



EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES

Ref.: Recurso Extraordinário nº 848.826 ('Contas de Governo' X 'Contas de Gestão' de Prefeito)

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC), entidade de classe de âmbito nacional de representação homogênea, afiliada da CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CNSP) representativa de mais de 700 mil servidores públicos dos três Poderes e níveis de governo, inscrita no CNPJ sob o nº 16.812.795/0001-72, com sede no Setor Comercial Norte, Quadra 4, Bloco B, Número 100, Sala 1201, Parte M-13, Edifício Centro Empresarial Varig, Asa Norte, Brasília, CEP 70.714-900, vem, por sua representante legal, LUCIENI PEREIRA DA SILVA, CPF 010.945.827-35, Identidade 08565844-1, IFP/RJ, e-mail lucienips@tcu.gov.br, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência apresentar breve **MEMORIAL** nos termos que se seguem.

A leitura isolada do artigo 31 da Constituição da República pode induzir ao entendimento de que os Prefeitos somente podem ser julgados pelas Câmaras Municipais, independentemente na natureza dos atos praticados ao longo do exercício e seus efeitos danosos para a Administração Pública.

Os efeitos dessa interpretação poderiam dizer pouco. Porém, analisada de forma sistemática no contexto do regime jurídico-constitucional, a interpretação literal patrocinada pela defesa e pela divergência diz muito, uma vez que o seu resultado não será outro senão o aumento dos já elevados índices de desvios e corrupção na Administração Pública municipal, comprometendo políticas sociais fundamentais para os cidadãos.

PAPEL DAS CASAS LEGISLATIVAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO – JULGAMENTO DE PREFEITOS POR 'CONTAS DE GOVERNO'

No plano controle externo, o papel das Câmaras Municipais e do Congresso Nacional limita-se a julgar a **prestação de contas anual** do Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 31 e 49, inciso IX da Lei Maior. Tal prestação de contas deve ser apresentada, após o encerramento do exercício, no prazo de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, consoante o disposto no artigo 84, inciso XIV do mesmo Diploma.

Esse julgamento na Casa Política - permeado de viés partidário que é próprio da dinâmica do Legislativo - deve ser precedido de parecer prévio, cujo prazo para ser proferido pelo Tribunal de Contas é de **180** (cento e oitenta) dias, conforme estabelecido pelo artigo 57, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trata-se do que se convencionou denominar '**contas de governo**', por meio das quais o Chefe do Poder Executivo **presta contas anual** sob a ótica contábil, orçamentária, financeira e fiscais, além de evidenciar o cumprimento dos limites constitucionais de educação e saúde, cujo julgamento, neste caso reservado às Casas Legislativas, é precedido de parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.



CNSP
CONFEDERAÇÃO
NACIONAL DOS
SERVIDORES
PÚBLICOS

Ao julgar as contas anuais, o Poder Legislativo pode aprová-las ou rejeitá-las, hipótese em que o Chefe do Poder Executivo poderá ficar inelegível pela Lei da Ficha Limpa. **Nisso se limita o papel das Câmaras Municipais e do Congresso Nacional no exercício do controle externo.**

Não dispõem as Câmaras Municipais de nenhum mecanismo jurídico para promover - a qualquer tempo em que os desvios são denunciados ou constatados pelos órgãos oficiais de controle - **a recuperação dos recursos estaduais e municipais desviados por atos praticados diretamente pelos Prefeitos**, quando estes atuam como ordenadores de despesa, prática recorrente nos mais de 5,5 mil Municípios brasileiros.

A interpretação patrocinada pela divergência também não se harmoniza quando se estende o raciocínio para a esfera federal. O enunciado do artigo 71, inciso VI, da Carta Política não deixa dúvida quanto à competência do **Tribunal de Contas da União** para fiscalizar a aplicação de recursos federais transferidos aos entes subnacionais, ainda que o ordenador de despesa seja o Prefeito. Cumpre observar que dessa competência de fiscalização decorrem as competências da **Justiça Federal** (artigo 109, inciso I) e do **Ministério Público Federal**, que processam e julgam com frequência Prefeitos por desvio de recurso federal. Merecem citação as Súmulas STJ nº 208 e 209.

