

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIENCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
PREFEITOS MUNICIPAIS ORDENADORES DE
DESPESAS: O CONFLITO ENTRE OS TRIBUNAIS DE
CONTAS E CÂMARAS MUNICIPAIS – EXEMPLO DE
SANTA MARIA - RS**

Monografia de Graduação

Odilon José Hasselin

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
PREFEITOS MUNICIPAIS ORDENADORES DE DESPESAS:
O CONFLITO ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E
CÂMARAS MUNICIPAIS – EXEMPLO DE SANTA MARIA -
RS**

Odilon José Hasselin

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de
Santa Maria, como requisito parcial para aprovação na disciplina de
Monografia II

**Orientadora: Maria Beatriz Oliveira da Silva
Coorientadora: Luiza Rosso Mota**

**Santa Maria, RS, Brasil
2014**

**O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DOS
PREFEITOS MUNICIPAIS ORDENADORES DE DESPESAS:
O CONFLITO ENTRE OS TRIBUNAIS DE CONTAS E
CÂMARAS MUNICIPAIS – EXEMPLO DE SANTA MARIA -
RS**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia II como requisito parcial para a obtenção de grau de Bacharel em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA:

Maria Beatriz Oliveira da Silva
(Presidente/Orientadora)

Luiza Rosso Mota
(Coorientadora)

Rafael Santos de Oliveira

Ana Paula Balim

Santa Maria, RS, Brasil,

2014

RESUMO
Monografia
O PROCESSO DE JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS
ORDENADORES DE DESPESAS: O CONFLITO ENTRE OS TRIBUNAIS DE
CONTAS E CÂMARAS MUNICIPAIS
Autor: Odilon José Hasselin
Orientadora: Maria Beatriz Oliveira da Silva

O julgamento das Contas de Prefeitos Municipais ordenadores de despesa é, na atualidade, para os operadores do direito uma necessidade, não apenas para que se tenha, mais conhecimentos constitucionais e infraconstitucionais que regem estas prestações de contas obrigatórias, mas para que alargue os saberes em questões complexas pela dualidade e poder de fato solver ambiguidades sobre os trabalhos jurisdicionais pertinentes a este ramo do direito. A relevância desta temática extrapola o terreno do direito, pois demonstra que aqueles que deveria primar pelo patrimônio do coletivo o delapidam pela má gestão em detrimento de todos. Surge, neste sentido um questionamento de é a competência para tal julgamento. Tendo este estudo o objetivo de averiguar as normas específicas para trazer à luz uma solvência definitiva sobre o conflito sobre tal querela de ser esta competência do Tribunal de Contas do Estado (TCE) ou a Câmara de vereadores, pelas normas existentes no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Esta pesquisa de natureza qualitativa, de cunho jurisdicional e embasado bibliograficamente em juristas e teóricos do direito em sua demanda de responder, constitucionalmente, a quem caiba este julgamento de contas. Que deve ter na Constituição Federal que vige nacionalmente, que garante os direitos cidadãos e prima pela harmonia entre governantes e o grande público. Visa-se, assim, determinar quem deve julgar estas contas do Executivo Municipal, pela constitucionalidade que deve deter parâmetros capazes de coibir atos de improbidade administrativa dos Prefeitos ordenadores de conta. Mostrando a obrigatoriedade de uma prestação de contas que seja tenha um órgão de governo capaz de coibir tais atos administrativos irregulares.

Palavras-Chaves: Competências; Câmara de Vereadores. Tribunal de Contas.

ABSTRACT
Monograph
THE PROCESS OF TRIAL OF THE ACCOUNTS OF THE MUNICIPAL MAYORS
COMPUTERS OF EXPENDITURE: THE CONFLICT BETWEEN THE COURTS OF
AUDITORS AND MUNICIPAL COUNCILS
Author: Odilon José Hasselin
Advisor: Maria Beatriz Oliveira da Silva

The trial of the accounts of municipal mayors computers is, in actuality, for operators of a necessity, not only for that, just, more constitutional knowledge and infra-constitutional governing these benefits of mandatory accounts, but to broaden knowledge in complex issues by duality and power in fact solver ambiguities about the jurisdictional work pertaining to this branch of law. The relevance of this theme right's terrain, extrapolates the well demonstrates that those who should Excel at the collective wealth of the delapidam by the mismanagement to the detriment of all. Arises, in this sense a questioning of the competence for such judgment. Having this study aimed to find out the specific rules for bringing to light a permanent solvency over the conflict over such dispute being this competence of the Court of Auditors (ECA) State or Board of Aldermen, existing standards in the Brazilian legal system. This qualitative research, grounded and bibliographic oriented on Jurists and law theorists in his quest to answer, constitutionally, who fits this trial accounts. It must have in the Federal Constitution that vige nationally, which guarantees citizens ' rights and press for harmony between rulers and the general public. The aim is thus to determine who should judge these accounts of the Municipal Executive, the constitutionality that must stop parameters able to curb acts of misconduct in authorizing Prefects of account. Showing the obligation of accountability that is has an organ of government able to curb such irregular administrative acts.

Keywords: Competences; Board of Aldermen. Court of Auditors.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1 OS ÓRGÃOS JULGADORES DOS PREFEITOS MUNCIPAIS.....	10
1.1 O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.....	12
1.2 A Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria.....	13
1.3 A Instância Judicial.....	17
2 O CONFLITO ENTRE O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS E DA CÂMARA MUNICIPAL NO JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS.....	22
2.1 As diferentes contas: contas de governo e contas de gestão.....	24
2.2 O parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS).....	26
2.3 O julgamento perante a Câmara Municipal de Vereadores.....	27
2.4 Posicionamento jurisprudencial adotado pelo STJ, TRE e STF.....	30
3 O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS MUNCIPAIS DE SANTA MARIA-RS (2000/2010) E A SUA RESPONSABILIZAÇÃO.....	34
3.1 A prestação de contas pelos prefeitos municipais de Santa Maria-RS.....	42
3.2 A responsabilização do prefeito mau gestor.....	44
CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS.....	52

INTRODUÇÃO

Aos operadores do direito, cada vez mais, é exigido um maior conhecimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que atinam ao julgamento das contas municipais, primordialmente àquilo que diga respeito ao Executivo, o que preconiza aprofundar e alargar os conhecimentos inerentes às normas correlatas, com o fito de dirimir questões intrincadas. Ou seja, evidenciar as orientações dicotômicas que possam existir nas instâncias que venham influir nestas determinantes.

A prestação de contas do administrador municipal encontra, em alguns casos, algumas nebulosas conflitantes com a legislação vigente o quê, por seu lado, significa infringir os regramentos que vigem em ordem superior. Assim, a situação preocupa ao se verificar que as infrações decorrem de órgãos ou poderes que deveriam ser o espelho de probidade dos compromissos com os orçamentos e as metas preconcebidas pelo Poder Legislativo, cuja premissa é fixar os limites das despesas a serem efetivadas nos diversos setores municipais.

Neste teor, o presente estudo evidencia o julgamento das contas dos prefeitos municipais (ordenadores de despesas) de Santa Maria – RS, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e pelas Câmaras Municipais no período que compreende entre 2000 e 2010. Segundo dados percebidos conforme órgão municipal competente que capacite ao pesquisador discernir, com propriedade, o que possa vir a ser considerado conflitante com as normas vigentes por institutos relativos ao tema.

O âmago central deste estudo centra-se no julgamento das contas municipais, iniciando-se pela sua natureza administrativa e aos vários deslocamentos embasados em dados concretos que possibilite correlacionar os mais elucidativos e, assim, discorrer sobre as normas e princípios constitucionais e demais regramentos infraconstitucionais. Como forma de poder determinar a responsabilidade dos gestores municipais, no período acima delimitado, e os conflitos ali encontrados pelas ações desses executivos.

Neste diapasão, busca-se determinar a quem cabe responsabilizar o prefeito mau gestor quando o Tribunal de Contas do Estado emite parecer reprovando as contas deste e tal parecer vem a ser rejeitado pelas câmaras municipais

posteriormente? E, mais especificamente, como tem ocorrido a apreciação das contas dos prefeitos municipais de Santa Maria no período que compreende entre 2000 e 2010?

Para encontrar subsídios determinantes, o objetivo geral deste estudo é o de trazer à tona a problemática envolvendo o conflito entre o parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) reprovando as contas do chefe do executivo municipal, e a posterior rejeição deste parecer pelas casas legislativas do município de Santa Maria, RS; tendo como auxiliares objetivos específicos visando: contextualizar os Tribunais de Contas no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, determinando o controle externo da gestão pública municipal; e, definir as responsabilidades e obrigações por parte do legislativo no controle externo da gestão pública, aclarando o posicionamento dos Tribunais Superiores nos conflitos entre o parecer do Tribunal de Contas e o posterior julgamento pelas Casas Legislativas.

A presente pesquisa se justifica por instigar a reflexão acerca do conflito que ocorre entre o parecer do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal, uma vez que não se sabe como fica a apreciação das contas do chefe do executivo municipal. O que facilitará, aos operadores do direito, terem a noção efetiva de como conduzir seu labor diante das normas vigentes e aplainando as arestas encontradas em conflitos verificáveis no período previamente estabelecido como limite temporal.

A metodologia utilizada neste estudo é de natureza qualitativa tendo como fonte de dados o material constante na Constituição Federal (1988) vigente no território nacional que é fonte para a totalidade de normas nos institutos do Ordenamento Jurídico Brasileiro, com embasamento jurídico, doutrinário e jurisprudencial, onde serão analisadas as divergências entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e a Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria a respeito do julgamento das contas dos prefeitos municipais de Santa Maria. Utilizando o método de abordagem dialético, visto que o objeto da pesquisa é abordar o tema central a partir dos posicionamentos contrários, ou seja, verificando-se as contradições existentes acerca da possibilidade ou não da condenação do prefeito municipal com base apenas no parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Estado ou a obrigatoriedade da responsabilização se dar no âmbito do legislativo municipal. O método de procedimento eleito é o estudo de caso, uma vez que realizada pesquisa documental a partir da apreciação das contas dos prefeitos

municipais de Santa Maria no período que compreende entre 2000 e 2010, bem como, pesquisa jurisprudencial diante da análise do posicionamento jurisprudencial adotado pelo STJ, TRE e STF. Segundo Yin (2001), o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados, podendo se deter tanto no estudo de um caso único quanto de múltiplos, assim como, em abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa.

Para Marconi e Lakatos (2009) esta tipologia de pesquisa, qualitativa bibliográfica facilita ao pesquisador, em suas considerações finais, dedutivamente explicar com maior propriedade a solvência do questionamento, através dos objetivos geral e específicos, uma vez que o aproxima mais da realidade existente. Assim como, salientam as autoras que o embasamento bibliográfico permite se ter um posicionamento aclarado pelo material previamente elaborado na abordagem de teórico e juristas que tangenciem os termos integrantes da temática em tela.

O estudo em questão é composto além de sua explanação inicial de três capítulos interdependentes, assim distribuídos: no primeiro capítulo, discorre-se acerca dos órgãos julgadores dos prefeitos municipais, tangenciando as normas da Unidade Federativa, no caso o Estado do Rio Grande do Sul, a Câmara Municipal de Vereadores da cidade de Santa Maria, RS e a Instância Judicial que lhe é pertinente; no segundo capítulo, demonstra-se o conflito entre o parecer do tribunal de contas e da câmara municipal no julgamento das contas dos prefeitos municipais, evidenciando a tipologia de contas, os pareceres prévios e julgamento do Judiciário e a sentença, sendo os casos do STJ, TER e STF; no terceiro capítulo analisa-se o julgamento das contas dos prefeitos municipais de Santa Maria, RS (2000/2010) e a sua responsabilização. Culminando com a conclusão denotada pelo pesquisador.

1 OS ÓRGÃOS JULGADORES DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

Neste capítulo, a conceituação de certos termos integrantes ao tema central se faz necessário para o efetivo entendimento daquilo que, aqui, pretende-se denominar como competência para avaliar as atribuições de órgãos que possam ser julgadores das ações financeiras, pelas contas de prefeitos municipais e como este processo se deva efetivar. A relevância conceitual desses termos deve-se, grande parte pelo ordenamento jurídico que não pode ser relegado sob pena de pecar em alguma avaliação que possa passar despercebida.

