

## Contas do Executivo Municipal: o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo

Gina Copola

Advogada; Pós-graduada em Direito Administrativo pela FMU

I – O eg. Supremo Tribunal Federal decidiu nos autos do tão decantado Recurso Extraordinário nº 848.826, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, julgado em 17.8.2016, que:

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: "Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais**, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores", vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.8.2016. (Grifamos)

Ou seja, as decisões proferidas pelos eg. Tribunais de Contas não têm o condão de ensejar diretamente a inelegibilidade do impugnado, porque o julgamento das contas dos Prefeitos – as de governo e as de gestão – é exercido pelas Câmaras Municipais, e não pelo eg. Tribunal de Contas do Estado.

II – Tal venerando acórdão ensejou muita discussão, porém, a nosso ver, nada mais fez do que repetir o que já consta de forma expressa do art. 31, § 2º, da Constituição Federal.

Conforme é cediço em Direito, o eg. Tribunal de Contas do Estado emite parecer prévio favorável ou desfavorável à aprovação das contas do Poder Executivo Municipal.

Tal parecer deve sempre ser votado pelo Poder Legislativo para aprová-lo ou rejeitá-lo, na forma da Constituição Federal.

Com todo efeito, o Poder Legislativo tem o dever institucional de votar o parecer prévio emitido pelo eg. Tribunal de Contas do Estado a respeito das municipais do Executivo, simplesmente porque é o Poder Legislativo que julga as contas do Poder Executivo.

III – Reza o art. 31, § 2º, da Constituição Federal:

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.

§ 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.** (Grifamos)

O dispositivo constitucional é cristalino, portanto, ao determinar a necessidade de votação das contas municipais pela Câmara Municipal, que poderá modificar o parecer prévio do Tribunal de Contas, por decisão de dois terços de seus membros.

Portanto, o v. acórdão do Supremo Tribunal Federal simplesmente repetiu o que já determina a Constituição Federal.

IV – E sobre o mesmo tema, o eg. Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado anteriormente, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.964-3 – Espírito Santo, Tribunal Pleno, julgada em 25.3.1999, em voto vencido do eminente Min. Marco Aurélio, nos seguintes termos:

Se a origem for do Chefe do Poder Executivo, o **Tribunal de Contas emite apenas parecer**, mas, se as contas são prestadas pelo Poder Legislativo, ele as julga. (Grifamos)

O excerto deixa claro que o Tribunal de Contas apenas emite parecer, sem, entretanto, julgar as contas que devem ser apreciadas pelo Poder Legislativo, e que é o órgão máximo de controle das contas, conforme consta, ainda, do voto, de onde se lê:

Senhor Presidente, penso serem inconciliáveis as colocações: a existência do Tribunal de Contas como órgão auxiliar do Poder Legislativo, o controle que é atribuído pela Câmara da República – **e aí temos o órgão máximo desse controle, que é o próprio Poder Legislativo** – e a possibilidade de o órgão auxiliar vir, no campo administrativo, a julgar as contas do próprio órgão a que auxilia. (Grifamos)

O voto do Min. Marco Aurélio é cristalino ao decidir e confirmar que o Poder Legislativo é o órgão máximo do controle das contas, e, por isso, a decisão proferida nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826, e que tem sido objeto de crítica, apenas repetiu a redação do indigitado dispositivo constitucional, e também o que já vem sendo decidido pela Corte Suprema.

V – Ainda sobre o tema, decidiu no pretérito o eg. Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.631-3 - Pará, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Carlos Velloso, julgada em 29.8.2002, publicado in *DJ* de 8.8.2003, do qual consta o seguinte trecho:

As contas foram prestadas. O que aconteceu é que o Tribunal de Contas do Estado emitiu parecer prévio no sentido de sua rejeição.

Acontece que, em tal caso, o **Tribunal de Contas age como órgão auxiliar do Legislativo Municipal**: CF, art. 31, §§ 1º e 2º. A fiscalização do Município, estatui o art. 31, *caput*, da CF, é exercida pelo Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas (§ 1º), certo que 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” (§ 2º).

**No caso, a Câmara Municipal não se manifestou, não podendo ser considerado, como definitivo, o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado.** (Grifamos)

O venerando acórdão, conforme se lê, decreta que quem julga as contas do Executivo Municipal é o Poder Legislativo, que, a seu turno, vota o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Em seguida, lê-se do r. acórdão:

Acontece que também essa questão, constante do PARECER PRÉVIO, está pendente de apreciação por parte do Legislativo Municipal. (Caixa-alta original)

Tal decisão demonstra que enquanto o Legislativo não aprecia o parecer prévio do eg. Tribunal de Contas, a questão concernente às contas municipais continua pendente de apreciação.

VI – Cite-se, ainda, o r. acórdão proferido nos autos do Recurso Extraordinário nº 132747-2, julgado em 17.6.1992, com o seguinte excerto do voto do Ministro Celso de Mello:

Somente à Câmara de Vereadores – e não ao Tribunal de Contas – assiste a indelegável prerrogativa

de apreciar, mediante parecer prévio daquele órgão técnico, as contas prestadas pelo Prefeito Municipal.

O voto dissipa qualquer dúvida sobre o tema: quem julga as contas do Executivo municipal é o Poder Legislativo, que pode rejeitá-las ou aprová-las, mediante votação do parecer prévio do Tribunal de Contas.

