Federal conferiu a estes Tribunais a autonomia e independência indispensáveis ao exercício de suas funções.

Com efeito, a Constituição Federal prevê expressamente que a função do Tribunal de Contas é julgar as contas dos administradores e responsáveis por haveres públicos, dentre os quais está o ordenador de despesas, não fazendo qualquer ressalva ao cargo de Prefeito.

Entretanto, o STF afasta o julgamento técnico das contas de gestão do Prefeito ordenador de despesas em favor de um único julgamento eminentemente político do Poder Legislativo, pelo simples fato de o ordenador de despesas ser o Prefeito, como se o cargo político implicasse imunidade perante o julgamento do Tribunal de Contas.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



Desta forma, não resta dificuldade em concluirmos que tal posicionamento favorece os Prefeitos Municipais que não observam as regras da Administração Pública e atuam sem o devido zelo em relação ao erário. Admitir a competência da Câmara Legislativa para julgar contas de gestão é impedir o desenvolvimento e o aprimoramento do Direito no controle externo e impedir a fiscalização dos atos do Prefeito que, desejando, acumule as funções de ordenador de despesa. Ademais, trata-se, também, de subestimar o alcance do inciso II do artigo 71 da Magna Carta e de rebaixar o Tribunal de Contas à condição de mero parecerista, quando, em verdade, a Instituição é fruto de grande labor em favor do Estado Democrático de Direito; é negar ao Tribunal de Contas o exercício da função para a qual foi criado.

Por fim, sabe-se que a Câmara de Vereadores, com a devida vênia, não detém o conhecimento técnico necessário à apreciação das contas do Prefeito, emitindo julgamento eminentemente político, sendo facilmente controlada pelo chefe do Poder Executivo, por meio de manobras políticas.

5. REFERÊNCIAS

- CASTRO, José Nilo de. O Prefeito e o ordenador de despesa. **JAM – Jurídica Administração Municipal**, Salvador, ano 7, nº 7, julho de 2002.
- CASTRO, José Nilo de. **Julgamento das Contas Municipais**. Editora Del Rey: Belo Horizonte, 3ª Ed., 2003.
- CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle Externo da Gestão Pública**: a fiscalização pelo legislativo e pelos Tribunais de Contas. Editora Impetus: Niterói, 2007.
- DALLARI, Adilson Abreu. A responsabilidade do agente político. **Boletim de Direito Municipal**. Fevereiro 2005.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas do Brasil**. Editora Dialética: São Paulo, 2006.
- DI PIETRO, Maria da Sylvia Zanella. Coisa Julgada. Aplicabilidade das decisões do Tribunal de Contas da União. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 27, n. 70, out/dez, 1996.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Responsabilidade Fiscal**. Editora Brasília Jurídica: Brasília, 2001.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Eficácia das decisões dos Tribunais de Contas**. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v. 27, n. 28, abr./jun., 1996.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO PROCESSUAL
CONSTITUCIONAL
PROFESSOR EDIVAL BRAGA



- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial** – Processo e procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 2ª Edição, Brasília: Brasília Jurídica, 1998.
- FUGAGNOLI, Maria Carolina Barros Carvalho. A hipótese da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64/90: um estudo acerca do órgão competente para julgar as contas do Prefeito ordenador de despesa. **Revista Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco**, Recife, nº 1, dez, 2006.
- GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. Editora Fórum: Belo Horizonte, 2ª Ed., 2005.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Editora Elsevier: Rio de Janeiro, 2ª Ed., 2008.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16. ed. ver, atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Malheiros Editores: São Paulo, 26ª, 2008.
- MILESKI, Hélio Saul. O ordenador de despesa e a Lei de Responsabilidade Fiscal – conceituação e repercussões jurídico-legais. **Interesse Público**, nº 15, 2002.
- MILESKY, Hélio Saul. O controle da gestão pública. **Revista dos Tribunais**: São Paulo, 2003.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- PASCOAL, Valdecir Fernandes. **Direito Financeiro e Controle Externo**. Editora Impetus: Rio de Janeiro, 2002.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- **Informativo Nº 834, de 12 de agosto de 2016 – Supremo Tribunal Federal - STF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo834.htm>. Último acesso: 13/07/2017, às 09:00 am.
- Trabalho científico. **O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas**. Fabiana Augusta de Araújo Pereira. Professora de Direito Tributário e Gestão de Regulação da UFRPE. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10697. Último acesso: 13/07/2017, às 10:15 am.