Estes termos, competência e atribuições, devem ser observados para que se tenha a real dimensão de que órgãos possam efetivar o julgamento de contas dos executivos municipais. Considerando como competência o expresso por Jacoby Fernandes (2013) devido sua sumaria:

Os compêndios clássicos do Direito definem competência após jurisdição. Anotam, assim, que se a jurisdição é o poder de um órgão estatal de dizer o direito com caráter definitivo, a competência é a divisão da jurisdição pelos diversos órgãos do aparelho do Estado. Não seria de fato possível, a um só órgão, exercer, completamente, todas as demanda pela jurisdição, seja em razão do volume, da complexidade da matéria versada, da extensão territorial ou da natureza das partes envolvidas. Desse modo, uma vez firmado que compete a um órgão brasileiro dizer o direito, o passo seguinte é definir a qual, dentre todos os órgãos, apreciar a questão controvertida. Assim como a jurisdição, a competência é definida pela lei. Cabe ao ordenamento jurídico estabelecer exatamente qual deles é competente para julgar (2013, p. 266).

Deve-se, igualmente, considerar a afirmação pregressa de Pedro Nunes (1999) quando disserta sobre a relevância do sentido judiciário a ser averiguado na matéria questionada. Considerando, para tal julgamento, os sentidos de poder, da capacidade e das aptidões legais que têm os agentes integrantes dos órgãos, assim como as funções desempenhadas daqueles que estão sendo mote de avaliação.

Diante da observação das funções desempenhadas pelos executivos municipais, quando acumulam funções é que se assenta a validade da ressalva sobre aquilo que deva ser notado pelo desempenho desse executivo que pode extrapolar suas atividades inerentes à função, quando, por exemplo, soma às suas contas às de ordenador de despesa. Isso porque a competência de julgamento deve se efetivar por órgãos diversos, pois a competência de um não supre às necessidades interpretativas de ambas as funções.

A dualidade de prestação de contas municipais encontra na Constituição Federal, de 1988, a atribuição efetiva do Poder Legislativo, desde que consubstanciado pelo Tribunal de Contas, mas sendo a competência do julgamento político das contas dos detentores do Poder Executivo Municipal que, após o recebimento do parecer deverá julgar as contas quando for salientada alguma ilegalidade. Ainda no mesmo instituto, há a determinação de que as contas dos administradores restantes e demais responsáveis por haveres públicos sejam julgadas pelo Tribunal de Contas, dentre eles o ordenador de despesas.

Pese neste teor, no entanto, que na ampla maioria dos municípios nacionais cabe à figura do Prefeito Municipal a função, também, de ordenador de despesas. Esta realidade, no entanto, suscita grande conflito à percepção, efetiva, de quem seja, na realidade, o órgão responsável pelo julgamento de suas contas. Isso porque o executivo municipal soma a função de ordenador de despesa, fator que gera duas modalidades de contas, ou seja: as contas de governo, consoantes ao seu cargo político eletivo, e, as de gestão, ao exercer a função de ordenador de despesas.

Para Pereira (2011) a competência de que órgão, efetivamente deve ser o capacitado a julgar as contas dos Prefeitos municipais traz, em seu bojo, uma enorme celeuma ao que afirma:

Para deslinde da controvérsia, faz-se indispensável não olvidar o fato de que o Tribunal de Contas tem essência oriunda da estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo insofismável relevância à fiscalização técnica das contas dos agentes públicos. Com efeito, a Corte 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. Por outro lado, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, justamente por não deter competência para o exame técnico das contas de governo do Chefe do Executivo, é obrigatoriamente auxiliado pelo Tribunal de Contas (2011, p. 2).

A assertiva supracitada deixa denotar que permanece uma dicotomia, pois, enquanto alguns teóricos veem apenas a Câmara de Vereadores como órgão competente para julgar as contas do Prefeito, mesmo quando este é o ordenador de despesa. Divergem outros ao afirmarem que as mesmas deveriam ser julgadas de acordo com o Tribunal de Contas, de alçada do Estado devido à essência do que aí se contabiliza. Vistas por esta ótica apreciam-se duas modalidades de contas a ser julgadas, sendo que estas deveriam passar por dois julgamentos, a saber: as contas de governo, de competência da Câmara, mas tendo a emissão de um parecer prévio

do atribuído pelo Tribunal de Contas; e, a seguir as contas de gestão, estas, julgadas unicamente pelo Tribunal de Contas. Tendo-se assim, por analogia uma prática que traria maior clareza aos julgamentos das contas dos Prefeitos Municipais, exercendo ou não a função de ordenador, mas cabendo como afirma Jacoby Fernandes (2013) a diferenciação de julgamento por órgãos avaliadores, considerando a jurisdição a que pertença. Entretanto que estiverem em acordo com os dispositivos constitucionais que embasam as diretrizes para o julgamento das contas de governo e contas de gestão, quanto a figura do Executivo acumula a função de ordenador de contas passando, assim a ter as mesmas responsabilidades de um administrador assemelhado aos gestores das empresas particulares.

Assim, decorre a validade da diferenciação do Tribunal de Contas do Estado, da Câmara Municipal e a Instância judicial a que diga respeito à apreciação e posterior julgamento das mesmas considerando a Instância Judicial a que pertença. Pelo que se busca sumariamente descrever as atribuições e competências de cada um dos órgãos julgadores. Na sua sequência lógica de atuação e sua interdependência, em conformidade com as leis que determinam como estas contas deverão ser processadas e as atribuições de cada órgão mediante as mesmas (contas), que devam ser entendidas como a Câmara de Vereadores o órgão julgador, mas somente de posse do parecer prévio oriundo da Corte de Contas a quem é, de direito, apreciar tecnicamente e ao Legislativo Municipal que tem competência constitucional de julgar as contas do Prefeito e dar o destino cabível segundo a apreciação prévia, oriunda do órgão competente.

1.1 O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, na atualidade, tem suas atuações norteadas pelo seu Regimento Interno segundo a Resolução 544/2000, que contém as retificações publicadas no Diário Oficial do Estado (DOE), edições de 14/08/2000 e 21/09/2000, bem como as modificações introduzidas pela Resolução nº 553/2000, publicada no DOE de 26/09/2000. As sequenciadas ratificações que alteram e ratificam o regimento do órgão, dão-lhe, além de celeridade, maior autonomia e capacitação para efetuar trabalho de sejam de sua

competência e alçada, conforme ditas que venham ao encontro das diretrizes delineadas na Constituição Federam em vigor.

A Constituição Federal, de 1988, registra o emprego de certas expressões consagradas a serem observadas ao longo da avaliação de contas, dentre estas: julgar, apreciar, analisar e verificar conforme a matéria a ser pautada pelo Tribunal de Contas dos Estados que trazem, em seu regimento interno, as disposições cabíveis aos mesmos, em consonância com a Carta Magna, mas tendo suas peculiaridades. Assim, a Resolução nº 544/2000, que traz em suas Disposições Iniciais que:

“Art. 1º – Este Regimento dispõe sobre a constituição, estrutura, atribuições, competência e funcionamento do Tribunal de Contas do Estado e regula o procedimento e o julgamento dos processos que lhe são atribuídos pela ordem jurídica vigente, bem como daqueles em que lhe cabe emitir parecer”.

Note-se que ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, não cabe julgar, mas sua competência é emitir parecer, conforme a apreciação daquela matéria, que lhe seja colocada em pauta para averiguar a normalidade ou não, segundo valores, datas, poderes e montantes que sigam os ditames legais previamente observados. A redação *ipsis literis* do art. 7º, evidencia as competências que lhe são inerentes:

Art. 7º – Competem ao Tribunal de Contas as seguintes atribuições:
 I – exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;
 II – emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais;
 III - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados; (A redação deste inciso foi alterada pela Resolução nº 641, de 05-11-2003, publicada no DOE de 12-11-2003.)
 IV - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Este instituto trata, de forma clara, que engloba o parecer prévio das “contas do Governador e dos Prefeitos Municipais”, sem especificar a função de ordenador de despesas. Mas, no inciso III, complementa que é de sua competência auditorias

contábeis, sobre despesas de ordens diversas em funções inerentes aos Executivos do Estado e dos Municípios. Não dirimindo a celeuma quanto se sua ação limita-se a expressar um parecer prévio ou se, em realidade, estende-se ao julgamento dessas atividades todas. Que poderia vir a ser da competência das Câmaras Municipais de Vereadores.

Não menos importante, dentro de suas competências, ainda inerente a art. 7, VI, VII, VIII e X, que dizem respeito direto aos atos de gestão do Governador do Estado e Prefeitos municipais:

VI - assinar prazo para que o responsável pelo órgão ou pela entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

VII – sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado;

VIII – comunicar, à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva, a decisão referida no inciso anterior, ou requerer a sustação, no caso de contratos, ou ainda promover as demais medidas cabíveis para a cessação da ilegalidade;

IX – requisitar documentos;

X – apreciar, para fins de registro, a legalidade das admissões de pessoal a qualquer título e das concessões iniciais de aposentadorias, transferências para a reserva, reformas e pensões, bem como das revisões, quando for alterada a fundamentação legal do respectivo ato concessor, excetuadas as nomeações para cargos em comissão; (RIO GRANDE DO SUL, 2000).

Pode-se deduzir que, na sequência lógica de ações pertinentes à Corte de Contas, o Regimento em pauta lhe faculta que, detectada uma irregularidade qualquer ou ilegalidade de ação que está apreciada ofereça um prazo para que a lei se cumpra na integralidade, não cedendo lugar a qualquer dúvida que possa gerar conflito. Não sendo atendida sua solicitação estará apta a sustar o ato de ilicitude verificado, comunicando ao órgão das medidas de sustação ou tomada de medidas consideradas cabíveis pela decorrência.

A licitude de contratação de pessoal atuante dentro dos setores, compondo o quadro funcional dos mesmos e suas aptidões comprovadas é, igualmente, pertinente às atividades da Corte de Contas que detém no seu quadro funcional técnicos capazes de analisar as aptidões da formação dos admitidos para exercer as funções segundo suas especificidades formativas. E, deste quadro funcional, avaliar a necessidade de transferências de setor de quem possa suprir carências verificadas em outros departamentos, quanto ao número de vagas e profissionais ali laborando, assim como suas dispensas, aposentadorias e integrantes do quadro de reservas. Todas estas variantes são passíveis de serem controladas e avaliadas, sobre as quais será havida uma apreciação prévia por parecer.

Pontualmente, as nomeações, em secretarias ou de comissionados são das variantes mais complexas de avaliação, não apenas pela capacitação daqueles que laboram nos citados setores ou percebam valores que podem ter uma alteração salarial, segundo sua produtividade, mas pelos altos percentuais, que poderão vir a referendar salários superiores aos comumente tidos como plausíveis dentro das atividades atuantes. Além das possíveis nomeações decorrentes de nepotismo, ou, contrariamente, de aparentados do Executivo que sejam legitimamente concursados e possam ser tomados como pessoas privilegiadas. Fator que exige uma investigação criteriosa e suficientemente técnica pelo avaliador. Que, ainda, terá em seu desfavor a exiguidade de tempo para efetivar o parecer (60 dias) conforme art. 71, I, da Constituição Federal de 1988.

Sabendo-se que, no entanto, ainda assim, caberá a competência do julgamento das contas dos Executivos Estadual e Municipais pelas legítimas Câmaras Legislativas, na instância estadual, e, das Câmaras de Vereadores, quando das contas municipais, após o recebimento dos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas.

1.2 A Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria

O preâmbulo da Lei Orgânica da cidade de Santa Maria, RS, datado de 03.04.90, mas atualizado até 2004, ressalta os objetivos, da mesma, e a interdependência sobre a totalidade de matérias que lhe caberá agir e interferir notadamente relacionando os poderes que gestam o município. São assim elencados, inicialmente.

A Lei Orgânica é a constituição da cidade. Nela, o cidadão tem as normas legais que, subsidiárias às federais e estaduais, disciplinam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e entre esses e os municípios: estabelecendo as atribuições daqueles poderes, suas limitações e abrangências, papel que cada um cumpre em relação ao outro. Fixando, em síntese, a moldura às relações políticas e sociais municipais (SANTA MARIA, 1990).

Denota-se que a norma visa à vivência harmônica entre os poderes, mas visando a coletividade em si, o que se subentende a parcimônia nas contas que devam estar atreladas entre crédito e débito e, portanto, tendo um senso contábil equilibrado nas contas municipais e na distribuição de verbas condizente com as

necessidades coletivas, e uma paridade e lisura no oferecimento de concessões que primem pela paridade de todos indistintamente. Sem deixar de apreciar os benefícios que primem pelo bem-estar coletivo e não o da unilateralidade que possa a vir caracterizar tendência a beneficiar uma facção social em detrimento de outras.