Nesse sentido, as Câmaras Municipais jamais poderão julgar Prefeitos por desvios de recursos federais, por falta de competência constitucional para o exercício dessa função, cuja competência é reservada ao Tribunal de Contas da União, que, **por simetria expressa prevista no artigo 75 da Lei Maior**, deve ser aplicado aos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

MISSÃO INSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO – JULGAMENTO DE PREFEITOS ORDENADORES DE DESPESA EM ‘CONTAS DE GESTÃO’

Para coibir os **desvios na aplicação de dinheiro público**, o artigo 71, inciso II, IV e VIII, da Constituição da República confere aos Tribunais de Contas – e somente a essas instituições técnicas e independentes de controle externo – os instrumentos jurídicos necessários para apurar e fixar o valor do dano, determinando de pronto o ressarcimento aos cofres públicos, sem precisar aguardar o encerramento do exercício para apresentação, apreciação e julgamento da prestação de contas anual, que **pode levar até 8 (oito) meses** após o encerramento do exercício em que a irregularidade foi praticada.

Para tanto, o constituinte conferiu aos Tribunais de Contas os poderes explícitos para realizar inspeções de ofício, receber denúncias de qualquer cidadão e **julgar, no curso da execução do orçamento anual**, as contas de quaisquer ordenadores de despesa de cujo ato resulte prejuízo ao erário público, mesmo que esse ordenador seja o Prefeito. Esse processo se dá no que se convencionou denominar ‘contas de gestão’ ou ‘ordenador de despesa’.

Conferiu, ainda, poderes para aplicar sanções, dentre elas a multa proporcional ao dano, e poderes implícitos de cautelar consoante a jurisprudência assentada nos Mandados de Segurança nºs 24.510/DF e 33.092.

A eficácia da ação de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas é assegurada com a garantia de que as decisões de que **resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo** (artigo 71, § 3º).

É exatamente porque os Tribunais de Contas detêm esses poderes de cautelar e de julgamento para coibir desvios e corrupção na aplicação de recursos públicos que o artigo 73 da Lei Fundamental atribui a tais Cortes de Contas as competências privativas dos Tribunais do Poder Judiciário previstas no artigo 96, dentre elas a de **elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes.**

Não é razoável que, para assegurar o ressarcimento do dano causado aos cofres públicos por atos dos Prefeitos, o Estado somente disponha do julgamento da prestação de contas anual, que pode se arrastar por anos nas Câmaras Municipais e, quando for julgada, a decisão ser pautada por contornos político-partidários.

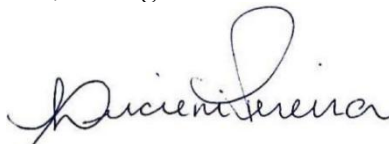
Se prevalecer o entendimento da divergência, tem-se o inevitável enfraquecimento da efetividade do controle externo e dos instrumentos de proteção do patrimônio público, uma vez que, como dito, às Casas Legislativas não foram conferidos os meios constitucionais para assegurar o ressarcimento aos cofres públicos nos casos de desvio de recursos e corrupção.

Com efeito, tem-se a **redução substancial da eficácia da Lei da Ficha Limpa**, uma vez que, segundo dados da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)¹, **86%** dos casos de inelegibilidade se referem à rejeição de contas pelos Tribunais de Contas com base no exercício da competência prevista no artigo 71, inciso II, da Lei Fundamental.

DO PEDIDO

Em face do exposto, com todo o acatamento, REQUER a ANTC se digne Vossa Excelência considerar as razões de fato e de direito apresentadas neste MEMORIAL, no sentido de seguir o VOTO do relator, Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, cujo entendimento é o de que compete aos **TRIBUNAIS DE CONTAS** julgar as **CONTAS DE GESTÃO** de Prefeitos nas situações em que tais autoridades atuam como **ORDENADORES DE DESPESA**, uma vez que a Constituição da República não confere às Câmaras Municipais competências para realizar, **a qualquer tempo da execução do orçamento**, inspeções com vistas a apurar denúncias de irregularidades, julgar as contas, determinar o ressarcimento do dano ao erário e aplicar multa, cuja decisão tem eficácia de título executivo, conforme previsto no artigo 71, incisos II e VI, e § 3º, e artigo 74, § 2º da Constituição da República.

Brasília, 9 de agosto de 2016.



LUCIENI PEREIRA

Auditora Federal de Controle Externo-Área de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
Diretoria da CNSP
Presidente da ANTC

¹<http://www.mcce.org.br/noticias/mcce-alerta-a-lei-da-ficha-limpa-esta-em-risco/>