VII – Sobre a imperiosa apreciação das contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, ensinou o saudoso Hely Lopes Meirelles:<sup>1</sup>

Quanto aos Municípios, suas contas são **julgadas** pelas próprias Câmaras de Vereadores, “com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver” (art. 31, § 1º), deixando de prevalecer o **parecer prévio**, emitido pelo órgão competente, por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º).

Criou-se, assim, para as contas municipais, um sistema misto em que o **parecer prévio** do Tribunal de Contas ou do órgão equivalente é **vinculante** para a Câmara de Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços de seus membros, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e rejeitável pela maioria qualificada do Plenário. Portanto, o **parecer** do Tribunal ou órgão de contas vale como **decisão** enquanto a Câmara não o substituir por seu **juízo** qualificado pelo *quorum* constitucional. (com grifos originais)

A lição transcrita consigna, à luz solar, que é o Poder Legislativo que efetivamente julga as contas municipais, utilizando-se do institucional auxílio externo que lhe é prestado pelo parecer do Tribunal de Contas, sendo que tal parecer deve ser afinal apreciado pela Câmara Municipal, Poder esse, portanto, que proferirá decisão final.

VIII – No mesmo diapasão professara o saudoso mestre Celso Ribeiro Bastos:<sup>2</sup>

Depois de emitido pelo Tribunal competente o seu parecer sobre as contas, aquele ato de opinamento que pode ser favorável ou desfavorável a sua aceitação pelo Legislativo, chega a hora de o dito parecer ser examinado pelo Órgão das Leis. Vê-se que a **manifestação da Corte de Contas não é definitiva**; ela apenas instrui, subsidia, orienta as decisões dos vereadores, que poderão seguir o parecer ou rejeitá-lo.

1. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 647.

2. BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1993, 3º vol., tomo II, p. 286.

Conclui-se do exposto que, no nosso Sistema Constitucional, o exame das contas dos Poderes Públicos é feito, em última análise, pelo Poder Legislativo.

**É a este que cabe soberanamente o decidir sobre a regularidade ou a irregularidade das contas.** Acaba por assumir feições de uma função quase política. (grifos nossos)

Diante dos ensinamentos transcritos, é forçoso concluir que é imprescindível a deliberação pelo Poder Legislativo sobre o parecer prévio do Tribunal de Contas, que, a seu turno, aprecia as contas do Executivo.

Sim, porque a manifestação do Tribunal de Contas não é definitiva, e depende de apreciação – aprovação ou rejeição – do Poder Legislativo. Com todo efeito, repita-se à exaustão que o Tribunal emite parecer, que deve, obrigatoriamente, ser julgado pelo Poder Legislativo, que é quem tem o dever institucional de julgar as contas do Executivo.

IX – Além disso, o Legislativo municipal deve conceder ao Chefe do Executivo prazo para manifestação a respeito do parecer prévio do eg. Tribunal de Contas, antes de votá-lo, em perfeito atendimento ao princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório.

O r. acórdão acima referido transcreve ementa de outra decisão proferida pelo mesmo eg. Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 614 – Maranhão, Rel. Ministro Ilmar Galvão, de onde se lê:

Tratando-se, nessa hipótese de medida, que implica séria interferência na autonomia municipal e grave restrição ao exercício do mandato do Prefeito, não pode ser aplicada sem rigorosa observância do princípio do *due process of law*, razão pela qual o parecer opinativo do Tribunal de Contas será precedido de interpelação do Prefeito, cabendo à Câmara de Vereadores apreciá-lo e, se for o caso, representar ao Governador do Estado pela efetivação da medida interventiva.

A r. decisão é de absoluta clareza e transparência ao determinar a obrigatoriedade de interpelação do Prefeito sobre o parecer opinativo do Tribunal de Contas, e, em seguida, a apreciação pela Câmara de Vereadores.

X – Decidiu, ainda, o eg. Supremo Tribunal Federal, em Recurso Extraordinário nº 261.885-3 - São Paulo, 1ª Turma, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgado em 5.12.2000, com a seguinte ementa:

Prefeito Municipal. Contas rejeitadas pela Câmara de Vereadores. Alegada ofensa ao princípio do direito de defesa (inc. LV do art. 5º da CF).

Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o art. 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão.

Tem-se, assim, que o Prefeito Municipal deve sempre ser interpelado a respeito do julgamento de suas contas, diante do parecer prévio emitido pelo eg. TCE, e antes de sua aprovação ou rejeição pela Câmara Municipal.

Nossa conclusão, portanto, é que o Poder Legislativo Municipal vota o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado para aprová-lo ou rejeitá-lo, concedendo sempre oportunidade de defesa ao Prefeito interessado, em atendimento ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, e o julgamento final, por isso, é sempre realizado pelo Poder Legislativo valendo-se do auxílio da Corte de Contas, tudo isso conforme reza o art. 31, § 2º, da Constituição Federal, e também conforme decidiu o eg. Supremo Tribunal Federal, nos autos do Recurso Extraordinário nº 848.826.

#### COMO REFERENCIAR ESTE ARTIGO:

COPOLA, Gina. Contas do Executivo Municipal: o julgamento é realizado pelo Poder Legislativo. *BDM – Boletim de Direito Municipal*, São Paulo, NDJ, ano 33, n. 4, p. 252-254, abr. 2017.