As competências municipais estão dispostas no Capítulo II, dividido em três seções: a seção I - Da Competência Privativa; seção II - Da Competência Comum; e, seção III - Da Competência Suplementar. É, nesta última seção, que se têm indícios de que exista uma competência da Câmara Municipal nas contas, mas nada explícito, na norma em questão, àquilo que tangencie a capacidade de julgar, de fato, as contas do Prefeito Municipal. Em cuja redação se lê:

Art. 11 - *Compete ao Município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse. *Redação original alterada pela Emenda 23, em 23/03/2004.

Parágrafo Único - A competência prevista neste artigo será exercida em relação às legislações federal e estadual, no que digam respeito ao peculiar interesse municipal, visando adaptá-las à realidade local. *Incluído pela Emenda 23, em 23/03/2004 (SANTA MARIA, 1990).

A seção que trata da Competência Complementar se limita a esclarecer o corroborar das normas do município de Santa Maria, com os institutos Federais e Estaduais, mas sem expressar, com efetividade, a competência deste órgão municipal, Câmara de Vereadores, no julgamento das contas do Prefeito Municipal, seja em relação a jurisdição municipal ou outras instâncias.

O até aqui exposto, limita-se em afirmar que os órgãos julgadores das contas dos prefeitos municipais, tanto às de governo como às de gestão, devam, ainda, as primeiras terem a apuração municipal, através de sua Câmara de Vereadores e, as de gestão, devendo passar por um duplo julgamento composto da apreciação e parecer pelo Tribunal de Contas do Estado e, em um segundo momento, o julgamento na Câmara Municipal de Vereadores. Para, a partir disso, ser ou não encaminhado à Instância Judicial.

Entretanto, deve-se considerar a assertiva do Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão ao lecionar que:

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) 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); b) 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) (FURTADO, 2012, p. 1).

Assim, o executivo municipal que estiver acumulando a função de ordenador de despesas deverá ter sua apreciação de contas duplamente, assim como deverá prestar contas tanto das contas públicas como das contas de gestão, ao quê, nada mais justo que passe por um julgamento político e um julgamento técnico.

Sendo, neste teor, de bom alvitre que o julgamento do Prefeito ordenador de despesas esteja subordinado às mesmas normas do julgamento de qualquer administrador empresarial, tendo, portanto, sua apreciação pela Casa de Contas (art. 71, II, da CF, de 1988). Implicando, igualmente, que deverá ter seu nome inserido no rol dos ordenadores de despesa inelegíveis, listagem que é elaborada pelo Tribunal de Contas para a Justiça Eleitoral, na forma disposta no art. 11, § 5º, Lei nº 9.504/97.

Sendo da competência da Câmara de Vereadores o julgamento das contas dos Prefeitos Municipais, segundo o parecer prévio e, diante de irregularidades enviar, por ofício, o parecer do Tribunal de Contas solicitando ações do Tribunal Pleno para que seja instaurado processo sobre a prestação de contas do exercício em questão. Caberá, a partir daí não mais à alçada da Câmara de Vereadores e, de direito e fato, àquele Tribunal, através do voto do relator dar destino às ações de ressarcimento, multas e glosas que se lhes aprover.

1.3 A Instância Judicial

A querela sobre a competência de julgamento das contas do Prefeito municipal deveria ser matéria mais aclarada aos operadores do direito que ainda se questionam sobre quem, de fato, judicialmente possa julgar suas contas e, com maior ênfase se este executivo exercer cumulativamente a função de ordenador de despesas.

Neste teor, Pereira (2011b, p. 2) faz afirmações relevantes à matéria, ao esclarecer que:

A Constituição Federal de 1988, respeitando a dualidade do regime de contas públicas, atribuiu ao Poder Legislativo, auxiliado pelo Tribunal de Contas, o julgamento político das contas dos Chefes do Poder Executivo municipal. No mesmo passo, determinou que as contas dos demais administradores e responsáveis por haveres públicos (entre os quais figura o ordenador de despesa), seriam julgadas pelo Tribunal de Contas.

Mas ressalva, logo a seguir tal assertiva, ao evidenciar que:

Em grande parte dos municípios brasileiros, no entanto, o Prefeito Municipal acumula a função de ordenador de despesas, fato que provoca grande confusão no que tange ao órgão responsável pelo julgamento de suas contas. Realmente, ao avocar a função de ordenador de despesa, o Prefeito gere duas modalidades de contas: as de governo, inerentes a seu cargo político e as de gestão, outorgadas ao ordenador de despesas (Idem, p. 2)

Surge, neste sentido, um questionamento que não cala, ante a não aclarada redação dada pelas normas nos termos usados pelo legislador, quando se sabe que a Câmara de Vereadores deve julgar as contas de governo do Prefeito, ao que procede a questão de que o mesmo órgão político teria competência para julgar, igualmente, as contas de gestão do Prefeito, além das de seu governo ou, contrariamente, caberia ao Tribunal de Contas, com seu aparato contábil, ser o órgão julgador dessas contas. Ao que afirma, ainda lecionando sobre o tema quando visa dirimir as dúvidas:

Para deslinde da controvérsia, faz-se indispensável não olvidar o fato de que o Tribunal de Contas tem essência oriunda da estruturação do Estado Democrático de Direito, possuindo insofismável relevância à fiscalização técnica das contas dos agentes públicos. Com efeito, a Corte 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. Por outro lado, a Câmara Municipal é órgão eminentemente político e, justamente por não deter competência para o exame técnico das contas de governo do Chefe do Executivo, é obrigatoriamente auxiliado pelo Tribunal de Contas (PEREIRA, 2011b, p.3).

Assim, pelo exposto, deduz a autora que seria de competência o julgamento das contas do Prefeito, sendo o Executivo também o ordenador de despesa fossem estas contas, julgadas pela autoridade que as conduz diante daquilo que se contabiliza. Ou seja, ter-se-ia que o julgamento político se daria pela Câmara de Vereadores, mas sendo consubstanciado pelo Tribunal de Contas que é o órgão eminentemente competente para analisar os fatos contábeis e dar seu parecer.

Terminando sua explanação a jurista faz a assertiva de que:

A divergência jurisprudencial e doutrinária é nítida e revela um problema de fundo ainda mais funesto: a Corte de Contas, instituição democrática nascida como fruto de tanto labor da democracia, hoje tem sua força e autonomia encurtadas, de sorte a favorecer maus administradores públicos em detrimento dos devastadores prejuízos ao Estado e à sociedade. Pois é certo que a dúvida acerca da competência do Tribunal de Contas para o exame de contas de gestão (determinada pela Constituição Federal de 1988) é prova inequívoca da incipiente compreensão acerca dos fundamentos que norteiam o controle externo e das consequências danosas desta oscilação doutrinária e jurisprudencial (PEREIRA, 2011b, p. 3).

Neste teor, tem-se por denotação que, conforme a redação constitucional deveria caber ao Tribunal de Contas controlar, externamente, aquilo que se efetiva pelas ações gestadas pelo prefeito municipal, principalmente quando estas contas possam trazer em seu bojo valores que sejam prejudiciais aos cofres públicos e venham, de alguma forma ser prejudicial à coletividade.

Entretanto, mesmo que se evidencie uma enorme controvérsia por parte de juristas e teóricos, ainda se afirma que as contas do Prefeito Municipal deveriam ser julgadas pela Câmara de Vereadores. Havendo, neste caso específico, o afastamento do Tribunal de Contas como competente órgão a apreciar a contabilização dos gastos efetuados seja politicamente, sejam estas contas derivadas de ações gestoras pelo Executivo, com o acúmulo de funções.

É efetivamente diante do Prefeito Municipal, enquanto ordenador de despesas que realiza atos administrativos somados aos seus atos de governo que se cria algumas celeumas bastante acaloradas entre juristas ao que pereira (2011b, p. 3) declina:

Nesse mister, 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 conta de governo, as quais são julgadas pelo Poder Legislativo.

Devendo-se considerar, sobre tal que as ações do Prefeito Municipal, quando ordenador de despesas cria um regime extra na sua prestação de contas, que deixa de declarar apenas seus atos de governante do município, mas passa a agir, também, como administrador de atos administrativos e estes atos exigem que exista uma segunda prestação de contas: as contas de gestão. E, esta segunda conta carece de uma apreciação por órgão capacitado para apreciar tecnicamente estes atos administrativos, com relevância às similares a qualquer administrador empresarial comum que deva dar conta, aos associados, do caminho e diretriz dada

aos valores que lhes são pertencentes, ao passo que o prefeito deverá prestar contas à população que gesta.

Afasta de si a obrigatoriedade de uma segunda conta os prefeitos que somente agem como gestores municipais por atos de governo, ou seja, atos políticos unicamente. Estes têm em seus secretários e gestores setoriais os responsáveis pelas ações que envolvem decisões que incidam em pagamento e recebimento de valores pecuniários, contratos e distratos ou quaisquer outros atos que devam ter a apreciação de técnica sobre tais valores, independentemente, do setor em que atuem: secretarias de obras, viação, construção civil e demais setores em que se evidenciem compra ou recolhimento de valores. Estando, neste caso os responsáveis encarregados de prestar contas de suas atividades e por elas responderem juridicamente, conforme legislação específica.

Esta apreciação de contas terá o julgamento do Poder Legislativo atinente à instância a que pertença, mas ainda dependerá do parecer prévio avaliado pelo Tribunal de Contas do Estado, que terá o mesmo prazo, para fazer a apreciação e lavrar o documento cabível. Somente no Caso do Prefeito que assumir a função de ordenar das contas será exigida uma segunda prestação de contas, conforme anteriormente afirmado e mediante as normas administrativas empresariais que regem as organizações não estatais.

Pelo que, constitucionalmente, as normas são bastante claras neste sentido, ainda que gerem certas discussões e debates que decorrem de uma verificação superficial e não lhe sendo dada a devida atenção sobre a lavratura dada pelo legislador, de que a competência cabe, de direito, ao Legislativo da instância que estiver julgando. Mas, ainda assim, dependerá da anuência preliminar, pelo parecer prévio que se declarará favorável diante da legalidade de todos os itens tangenciados ou, desfavorável, em caso contrário, quando uma ilegalidade ou irregularidade detectada em atos administrativos que estiverem sob a autoria do Executivo Municipal tendo, assim, a necessidade de ser encaminhado ao órgão competente para o processo jurisdicional.

Deve-se considerar, com muita propriedade, o disposto no art. 31, da Constituição Federal de 1988, no qual se tem a incumbência de tal mister ao Poder Legislativo Municipal este julgamento das contas prestadas pelo Prefeito. O que vê contrariar o art. 5º, inciso XXXV, da própria Constituição onde se tem que: “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (CF, 1988, art.

5º, XXXV. Variante que mostra uma situação conflitante quanto ao parecer do Tribunal de Contas no julgamento das contas dos Prefeitos Municipais, a seguir abordado ante o parecer prévio da Corte de Contas e posterior julgamento pela Câmara de Vereadores.

2 O CONFLITO ENTRE O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS E DA CÂMARA MUNICIPAL NO JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

Pela sistemática constitucional vigente, o exame pelo Judiciário restringe-se no julgamento aos aspectos formais ou procedimentais do mesmo, não sendo de natureza uma invasão na competência do Legislativo quando estiver este atuando como órgão julgador, considerando que é imprescindível respeitar as prescrições constitucionais na garantia do contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões. Assim, poder-se-ia deduzir que, conforme já explicitado anteriormente que o conflito persiste, onde a solvência se mostra mais viável pelo viés do duplo julgamento.

Evidencia-se, tal denotação, diante do exposto no art. 31 e parágrafos, da Constituição Federal, de 1988, que *in verbis* traz:

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.

§ 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais (BRASIL, 1988).

Ora, o *caput* do artigo acima dita que a fiscalização seja da competência do Poder Legislativo Municipal, ou seja, da Câmara de Vereadores e que, pelo parágrafo primeiro seja, este controle, consubstanciado pelos Tribunais de Contas. E, na continuidade (§ 2º), que este se efetive diante de um parecer oriundo de um órgão competente que, por denotação, seria o Tribunal de Contas cuja instância imediatamente superior seria do Estado. Isso mesmo porque reza o parágrafo quarto que não pode haver Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas em instância municipal. Diante do que se tem que as contas do Executivo Municipal, internas e externas, pois não há especificação de quais sejam, poderão sim ser fiscalizadas pela Câmara de Vereadores, mas tendo o parecer do Tribunal de Contas.

Entretanto, conflita a própria redação constitucional diante da redação emprestada ao art. 70, da Constituição Federal, de 1988, onde se têm que:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (BRASIL, 1988).

A redação dada, ao artigo supracitado, acentua a necessidade de uma fiscalização externa efetivada por órgão competente e somente após pelos poderes dos poderes de cada instância, assim não fosse alienaria o Tribunal de Contas dessa alçada fiscalizadora, pois estaria atrelada aos poderes municipais, no caso precípua a câmara de vereadores. Fator que vem ao encontro da preleção de Pereira (2011b, p. 3) que evidencia a competência de tratar, da economicidade, por deter pressupostos referentes à contabilidade, neste caso, haveria o julgamento do mérito pelo poder interno, mas diante da apreciação efetivada por outra instância, especificamente o Tribunal de Contas do Estado.

Castro (2001, p. 433) abordando especificamente o artigo constitucional em pauta e diante da profundidade inerente ao tema, faz uma afirmativa enfática:

(...) a apreciação das contas anuais" do Poder Executivo e do Poder Legislativo "constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examina-las de forma global, mediante Parecer Prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

Nesta seara, é plausível a presença de dois órgãos, a saber, que compete ao Tribunal de Contas proferir um parecer prévio e, somente a partir de então é que a competência de julgamento das contas passaria a ser complementada pelo Poder Legislativo municipal. Sendo uma Ideologia que na sua ampla maioria comungam juristas e legisladores, portanto, sem que haja espaço à dúvida. Embora que na maioria dos municípios não existam órgãos com competência para tal julgamento, uma vez que constitucionalmente é proibitiva a criação de Tribunais de Contas municipais, executando-se os dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro.

Neste sentido, Góes (2004, p. 1), corrobora com as afirmativas de Castro (2001), elencando um artigo da Constituição do Estado da Bahia que, ao citá-lo, preleciona que:

[...] no caso específico da Bahia, pela Constituição do Estado da Bahia, artigo 91, caput, como segue: "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 Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, competindo-lhes" (Constituição do Estado da Bahia, artigo 91). Desta forma o TCM, por previsão da Constituição Federal, parágrafo 1º do artigo 31 e da Constituição Estadual, artigo 91, consiste em órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do seu controle externo das contas do Executivo Municipal, bem como na fiscalização das próprias contas da Câmara Municipal de Vereadores.

O que se tem na maioria dos municípios brasileiros, ainda é um ordenamento à luz da Constituição Federal vigente, cujo art. 91, dá a exata dimensão de que, o julgamento de quaisquer contas do executivo municipal se efetive tão somente após a apreciação do Tribunal de Contas, cujo parecer oferecerá dados suficientes para que seja, ou não, movida uma ação de improbidade ou de qualquer outra ordem. Cabendo, então, a partir daí, num prazo de cento e oitenta dias, a decisão da Câmara Municipal, havendo uma maioria de dois terços dos votantes.

2.1 As diferentes contas: contas de governo e contas de gestão

O instituto da prestação de contas passa a existir juntamente com o surgimento dos administradores de coisas alheias cujo conceito é proposto por Aguiar & Aguiar (2008, p. 15 e 16) e que sumariamente pode ser entendido como as despesas e receitas administradas por um denominado gestor público, que deverá ter o controle pelos gestantes. No caso do Prefeito Municipal, este controle será fiscalizado pelos representantes do povo que são, em realidade, os proprietários dos bens gestados pelo Executivo, cuja norma nacional se encontra na Constituição Federal, de 1988, no caput do art. 70.

Sob este tema estão incluídos na obrigatoriedade de prestar contas todos os Executivos Municipais, cabendo ao Poder Legislativo, como legítimo representante do povo, fiscalizar e dar seu aval, ou não aos valores apresentados. Pelo que se tem que, tão somente o Poder Legislativo poderá julgar esta prestação de contas, que deve ser apresentada anualmente, desde o Presidente da República, Executivo Federal; Governadores de Unidades Federativas, Executivos Estaduais; e, na instância municipal os Prefeitos, Executivos Municipais.

Ao que salienta Aguiar & Aguiar (2008, p. 17):

Diríamos, então, que a prestação de contas de governo ou contas de governo é o documento por meio do qual o chefe do Poder Executivo submete a *juízo político* do Poder Legislativo os *resultados gerais* do exercício financeiro-orçamentário, originados dos seus *atos de governo* ou *atos políticos*, de sua estrita competência, praticados durante o período que vai de primeiro de janeiro a trinta e um de dezembro do mesmo ano (arts. 34 e 101 da Lei Federal nº 4.320/64).

Seria o que se chama, na administração privada, um balanço geral do ano, tanto que estas prestações de contas são também conhecidas, como Balanço Geral da União, Balanço Geral do Estado, Balanço Geral do Município e Balanço Geral do Distrito Federal. Assim, o que se tem é que estas contas de gestão, ou balanços gerais, servem para que a administração, respeitadas suas instâncias sejam submetidas à apreciação do Poder Legislativo de direito, pois inferem na apreciação e análise de teor contábil.

Com a adoção da Lei nº 4.320/64, pelos seus arts. 47 a 50, passaram os executivos a terem possibilidade de efetuarem recebimentos e pagamentos de despesas que deveriam ser apreciados e julgados pelo Tribunal de Contas, porém, como a realização é tardia, ou seja, após o pagamento pertinente, ao que, assim, lecionam Aguiar & Aguiar (2008, p. 19):

Hoje, em face do que dispõem o parágrafo único do art. 70 e inciso II do art. 71 da Constituição da República, os titulares dos diversos órgãos públicos que passaram a receber, custodiar e gerenciar recursos financeiros sob a sua inteira responsabilidade (arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64) ficaram, igualmente, com obrigação de prestar contas desses recursos recebidos durante o exercício financeiro. A prestação de contas que, hoje, essas autoridades administrativas ficaram obrigadas a elaborar, anualmente, para apresentá-las ao Tribunal de Contas, é denominada de *prestação de contas de gestão* ou simplesmente contas de gestão.

O último parágrafo da citação supra, pois, esclarece que as prestações de contas de gestão devem ser apresentadas ao Tribunal de Contas, pois deixam de serem contas políticas e passam a serem contas de gestão. Ao que concluem os autores elucidando o tema:

Estamos, pois, diante de documento pelo qual os gestores públicos submetem a *exame e juízo* dos Tribunais de Contas, os *resultados específicos* da administração financeira das *unidades orçamentárias* posta em prática antes seus atos administrativos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, durante um determinado exercício financeiro. As autoridades administrativas (ou seus ordenadores de despesas) somente se exonerarão de suas responsabilidades após o *juízo* do Tribunal de Contas que se converta em aprovação das respectivas prestações de contas (AGUIAR & AGUIAR, 2008, p. 19).

Assim, como explicita a afirmação citada, estas contas de gestão, não deverão ser de competência de julgamento das Câmaras Municipais (Legislativo) e, sim da alçada do Tribunal de Contas, pois se trata de valores utilizados para pagamento de contas que somente terão sua efetivação em momento ulterior. Assim, neste caso, cabe à apreciação e julgamento como bem frisam os autores acima citados, não mais do Legislativo Municipal.

No entanto, não é somente neste mister que o Tribunal de Contas deve apreciar contas de gestão, cujos prazos extrapolam, pela data de pagamento, o exercício anual em que o mesmo deva ser apresentado à apreciação e ter, ante o quê, sua liberação, ou não segundo a legalidade ou ilegalidade dada pelo julgamento. Sendo que o parecer prévio se estende aos diversos executivos, cada um dentro de suas respectivas instâncias.

2.2 O parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS)

Os Tribunais de Contas têm suas atribuições de competência conforme a esfera a que se destina efetivar o seu parecer. Ou seja, O Tribunal de Contas da União (TCU) emite parecer sobre o âmbito Federal, os Tribunais de Contas do Estado (TCE) sobre as ações de executivos das diversas Unidades Federativas, sendo que estes últimos devem, ao mesmo tempo, apreciar as contas de Executivos Municipais (Prefeitos Municipais) quando estes acumularem a função de Ordenadores de Despesas, que refletem ações de gestão.

Àquilo que se refere às competências do TCE/RS, assim se posiciona o instituto regulador do mesmo em seu Capítulo I – Das Competências:

Art. 7º – Competem ao Tribunal de Contas as seguintes atribuições:
I – exercer, com a Assembléia Legislativa, na forma da Constituição, o controle externo das contas dos Poderes do Estado e, com as Câmaras de Vereadores, o mesmo controle na área municipal;
II – emitir Parecer Prévio sobre as contas do Governador e dos Prefeitos Municipais;
III - realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e de gestão ambiental, acompanhando a execução de programas de trabalho e avaliando a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno dos órgãos e entidades fiscalizados; (A redação deste inciso foi alterada pela Resolução nº 641, de 05-11-2003, publicada no DOE de 12-11-2003.)

IV - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e/ou mantidas pelos poderes públicos estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; (RESOLUÇÃO, Nº 544/2000, [s.p].

Pelo que se denota ser dotado de capacitação de apreciar previamente as contas de gestão tanto do Executivo Estadual quanto Municipal, sendo que neste caso, em consonância com as Câmaras de Vereadores. Sempre que os atos administrativos do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e Prefeitos de qualquer de suas unidades municipais que sejam gestadas por estes executivos e que de alguma forma seja onerosa ao erário público gestado.

São igualmente pertinentes ao TE/RS dentre as competências do mesmo a emissão de Parecer Prévio sobre as Contas anuais prestadas pelo Governador do Estado e Prefeitos Municipais somando-se a essas os pareceres que se estendem à Gestão Fiscal, julgamentos das Tomadas de Contas do Presidente das Câmaras Municipais, Chefes de Poderes do Estado e a totalidade de administradores dos órgãos autônomos ou entidades jurisdicionadas. Assim como, o exame de legalidade de atos admissionais, aposentadorias, reformas e pensões dos servidores públicos na execução de auditorias para fiscalização dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimonial da gestão tanto do Governador do Estado do RS, como dos Prefeitos Municipais.

Esse Parecer Prévio Favorável ou Desfavorável sobre as contas anuais do Governador ou dos Prefeitos Municipais, após sua aprovação, será, após, encaminhado ao respectivo Poder Legislativo, Estadual ou Municipal, a quem caberá a decisão final sobre a apreciação e julgamento de tal teor.

2.3 O julgamento perante a Câmara Municipal de Vereadores

Será diante do julgamento do Tribunal de Contas, por seu parecer prévio, na apreciação das contas de gestão, que haverá a competência de julgamento do Executivo pela Câmara Legislativa, no caso do Governador do Estado e, da Câmara de Vereadores, quando o julgamento de ativer às contas dos Prefeitos Municipais. Porém, deve-se salientar que os atos administrativos, igualmente, são passíveis de

sofrerem intervenção jurisdicional, assim se posiciona Fagundes (1984, p. 139) ao mérito da matéria:

Os atos administrativos exclusivamente políticos, escapando à apreciação jurisdicional, não ficam, por isso, fora da ordem jurídica. São apenas isentos do controle do Poder Judiciário, o qual, aliás, impraticável em relação a eles, dado que não pode ferir direitos individuais. Mas, tanto quanto os demais atos da Administração Pública (aqui entendida como Estado), se devem submeter à ordem jurídica, exercendo-se segundo a competência constitucional e dentro da forma legal. Praticados fora destas jurídicas limitações, serão atos exorbitantes da ordem jurídica, atos violadores do direito. Aliás, é de esclarecer-se que, em nosso sistema político, os chamados pesos e contrapesos, tão úteis ao bom funcionamento da máquina estatal, constitui meios de controle para esses atos.

Denota-se na assertiva do jurista, que a totalidade dos atos administrativos de executivos, estatais ou municipais, é passível, de terem um julgamento, após o parecer do Tribunal de Contas e no julgamento que se dará pelas Câmaras Municipais. Não cabe ao Tribunal de Contas aplicar penalidades, mas o de apreciar as contas administrativas que caracterizem contas de gestão e sobre elas dar seu parecer cabendo, no entanto, às Câmaras Municipais efetivarem o devido julgamento e encaminhar ao Poder Jurídico para que arbitre pelo voto do relator a decisão daquilo que se fizer necessário, ou seja a sua liberação, em caso de legalidade e multa e glosas quando o parecer for desfavorável.

A prestação de contas municipais é normatizada pelo art. 75 da Constituição Federal de 1988, no que couber, com base nos arts. 70 a 74, do mesmo instituto legal, onde constam as diretrizes à fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União, donde deve ocorrer a substituição dos termos “Presidente da República” e “Congresso Nacional”, por “Prefeito Municipal” e “Câmara Municipal”. A prestação de contas em esfera municipal deverá ser feita à Câmara Municipal, que julgará, após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas Estado, ou dos Municípios ou dos Conselhos; conforme o estabelecido no art. 31, § 1º, da Constituição Federal vigente. É relevante esclarecer que apenas os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro contam com Tribunais de Contas Municipais pela determinação constitucional constante no art. 31, § 4, da Constituição Federal, de 1988, que vedou a criação de outros Tribunais de Contas Municipais.

É incumbência e competência da Câmara Municipal, obedecer o prazo legal estabelecido na Lei Orgânica, para julgar as contas do Prefeito já com o parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente. Válido é asseverar ser

inadmissível, e inconstitucional, a Lei Orgânica prescrever a inexistência de prazo, depois da posse do parecer prévio.

Oliveira (2006, p. 19), ao apreciar a matéria, assim preleciona:

O julgamento se impõe, e com motivação em qualquer das duas hipóteses: rejeição ou aprovação do parecer prévio, observando-se o princípio do contraditório e da ampla defesa. Aprovadas as contas, o Prefeito está liberado da responsabilidade administrativa ou político-administrativa referente às mesmas contas, ficando, no entanto, responsável pelos ilícitos penais ou civis praticados naquele exercício financeiro. Rejeitando as contas do Prefeito, a Câmara pode promover-lhe a responsabilização, no caso do Prefeito, pelas infrações político-administrativas e, ocorrendo ilícito penal e civil, sua responsabilização específica se fará mediante provocação do próprio Tribunal de Contas ou órgão equivalente, junto ao Ministério Público Estadual.

A citação acima possibilita se afirmar que deverá haver um prazo estipulado na Lei Orgânica Municipal, para que não exista impedimento de elegibilidade quando as contas não aprovadas forem pelo parecer e, caso contrário, para que haja a responsabilização do executivo diante de atos de improbidade administrativa de qualquer espécie, ficando, assim, este executivo incapacitado de ser elegível, conforme os ditames legais.

No entanto, Lopes Meirelles (1997, p. 431) explicita que:

A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter policio-administrativo. É bem verdade que existem posicionamentos que não se coadunam com o entendimento anteriormente mencionado, como é o caso de Minas Gerais, onde os desembargadores José Fernandes Filho e Lúcio Urbano, dentre outros, entendem que o julgamento das contas municipais é ato essencialmente político.

Denota-se, na afirmativa acima, que fosse o ato essencialmente político, não incidindo nas contas de gestão, mas ao Prefeito Municipal que acumular a função de ordenador de despesas passa a existir a necessidade de haver um parecer técnico, uma vez que envolve valores de receita e despesa, carecendo do parecer do Tribunal de Contas. Considerando-se este fator afirmar que as contas seriam decorrentes de atos unicamente políticos seria ir contra o anteriormente exposto, pelo que tal julgamento dar-se-á conforme as bases constantes em normas específicas constitucionais e dentro de prazos estipulados em leis e determinações do Supremo Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Regional Eleitoral (TRE) e/ou Superior Tribunal Federal (STF).

2.4 Posicionamento jurisprudencial adotado pelo STJ, TRE e STF

Deve-se aqui salientar um fato bastante peculiar quanto à evidência de que o Prefeito Municipal acumula a função de ordenador de despesas, situação encontrada somente em pequenos Municípios. Isso porque na Administração Federal, Estadual e grandes Municípios, o Executivo conta com uma equipe de distribuição de atribuições e um escalonamento das funções em seus diversos órgãos e das atribuições específicas de seus agentes. Assim, desta ocorrência surge uma carência de setores e subservientes que se encarreguem de tais atribuições.

Diante de casos correlatos, ao exemplo do TSE. Recurso Especial Eleitoral nº 29.535, Acórdão de 22/09/2008, ¹ o entendimento do STJ é de que: o Prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político, perante o Legislativo, precedido de parecer prévio; e, o parecer técnico, propriamente dito, que ficará ao cargo da Corte de Contas. Tal entendimento não poderia ser diverso, caso contrário, ao Prefeito chamar para si as atribuições dos ordenadores de despesas, a competência do Tribunal de Contas estaria lesada em seus princípios institucionais, que é o de julgar as contas dos administradores e a totalidade dos responsáveis por recursos públicos e sua gestão. Sem este parecer, sobre as contas derivado do Tribunal de Contas, inexistiria o controle externo que visa promover as reparações aos danos patrimoniais pela imputação de débito prevista no art. 71, §3º, da Constituição Federal.

Neste diapasão, dentro do razoável, o julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos que a efetivaram, e não considerando o cargo ocupado por quem os pratica. Diante do que, aos atos de governo, dar-se-á o julgamento político; aos atos de gestão, o julgamento técnico, assim se posiciona Fernandes (1991, p. 81) quando esclarece que, se o Prefeito é “agente político e ordenador de despesas e de dispêndio, assinando empenhos, emitindo cheques, autorizando gastos, homologando licitações, enfim, responsabilizando-se por todas as despesas, das

¹ “Verifica-se que o artigo 75 da Constituição Federal permite aplicação no que couber, da norma estabelecida no art. 71 à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas Estaduais e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas do Município. No entanto, há regra constitucional expressa, definindo a atribuição dos Tribunais e Contas Municipais e Estaduais. O art. 31 da CF/88 dispõe que a fiscalização do Município será exercida, mediante controle externo, pelo Poder Legislativo Municipal, com auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, que exercerão apenas função consultiva, apresentando parecer prévio.”

menores às maiores, pois todas são por ele ordenadas”. Assim as ações ainda estão sobre a exegese do executivo, está sujeito a duplo julgamento ao que aclara:

Um, político, emitido pela Câmara de Vereadores, sobre as contas anuais oferecidas pela administração e examinadas, previamente, pelo Tribunal de Contas que sobre elas emite, apenas, um parecer. O outro, técnico e definitivo, exarado pela Corte de Contas, que conclui pela legalidade ou ilegalidade dos atos praticados pelo Prefeito, na qualidade de ordenador de despesas (Fernandes, 1991, p. 87)

Passam a serem, estas ações financeiras. a ser obrigatoriamente apreciadas pelo Tribunal de Contas, que tem competência contábil para demonstrar a legalidade ou não dos atos praticados pelo executivo municipal que deverá arcar com a responsabilidade dos mesmos e sendo lícitas as ações, estará dispensado de qualquer ônus a ser coberto. Mas que, caso contrário, deverá ter que sofrer as sanções jurisdicionais como um administrador qualquer que atue empresarialmente e deva prestar contas pelo período administrado. E, em caso de ilegalidade ou improbidade administrativa, sofra o executivo relapso nos seus misteres a imputação de inelegibilidade.

Entretanto, a quantidade de controvérsias sobre a competência do Tribunal de Contas devendo ou não estar provendo dados para que a Câmara de Vereadores se habilite a tal julgamento de posse do parecer daquela Corte, assim se posicionou o Plenário do TSE, em sua sessão de 26/08/14, assentando que:

- a) as alterações das hipóteses de inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10 foram consideradas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 4.578 e das ADCs nº 29 e 30, em decisões definitivas de mérito que produzem eficácia contra todos e efeito vinculante, nos termos do artigo 102, §2º, da Constituição da República;
- b) nos feitos de registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos Tribunais de Contas que rejeitam as contas do Prefeito que age como ordenador de despesas;
- c) entendimento, adotado por maioria, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do artigo 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, que reconhece a aplicação do “disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”;
- d) vencida nesse ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do Prefeito é sempre da Câmara de Vereadores (TSE, 2014)

Agora, é preciso que a questão fique bem resolvida no STF. Até então, alguns Ministros vinham proferindo decisões monocráticas desconstituindo julgamentos

feitos por Tribunais de Contas. Nesta Plenária do TSE ficou acordado que a parte final da alínea g do inciso I do artigo 1º, da Lei das Inelegibilidades, com a redação da Lei da Ficha Limpa, está em perfeita harmonia com todo o sistema nacional de controle externo idealizado pelo constituinte de 1988 (arts. 71, I e II, e 75). Onde deliberou que o único e necessário caminho que deve ser seguido para se imputar débito ao Prefeito ordenador de despesas é o art. 71, §3º, da Constituição Federal, no julgamento das contas prestadas pelos Prefeitos que estejam na condição de ordenadores de despesa, e que comprovada uma ilicitude seja lançado o nome do gestor ímprobo, diante da avaliação do Tribunal de Contas, no rol dos inelegíveis.

Em consonância com as determinantes inovadoras do TSE, o TRE optou por ação similar daquele órgão superior em material especial, de 28 de agosto de 2014, cuja redação *in verbis* se tem que:

O Tribunal Superior Eleitoral reviu posicionamento anterior, firmado nas eleições 2012, passando a adotar o entendimento segundo o qual a competência para julgar as contas dos prefeitos, enquanto ordenadores de despesas, pertence ao Tribunal de Contas dos Municípios e não mais ao poder legislativo local.

O novo posicionamento do TSE surgiu do julgamento do recurso em registro de candidatura de Augusta Brito de Paula, da relatoria do desembargador Abelardo Benevides Moraes, originário do TRE do Ceará, que adotou o entendimento que passou a ser esposado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TER, 2014).

Passa, portanto, o TRE a ter a mesma postura que o TSE e a corroborar com a assertiva de que os prefeitos municipais ordenadores de despesas tenham suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas e não pelas Câmaras Municipais. Não há qualquer declaração de incompetência ou inadequação no julgamento dessas ações, mas a decisão poderia ter sido pela possibilidade de ligações interpartidárias entre os integrantes do julgamento.

A postura do TSF pode ser evidenciada nas afirmativas de Pereira (2011), quando afirma enfaticamente que a Constituição Federal é ainda o fiel da balança para o julgamento das contas do Prefeito municipal ordenador de despesas, ao externar que:

O Acórdão do Tribunal de Contas, que imputa débito ou multa ao Prefeito enquanto ordenador de despesas não se confunde com o Parecer Prévio, meramente opinativo, emitido pela mesma Instituição de Contas, a ser sometido à Câmara dos Vereadores, e sim, consubstancia autêntico julgamento, de competência constitucional exclusivamente reservado à Corte de Contas pelo mandamento contido no inciso II, do art. 70 da Carta Magna, aplicável por expressa simetria, aos Tribunais de Contas Estaduais, nos termos do art. 75, ainda da Lei Maior.

Nesse mister, 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 conta de governo, as quais são julgadas pelo Poder Legislativo (PEREIRA. 2011b, p. 6).

Assertiva que vem em desacordo com a postura do STJ, TRE, que declina como primordial a apreciação das contas, pelo parecer que enviará à Câmara Municipal, sendo, portanto o Tribunal de Contas que efetivamente dará os parâmetros que possibilitem ao Legislativo Municipal decidir sobre sua real legitimidade nas contas apreciadas e, então, julgadas do executivo ordenador de despesas. Deve-se, ainda, considerar a assertiva que as decisões cumulativas pelo Executivo Municipal decorrem, na maioria das feitas, pela dificuldade de setores que sejam incumbidos de tais tarefas. O que, contudo, não é permissivo que as ações sejam erroneamente efetivadas. Mesmo em municípios que não contem com secretarias específicas em sua composição administrativa.

3 O JULGAMENTO DAS CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS DE SANTA MARIA-RS (2000/2010) E A SUA RESPONSABILIZAÇÃO

Ao se buscar dados junto ao Tribunal de contas do Estado do Rio Grande do Sul, concernente a década compreendida entre os anos de 2000 com limite em 2010, o acesso àquele órgão deixa em aberto, como contas julgadas irregulares, pelo TCE/RS, as do triênio compreendido pelos anos de 2005, 2006 e 2007, sob a gestão municipal de Valdeci Oliveira de Oliveira, na esfera municipal, tendo como critérios de inclusão o disposto nos arts. 87 e 99, § Único, do Regimento Interno do TCE, conforme a figura a seguir cedida pelo site oficial do TCE/RS, cujos dados serão inclusos para que se possa utilizar como parâmetro de análise, sendo os processos em sua ordem cronológica analisados e diante do que considerar pela denotação dos votos.

The screenshot shows the website of the Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-TR). The page is titled "Contas Julgadas Irregulares e Pareceres Prévios Desfavoráveis". It contains a table with the following data:

Responsável	CPF	Esfera	Órgão	Nº processo	Exercício	Natureza Decisão	Trânsito julgado TCE-RS*	Documento vinculado**	Download
Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira	287.839.720/72	Mun.	PM DE SANTA MARIA	007552-0200/07-3	2007	Parec.Desfavorável	30/04/2012	Julgamento pela Câmara Municipal	
Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira	287.839.720/72	Mun.	PM DE SANTA MARIA	003212-0200/06-4	2005	Parec.Desfavorável	22/06/2009	Julgamento pela Câmara Municipal	
Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira	287.839.720/72	Mun.	PM DE SANTA MARIA	003938-0200/07-0	2006	Parec.Desfavorável	21/09/2009	Julgamento pela Câmara Municipal	

1 - 3 de 3

(*) Considera-se transitada em julgado a decisão da qual não cabe recurso.

Fonte: TCE – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Segundo o espelho da página do TCE/RS elencam-se, a seguir as únicas contas julgadas irregulares pelos Pareceres Prévios Desfavoráveis, aos quais imediatamente se tece os comentários devidos, seguindo a cronologia dos anos em que foram observados pelo Tribunal de Contas com referência ao Executivo de Santa Maria, RS. A saber.

Processo nº. 3212-02.00/06-4

Interessados: Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, Werner Rempel e Júlio César de Almeida Brenner

Assunto: Prestação de Contas do Executivo Municipal de Santa Maria, exercício de 2005

Sessão: 21 de maio de 2008 Segunda Câmara

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ADVERTÊNCIA. MULTA. GLOSA. PARECER DESFAVORÁVEL AO PREFEITO MUNICIPAL. PARECER FAVORÁVEL AOS DEMAIS ADMINISTRADORES.

IRREGULARIDADES ADMINISTRATIVAS.

Atos contrários às normas constitucionais de administração financeira e orçamentária, à lei de licitações, bem como ao sistema de controle interno, sujeitando o Administrador à imposição de pena pecuniária.

Inexistência da cobrança de multa devida por empresa participante de procedimento licitatório em que foi vencedora. Glosa.

Serviços de coleta, transporte e destino final dos resíduos sólidos urbanos executados com frequência e itinerários inferiores aos constantes do Edital e Contrato firmado. Falha apontada desde 2004. Glosa.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Parecer pelo Não-Atendimento devido à insuficiência financeira verificada em relação a Restos a Pagar.

RELATÓRIO

VOTO

As irregularidades apontadas no presente relatório denotam atos administrativos e de gestão contrários às normas de administração financeira e orçamentária, de licitações, e ao Sistema de Controle Interno, ensejando advertência à Origem para que evite a reincidência das falhas em exercícios futuros, bem como sujeitam o Administrador à imposição de penalidades.

No que tange à irregularidade apontada no item 5.1, e que versa sobre a retenção a menor do Imposto de Renda incidente sobre a remuneração do ex-Secretário Luiz Carlos Bier, o valor de R\$ 4.161,30 é passível de restituição aos cofres da municipalidade, uma vez que caracterizada a renúncia de receitas.

De igual forma, a quantia de R\$ 15.682,90, apontada no item 6.1, deve ser repostada ao erário, tendo em vista que o pagamento dos Adicionais de Insalubridade e/ou Periculosidade foram realizados em grau diverso daquele fixado e para atividades não consideradas insalubres e/ou perigosas no Laudo Técnico Pericial.

Por sua vez, no que tange às impropriedades pertinente à terceirização de serviços junto à empresa PRT – Prestação de Serviços Ltda (itens 4.1, 7.1 e subitens e item 1.1 do Relatório Complementar), advirto a Origem para que adote medidas de controle sobre a execução dos contratos que mantêm em vigor, com o objetivo de evitar a ocorrência de possíveis danos ao erário, sem prejuízo da aplicação de pena pecuniária.

Já, quanto ao pagamento por serviços excedentes à Fundação de Apoio à Tecnologia e Ciência – FATEC, para a implantação dos sistemas de informática nas diversas áreas da administração pública municipal (subitem 7.2.2), a importância de R\$ 71.742,40 deve ser restituída ao erário, tendo em vista que os serviços extras ocorreram única e exclusivamente por

incapacidade e imperícia técnica da contratada, bem como, pelo fato de já estarem contemplados no contrato original.

Relativamente aos pagamentos efetuados à empresa Dueto (item 7.3), para manter ativados os sistemas informatizados para a Contabilidade Pública, Tesouraria, Orçamento e Responsabilidade Fiscal, em decorrência do inadimplemento do objeto nos prazos estabelecidos e na forma prevista no contrato firmado entre o Executivo Municipal de Santa Maria e a FATEC, entendo descabida a glosa sugerida, em razão da essencialidade daqueles programas, para o controle e gerenciamento da administração pública.

Com referência à irregularidade apontada no item 8.1, que versa sobre o pagamento por serviços relacionados, porém não executados e, que influenciaram na execução integral dos serviços contratados com a empresa PRT Prestação de Serviços Ltda., para a prestação de serviços de recolhimento, transporte e descarga do lixo domiciliar, em consonância do que já foi decidido nos exercícios de 2003 e 2004, impõe-se a glosa no valor de R\$ 179.664,57, referente ao pagamento indevido por serviços não prestados.

Da decisão proferida nos autos da Prestação de Contas do exercício de 2003, foi interposto Recurso de Embargos, que foi improvido quanto ao mérito. Posteriormente, foi autuado Pedido de Revisão, ainda pendente de apreciação. Por sua vez, da decisão originária relativa ao exercício de 2004, também foi interposto Recurso de Embargos, ainda sem decisão.

Quanto ao Parecer pelo Não-Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício de 2005, tendo em vista o desequilíbrio financeiro encontrado, tem-se que: o total de Restos a Pagar passou de R\$ 13.565.276,06, no exercício de 2004 para R\$ 14.084.978,34, no exercício de 2005. A insuficiência financeira que em 2004 era de R\$ 10.202.848,63, passou em 2005 para R\$ 11.303.056,64, representando um percentual de 80,25% de comprometimento em relação aos Restos a Pagar, desta forma, ficando demonstrada situação de desequilíbrio financeiro.

Além disso, cumpre salientar a situação de alerta em que se encontra o Gestor no tocante à despesa com pessoal, fato este que corrobora o juízo a ser emitido desfavoravelmente sobre as Contas do Senhor Prefeito, ora em análise.

Diante do exposto, VOTO:

- a) pela imposição de multa no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), de responsabilidade do Senhor Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, Prefeito Municipal de Santa Maria, no exercício de 2005, com fundamento no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e artigo 132 do Regimento Interno deste Tribunal;
- b) pela fixação de débito no valor de R\$ 271.251,17 (duzentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e dezessete centavos), de responsabilidade do Senhor Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, Prefeito Municipal de Santa Maria, no exercício de 2005, referente às irregularidades consignadas nos itens 5.1, 6.1, 7.2 e subitem e 8.1 e subitens;
- c) pela intimação do mesmo para que no prazo de 30 (trinta) dias promova o recolhimento da multa e das glosas impostas na presente decisão, apresentando as devidas comprovações perante este Tribunal de Contas;
- d) não cumprida a decisão e esgotado o prazo para recolhimento da multa e das glosas, sejam emitidas Certidões de Decisão – Títulos Executivos, consoante a Instrução Normativa nº 06/2004;
- e) pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das Contas do Senhor Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, de acordo com o artigo 3º da Resolução 414/92, e Parecer Favorável aos Senhores Werner Rempel e Júlio César de Almeida Brenner, em conformidade ao artigo 5º do mesmo Diploma Regimental, Administradores do Executivo Municipal de Santa Maria, no exercício de 2005;
- f) pelo encaminhamento do expediente ao Legislativo Municipal de Santa Maria, com os devidos Pareceres de que trata a letra “e” da presente decisão, para os fins constitucionais; e, g) ciência à Procuradoria-Geral de

Justiça e ao Ministério Público Eleitoral, nos termos do artigo 87 da Resolução 544/2000 – RITCE.

Conselheiro Porfírio Peixoto, Relator. (http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/editais/2011/Parecer_14512_julgamento_contas_exerc2005.pdf)

Seguindo as normas do Regimento Interno do Tribunal de Contas pelo art. 132, o Relator acatou a decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ao qual no voto impôs multas relevantes a serem efetivadas no prazo de 30 dias, tanto as glosas como as referidas multas, conforme o Instituto que rege o Regimento Interno do TCE/RS. Portanto, o Executivo Municipal, na pessoa de Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, cujo montante acorda com os valores referentes à multa, valor de débito fixado e que os valores devessem ser recolhidos no prazo de 30 dias a partir da data do Relatório.

O voto, proferido pelo conselheiro, foi derivado pelo parecer prévio desfavorável oriundo do Tribunal de Contas e encaminhamento do expediente do Legislativo Municipal de Santa Maria no julgamento das contas municipais relativas ao exercício da gestão de 2005. As alegações apresentadas pelo Executivo, em justificção aos seus atos administrativos, entretanto, ante a apreciação técnica, os fatos foram suficientemente reflexos quanto à existência de irregularidades relevantes a imputação de valores aplicados como multa, ressarcimento e glosas a serem recolhidas em prazo hábil, determinados pelo relator.

O segundo processo analisado tem a seguinte nomeação, relatório e voto, sobre as irregularidades e ilegitimidades encontradas no período letivo de 2006, quando da prestação de contas pelo Executivo Municipal de Santa Maria, na sessão de 30 de janeiro de 2008, a seguir citado:

Tipo Processo: Pedido de Revisão
 Processo nº: 3938-02.00/07-0
 Natureza: Prestação de Contas
 Origem: Executivo Municipal de Santa Maria
 Responsáveis: Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, Werner Rempel e Anita Tereza Costa Beber
 Procuradores: Anny Gündel Desconzi – OAB/RS nº 30.512 e outros
 Exercício/Período: 2006
 Data da Sessão: 30-01-2008
 Órgão Julgador: Primeira Câmara
 Relator: Conselheiro Algir Lorenzon
IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE PECUNIÁRIA.
 A prática de atos administrativos contrários a disposições constitucionais e legais determina a imposição de multa a dois Administradores.
FIXAÇÃO DE DÉBITO.
 Pagamentos indevidos de adicionais de insalubridade e periculosidade.
 Pagamentos indevidos de parcelas de produtividade. Inexecução parcial de

objeto contratado com o pagamento por serviços não prestados. Pagamentos indevidos de juros de mora pelo atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias. Prejuízo decorrente do pagamento de despesas administrativas extras por atraso na conclusão de obra. Prejuízo decorrente do pagamento irregular para implantação do Sistema de Informações Municipais. Pagamento a maior por serviço de aterro sanitário.

ALERTA.

A Origem deve ser alertada para evitar a reincidência das falhas apontadas e promover o saneamento daquelas passíveis de regularização.

NEGATIVA DE EXECUTORIEDADE.

Negar executoriedade a artigo de decreto municipal, em face de sua manifesta inconstitucionalidade.

Negar executoriedade a artigo de decreto municipal, em face de sua manifesta inconstitucionalidade.

Assim, voto para que esta Colenda Câmara decida nos seguintes termos:

a) pela imposição de multa aos Senhores ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA e WERNER REMPEL, nos valores de R\$ 1.500,00 e R\$ 1.000,00, respectivamente, por infração de normas de administração financeira e orçamentária, conforme previsto no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000;

b) pela fixação de débito, nos valores de R\$ 842.059,22 e R\$ 87.506,72, de responsabilidade dos Senhores ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA e WERNER REMPEL, respectivamente, referente ao contido no itens 1.3 (pagamentos indevidos de adicionais de insalubridade e periculosidade a quatro servidores municipais), 1.4 (pagamentos indevidos de parcelas de produtividade a servidores que não desempenharam as atividades de fiscalização de tributos atribuídas a Auditores Fiscais Municipais), 2.1 (pagamentos à empresa Sulclean por serviços não prestados nos termos contratados), 2.2 (pagamentos indevidos de juros de mora pelo atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias), 3.1 (pagamento de despesas administrativas extras decorrentes de atraso na execução de obra no Centro Administrativo Municipal), 6.1 (irregularidades na execução contratual de implantação do Sistema de Informações Municipais – SIM, com aditivos que elevaram indevidamente o preço contratado) e 8.1 (irregularidade no contrato de operação do Aterro Sanitário, com pagamento a maior à empresa PRT);

c) pela remessa dos autos à Supervisão de Instrução de Contas Municipais para elaboração dos demonstrativos de multa e atualização dos débitos fixados, de conformidade com a Resolução vigente;

d) pela intimação dos responsáveis para que, no prazo de 30 (trinta) dias, promovam o recolhimento das multas ao Erário Estadual e dos débitos corrigidos ao Erário Municipal, apresentando a devida comprovação junto a esta Corte de Contas, em igual prazo;

e) não cumprida a decisão e esgotado o prazo fixado para o recolhimento dos valores ou interposição de recurso(s), nos termos regimentais, pela emissão de Certidões de Decisão - Títulos Executivos, de conformidade com a Instrução Normativa vigente;

f) alerta à Origem para que evite a reincidência das situações constantes neste relatório e promova o saneamento daquelas passíveis de regularização;

g) negar executoriedade ao artigo 6º do Decreto Municipal nº 63/2004, em face da sua manifesta inconstitucionalidade;

h) pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas do Senhor WERNER REMPEL e da Senhora ANITA TEREZA COSTA BEBER, co-responsáveis pela gestão do Poder Executivo Municipal de SANTA MARIA, no exercício financeiro de 2006, com fundamento no artigo 5º da Resolução 414/92;

i) pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas do Senhor ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA, responsável principal pela

gestão do Poder Executivo Municipal de SANTA MARIA, no exercício financeiro de 2006, com fundamento no artigo 3º da Resolução nº 414/92;

j) dar ciência da presente decisão aos Senhores ANTÔNIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA e WERNER REMPEL e à Senhora ANITA TEREZA COSTA BEBER;

l) dar ciência à Procuradoria-Geral de Justiça e ao Ministério Público Eleitoral, conforme preceitua o artigo 87 do RITCE, para fins legais;

m) pelo encaminhamento do processo, após o trânsito em julgado, ao Poder Legislativo Municipal de SANTA MARIA, acompanhado dos Pareceres de que tratam as letras “h” e “i” da decisão, para os fins legais.

Conselheiro ALGIR LORENZON, Relator, (http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/editais/2011/Parecer_3938-02.00/07-_julgamento_contas_exerc2006.pdf).

Igualmente neste processo, o voto do relator mostrou-se desfavorável às ações do então prefeito Municipal Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira da prestação de contas referente ao ano 2006 e, pelo que, elencados as ações de improbidade administrativa é ao Executivo imposto o pagamento de multa e demais encargos que o relator impôs embasado nas normas citadas no processo em tela.

Finalmente, o terceiro processo analisado por haver percebido parecer do TCE/RS desfavorável, assim decorre o trânsito em julgado com a sua devida deliberação:

Processo nº: 7552-0200/07-3
 Natureza: Processo de Contas
 Origem: Executivo Municipal de Santa Maria
 Administrador: Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira (Prefeito)
 Werner Rempel (Vice-Prefeito)
 Isaias Amaral Romero (Prefeito em exercício)

Exercício: 2007
 Data da Sessão: 22-09-2009
 Órgão Julgador: Primeira Câmara
 Relator: Conselheiro HELIO SAUL MILESKI,
 PROCESSO DE CONTAS. MULTA. FIXAÇÃO DE DÉBITO. GRATIFICAÇÃO DE PRODUTIVIDADE. (1.3). TELEFONIA CELULAR (2.1). OBRAS PÚBLICAS (4.1). DIFÍCIL ACESSO (6.2). RENÚNCIA DE RECEITA (8.2). MATERIAIS UTILIZADOS PARCIALMENTE (11.2). INEXECUÇÃO CONTRATUAL (11.3). PARECER DESFAVORÁVEL (ANTONIO VALDECI OLIVEIRA DE OLIVEIRA). PARECER FAVORÁVEL (WERNER REMPEL E ISAIAS AMARAL ROMERO). RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR.

Tendo sido realizadas despesas em desacordo com a legislação pertinente, se faz necessária a sua reposição ao erário municipal.

As infrações a regras e princípios constitucionais e à legislação vigente sujeitam o Responsável à aplicação de penalidade pecuniária e comprometem as Contas no exercício, conduzindo à emissão de parecer desfavorável à aprovação das suas contas.

Trata-se do Processo de Contas dos Senhores Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira, Werner Rempel e Isaias Amaral Romero, Administradores do Executivo Municipal de Santa Maria, no exercício de 2007, sendo os dois primeiros representados por procuradoradevidamente constituída, Adv. Anny Gündel Desconzi, inscrita na OAB/RS nº 30.512 (fls. 1214 e 1742).

Os relatórios do órgão técnico, nas fls. 1050//1105 e 2060/2075, apontam a ocorrência de falhas.

Cumpra referir que os Srs. Werner Rempel e Isaias Amaral Romero, apesar de regularmente intimados, não prestaram esclarecimentos e nem anuíram aos apresentados pelo Sr. Prefeito.

Após intimação e prestados esclarecimentos pelo Sr. Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira, estes foram analisados pela Supervisão de Instrução de Contas Municipais que, nas fls. 2114/2159, conclui pela permanência das seguintes falhas:

Analisados os autos, constato que a Controladoria Geral da União (CGU), em auditoria, considerou, no caso, gestão antieconômica e sugeriu a glosa de R\$ 123.198,35, anuída pelo Administrador em seus esclarecimentos.

Este Tribunal decidiu por imposição de débito aos Administradores no exercício de 2006 quanto ao mesmo aponte (Processo nº 3938-02.00/07-0), sendo que, no julgamento dos Recursos de Embargos nºs 5040-02.00/08-9 e 5041-02.00/08-1, em sessão de 01/07/2009, o Conselheiro Substituto Pedro Henrique Poli de Figueiredo, negou provimento à insurgência, mantendo a glosa.

O Administrador repete os mesmos esclarecimentos ofertados desde o exercício de 2003, sendo que desde então até a análise do exercício de 2006 este Tribunal de Contas vem se posicionando pela imposição de débito ao Administrador.

Nessas circunstâncias, o pagamento irregular efetuado pelo Município de Santa Maria, em total afronta aos alertas emitidos por esta Corte de Contas, por cinco exercícios consecutivos, o que ocasionou enormes prejuízos aos cofres públicos, que pagou por serviços não executados.

Portanto, sou pela glosa da despesa realizada com serviços pagos e não executados no valor de R\$ 190.121,99.

Diante do exposto, tendo em vista que as irregularidades arroladas neste relatório e voto revelam a existência de um extenso rol de falhas, sendo algumas de maior relevância e/ou reiteradas que a meu ver maculam a globalidade das contas, conforme já destacado, acolho parcialmente o Parecer do Agente Ministerial e voto:

a) pela aplicação de multa no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), em face das irregularidades apontadas nos itens 1.2, 1.2.1, 1.4, 3.1.1, 3.1.2, 3.1.3, 6.1, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.7, 8.1, 9.1, 10.1 e 11.1 do Relatório de Auditoria, item 1.1 do Relatório Complementar e 2.1 da Consolidação, ao Senhor Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira, Administrador do Executivo Municipal de Santa Maria, no exercício de 2007, nos termos dos artigos 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000 e 132 do Regimento Interno deste Tribunal, por inobservância às normas de administração financeira e orçamentária;

b) pela fixação de débito correspondente aos itens 1.3 (Pagamento indevido de parcela de produtividade a servidores - R\$ 77.596,00), 2.1 (Pagamento de contas de telefonia celular - R\$ 3.393,34), 6.2 (Pagamento indevido de gratificação de difícil acesso a professores - R\$ 1.211,60), 8.2 (Prejuízo ao Erário decorrente da não-arrecadação da remuneração prevista no Contrato de Prestação de Serviço para exploração das áreas de estacionamento rotativo - R\$ 114.541,37 e da não-aplicação de multa contratual por inexecução parcial do contrato - R\$ 6.764,90), 11.2 (Pagamento decorrente de licitação para execução de melhorias do Centro Administrativo sem que o objeto tenha sido executado em sua totalidade - R\$ 2.922,02), 11.3 e subitens (Pagamentos de serviços após o período estipulado em contrato e que, portanto, não estavam mais sendo executados pela empresa - R\$ 190.121,99) da Auditoria, de responsabilidade do Senhor Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira;

c) pela fixação de débito correspondente ao item 4.1 (Pagamentos de valores superiores ao estipulado em contrato para obra de ampliação e reforma do prédio do Centro Administrativo Municipal – R\$ 123.198,35), de responsabilidade do Senhor Werner Rempel;

- d) pela determinação ao Gestor para que rescinda o contrato mencionado no item 7.1 da Auditoria, no prazo de 360 (trezentos e sessenta dias), a contar da publicação da decisão da Câmara, sob pena de sustação por esta Corte de Contas, bem como, caso entender que o programa deve ser mantido, que realize concurso público, nos termos do que prescreve a norma constitucional; e deixe de pagar os valores atinentes às etapas de remediação e instalação do aterro, bem como para que revise o contrato mencionado no item 11.3 e subitens da Auditoria para excluir da composição do preço unitário os serviços não prestados, nos termos propostos pela Equipe de Auditoria, no prazo de 90 (noventa dias), a contar da publicação da decisão da Câmara, sob pena de sustação por esta Corte de Contas de todo o contrato;
- e) pela remessa dos autos à Supervisão de Instrução de Contas Municipais para elaboração do demonstrativo de multa e atualização do débito fixado nas letras "a", "b" e "c", nos termos da Resolução vigente;
- f) pela intimação dos responsáveis para que, no prazo de 30 (trinta) dias, promovam o recolhimento da multa e dos valores constantes nas alíneas "b" e "c", no mesmo prazo, a devida comprovação junto a esta Corte de Contas;
- g) pela emissão de Certidão de Decisão - Título Executivo, após o trânsito em julgado da decisão, caso não comprovado o devido recolhimento dos referidos valores no prazo estabelecido, consoante a Instrução Normativa nº 06/2004 deste Tribunal;
- h) pela advertência ao atual administrador para que evite a reincidência das falhas apontadas no relatório e promova o saneamento daquelas passíveis de regularização, as quais deverão ser, necessariamente, objeto de futura auditoria;
- i) pela emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas dos Senhores Werner Rempel e Isaias Amaral Romero, Administradores do Executivo Municipal de Santa Maria no exercício de 2007, com fundamento no artigo 5º da Resolução nº 414/1992.
- j) pela emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas do Sr. Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira, Administrador do Executivo Municipal de Santa Maria, no exercício de 2007, com fundamento no artigo 3º da Resolução 414/92 deste Tribunal;
- l) pela remessa de cópia à Procuradoria-Geral de Justiça e ao Ministério Público Eleitoral, nos termos do art. 87 do RITCE; e
- m) pelo encaminhamento do processo, após o trânsito em julgado desta decisão, ao Legislativo Municipal de Santa Maria, para fins do disposto no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal.
- HELIO SAUL MILESKI,
 Conselheiro-Relator (http://www.camara-sm.rs.gov.br/arquivos/editais/2011/Parecer_7552-0200/07-3_julgamento_contas_exerc2007.pdf)

Ao exemplo dos dois processos precedentes, o Prefeito Municipal em exercício, referente a gestão do ano de 2007, conforme voto do conselheiro-relator Helio Saul Mileski, fixa valores mais elevados para esta decisão, mas ainda aqui os procedimentos são os mesmos que se evidenciou nos julgados antecedentes. Tendo o Sr. Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, Administrador do Executivo Municipal de Santa Maria, no exercício de 2007, com fundamento no artigo 3º da Resolução 414/92 do regimento interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, segundo a qual a responsabilidade administrativa na gestão efetivada pelo Executivo

Municipal descumpra as diretrizes pelos atos que tiveram parecer desfavorável, diante do que, neste terceiro processo consecutivo deve arcar com multa e glosas.

As multas fizeram referência ao pagamento indevido de parcelas de produtividade a servidores; pagamento indevido de contas de telefonia celular; pagamento indevido de gratificação de transporte por difícil acesso de professores; ônus financeiro ao Erário Público decorrente da não arrecadação de remuneração prevista em contratos de prestação de serviço para exploração das áreas de estacionamentos rotativos; não arrecadação na aplicação de multa contratual por inexecução parcial de contratos; pagamento decorrente de licitação para execução de melhorias do Centro Administrativo sem a execução ter sido concluída em sua totalidade; pagamentos de serviços após o período estipulado em contrato que não foram executados pela empresa contratada, todos de responsabilidade do Senhor Antonio Valdeci Oliveira de Oliveira. O prazo de recolhimento estipulado, pelo relator, seguiram as normas constantes na legislação vigente, que é de 30 dias a partir da fixação do montante a ser recolhido aos cofres públicos.

Verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado, em suas atribuições não tem o poder de aplicar qualquer pena, mas através de seu parecer prévio, quando é desfavorável leva a que sejam as contas apreciadas em processo, quanto a prestação de contas que se mostram irregulares. Uma vez as mesmas apreciadas pelo relator, serão aplicadas as multas e demais valores fixados que deverão obedecer o prazo de recolhimento segundo a Instrução Normativa do Tribunal de Contas.

3.1 A prestação de contas pelos prefeitos municipais de Santa Maria-RS

Assim, tem-se que as prestações de contas dos Prefeitos Municipais da Cidade de Santa Maria, RS, passam pelo parecer do Tribunal de Contas do Estado/RS, que emite seu parecer ante a análise criteriosa dos itens que possam ser tomados como ilegalidade presentes nas suas gestões, sendo que em sua maioria, não ocorreu qualquer irregularidade, o mesmo não acontecendo nos anos base compreendidos em 2005 a 2007, todos sob a gestão do Sr. Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, que teve sobre sua física que arcar com falhas encontradas em

três anos de seu mandato como Executivo Municipal, sendo que o Relatório e Votos dos Relatores tiveram o encaminhamento para os órgãos institucionais devidos e fixados o prazo para o pagamento de glosas e multas.

Isso deixa evidente que pode o Tribunal de Contas ser apenas o órgão que oferece pareceres prévios, mas que seu julgamento ao emitir um parecer de irregularidade de uma gestão levará a uma intimação para que o executivo responda juridicamente na instância que lhe couber, segundo as normas reguladoras da Constituição Federal vigente.

Consta constitucionalmente que a tipologia de contas apresentadas pelo Executivo, quando o Prefeito Municipal agrega a sua responsabilidade a função de ordenador, haja duas as contas a serem apreciadas, sendo a primeira: o regime de contas de contas do governo, que faz referência aos atos políticos que deve obedecer o disposto no art. 71, I, da CF, que reza:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (BRASIL, 1988).

Determina, portanto, que esta conta deverá ser apreciada pelo Tribunal de Contas que terá prazo fixo para emitir seu parecer prévio e o devolver, no caso municipal, à Câmara de vereadores. Ao passo que o regime de contas de contas de gestão que são prestadas, ou tomadas, por administradores ou gestores de recursos públicos, neste caso o julgamento deve ser de ordem técnica, que será realizado definitivamente pelo Tribunal de Contas respectivo, em conformidade com o exposto no art. 71, II, e § 3º da CF, de 1988, cuja redação é:

II - julgar as 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 as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

§ 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo (BRASIL, 1988).²

Por analogia, tem-se que o julgamento é materializado em acórdão, terá eficácia de título executivo conforme o § 3º, podendo imputar débito para a reparação de dano patrimonial ou aplicar multa, como punição e glosas. Assim, as

² Deixa-se de inserir o capt do art. 71, d Constituição Federal, de 1988, por estar imediatamente acima citado, o que se tornaria redundante.

contas de regime de gestão serão passíveis de, uma vez, irregulares terem o ressarcimento pelo responsável direto, neste caso o Prefeito Municipal, pois os atos, neste sentido deverão passar pelo seu aval. Neste teor deverá responder, quando ilegalidades forem detectadas, o Executivo responderá em: questões de contratos administrativos, certames licitatórios, contratações de prestações serviços e aposentadorias, remuneração dos servidores, cobranças de dívidas ativas, investimentos em saúde, moradia e educação, entre outros, que envolvam recebimentos e pagamentos que abranjam espécies.

3.2 A responsabilização do prefeito mau gestor

Pelo ocorrido com os três anos em que os Pareceres Prévios mostraram haver irregularidade na gestão municipal do município de Santa Maria, RS, houve, por parte do Judiciário, a aplicabilidade de rigor da lei, para que o administrador tivesse que arcar com a ilegalidade de seus atos administrativos como gestor, no exercício de ordenador de contas, junto com seus atos políticos, como a figura do Executivo Municipal eleito pelo sufrágio universal.

Assim, mesmo que ainda exista norma que a Câmara de Vereadores tenha a competência no julgamento das contas do Prefeito Municipal, o Tribunal de Contas será o responsável técnico para evidenciar, analiticamente, a legalidade ou não dos resultados constantes no balanço geral do município e, havendo alguma irregularidade será, efetivamente, este representante do povo chamado a prestar contas dessa gestão e ter que arcar com o ônus de sua má gestão.

Mesmo existindo certa controvérsia da competência ou não do Tribunal de Contas do Estado em julgar as contas do Prefeito Municipal, deve-se manter presente que, em ambos os casos de regimes de contas, estas contas serão apreciadas pela Corte de Contas. De acordo com o pensamento majoritário da jurisprudência, juristas e legisladores, o Prefeito, mesmo quando age como ordenador de despesas, não pode ser julgado por Tribunal de Contas, pelos termos do art. 31, da CF/88, que confere a fiscalização do Município ao Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados (AMORIN, 2012).

Buscando melhor esclarecer o controverso debate sobre competência de julgamento na obrigatoriedade da apresentação das contas assim explica o especialista em Direito Público, com ênfase em licitações, contratos administrativos e servidores públicos Membro da Academia Goiana de Direito, do Instituto Goiano de Direito Constitucional e do Instituto Goiano de Direito Administrativo Victor Amorim:

Apresentadas as noções preliminares sobre a sistemática da apreciação e julgamento das contas públicas, convém analisar um recorrente questionamento: quando o Prefeito também desempenha funções de ordenador de despesa, o Tribunal de Contas possui competência para julgar a respectiva prestação de contas?

Tal situação é comum em pequenos Municípios, quando o Chefe do Poder Executivo acumula as funções de gestor político e as de ordenador de despesa.

Ordenador de despesa é a autoridade com atribuições definidas em ato próprio, entre as quais as de movimentar créditos orçamentários, empenhar despesa e efetuar pagamentos. Pela definição legal contida no §1º, art. 80, do Decreto-Lei nº 200/1967, “ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio”.

De acordo com o pensamento majoritário da jurisprudência, o Prefeito, mesmo quando age como ordenador de despesas, não pode ser julgado por Tribunal de Contas, porquanto, nos termos do art. 31 da CF/88, a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios, onde houver, uma vez que é vedada a criação de tribunais, conselhos ou órgão de contas municipais.

Denota-se, entretanto, frente a afirmativa do último parágrafo da citação acima que indiretamente será por ação do Tribunal de Contas do Estado que qualquer irregularidade ou ilegitimidade será, de fato, detectada pela Corte de Contas que é, em realidade, o órgão que possui capacitação de analisar tecnicamente qualquer falha na prestação de contas dos Prefeitos Municipais controladores de contas e as elencará em seu parecer prévio. E, será por este instrumento, que poderá a Câmara de Vereadores oficializar o Tribunal para que instaure um processo para o efetivo julgamento do Executivo. E, será mediante o Regulamento Interno do Tribunal de Contas do Estado que se oficializará a resolução do relator quando forem fixados os débitos decorrentes das irregularidades constantes no parecer prévio, considerando os prejuízos que possam ser decorrentes dos atos administrativos do mau gestor levando-o a responder juridicamente quando o patrimônio público sofrer qualquer espécie de agravo a ser indenizado em tempo, igualmente, fixado a cumprir pelo recolhimento de valores arbitrados para a viabilização da reparação patrimonial ao Erário.

Embasado, ainda na citação acima, é de bom alvitre, fazer-se um comentário que não pode passar em branco, relacionado ao presente estudo de caso, quanto a generalização de afirmativas, por juristas, no sentido de que apenas em municípios muito pequenos ainda exista o acúmulo de função que exija dos Prefeitos Municipais o exercício da função de ordenador de despesas. Esta afirmativa não reflete a efetiva realidade, faz-se esta necessária ressalva ante o caso em pauta, considerando-se que Santa Maria é um município de porte médio, com uma população que excede, em muito, a casa dos trezentos mil habitantes e onde se verifica esta prática nos Executivos santa-marienses desde a adoção do instituto de Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Diante da análise efetivada pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, pelo parecer prévio, conforme o constante na página 28 do presente texto, no espelho da espelho da página do TCE/RS, vê-se que as únicas irregularidades encontradas são nas contas dos exercícios de 2005, 2006 e 2007 que receberam parecer desfavorável, enviado à Câmara de Vereadores do Município de Santa Maria. Instrumento de que se utiliza o Legislativo Municipal para, então, analisar e julgar as contas de gestão decidindo pela instauração de processo jurídico que transitaram em julgado sob números: Processo nº. 3212-02.00/06-4, relativo ao exercício do ano de 2005; Processo nº: 3938-02.00/07-0, prestação de contas do ano de 2006; e, Processo nº: 7552-0200/07-3, atinente às contas municipais do ano de 2007. Sabendo-se que em todos os processos o voto do relator foi no sentido de fixar débitos correspondentes às irregularidades arroladas nos relatórios. E se evidenciado pelos votos a evidência de um extenso rol de falhas, algumas de maior ou menor relevância e/ou reiteradas o que maculou a globalidade das contas dos anos em que tais irregularidades e ilegitimidades foram encontradas e sobre as quais recaiu a obrigatoriedade do Prefeito Municipal, neste caso, na pessoa do Sr. Antônio Valdeci Oliveira de Oliveira, então Executivo de Santa Maria, nos três exercícios.

A responsabilização, diante das irregularidades e ilegitimidades foi arbitrada, pelos relatores, para que houvesse o ressarcimento de prejuízos pela má administração dos bens populares lesados, pelos atos administrativos mal gestados ao longo dos anos em que estas prestações de contas tiveram relatório prévio desfavorável. Sendo-lhe imputada (ao Prefeito Municipal) a obrigatoriedade do

recolhimento, em prazo determinado, o ressarcimento julgado devido, além das glosas infligidas de conformidade com o voto.

Considerando a decisão da fixação de débito corresponde a cada um dos itens considerados irregulares, multa referente aos valores mal gestados, somados às glosas estipuladas em cada dos transitados em jugado, ante o posicionamento dado pela imposição de débito ao Administrador, pelo relator na Corte de Contas. Fator que vem demonstrar a necessidade de que as contas dos Executivos passem por um parecer prévio, no julgamento da apreciação das contas públicas, anualmente, e possam, a partir daí a terem, pelo Legislativo Municipal seu encaminhamento ao órgão julgador pertinente para que tenha o mau gestor a responsabilização devida diante dos atos administrativos geridos pela improbidade e lhe seja determinada sanção cabível.

Não foi o mote deste estudo de caso, mas cuja relevância acha-se, por bem, aqui elencar, sobre a responsabilização dos atos do Executivo pelas estritas normas constitucionais o que afirma Barroso (1999, p. 183), ao aclarar que:

... além de ser o único e necessário caminho que deve ser adotado pela Instituição de Contas para efeito de imputar débito ao Prefeito ordenador de despesas (CF, art. 71, §3º), o julgamento das contas, prestadas ou tomadas, do Prefeito que esteja na condição mencionada deve servir também para lançar o nome do gestor ímprobo, segundo a avaliação do Tribunal de Contas, no rol dos inelegíveis.

Saliente-se, novamente que não se aplica a este estudo de caso a Lei da Ilegibilidade que, em nenhum momento é citada. Mas, são válidas as palavras de Luis Roberto Barroso, para alertar sobre a possibilidade de que além da aplicação de multas e demais valores pecuniários, poderá, ainda, estar arrolado, no processo o nome do Prefeito ímprobo, como inelegível. Pelo exposto fica elucidada que os regimes de contas públicas devam seguir a totalidade das determinantes constitucionais para a garantia de uma gestão sadia pelos executivos que, em caso de improbidade, por elas responderão e serão responsabilizados juridicamente.

Entretanto, as penas aplicadas, segundo o Tribunal Pleno do Tribunal de Contas, do Estado do Rio Grande do Sul, nos processos referentes às prestações de contas do Executivo Municipal de Santa Maria, na pessoa de seu Prefeito Municipal nos exercícios dos anos de 2005, 2006 e 2007. Dão a real prova da necessidade de um parecer técnico qualificado para que irregularidades não se perpetuem.

Esta realidade, aqui evidenciada, valida as determinantes legais quanto a averiguação, análise e investigação de irregularidades e ilegalidades que possam ter decorrido de atos quer de governo, quer administrativos. Não se evidencia, diante do que, qualquer alteração que deva ser feita nas diretrizes constitucionais que envolvam tais atividades de instituições auxiliares ou, por outro lado, de que as contas não devam ser julgadas duplamente, nos casos de prefeitos ordenadores de despesas.

CONCLUSÃO

O presente estudo facilita ao final desta textualização que se tenha a real evidência que o Ordenamento Jurídico Brasileiro, assentado nos pilares da Constituição Federal vigente, fonte de onde emergem todas as leis em seus diversos códigos posturais, elegeu com propriedade a Câmara de Vereadores o órgão competente para julgar as contas do executivo municipal ordenador de contas. Mas, se por um lado, os julgamentos de seus atos políticos têm, apenas, esta Câmara Legislativa a lhe julgar os atos, em caso de acumular funções que, assuma atos gestores envolvendo valores de receita e despesa, deverá ter no Tribunal de Contas quem lhe proverá legalidade ou não nos atos praticados.

Ao longo deste estudo se evidenciou que ainda persistem celeumas, referentes a quem cabe à competência efetiva para o julgamento de tais contas que historicamente estiveram presentes desde os primórdios da administração de valores pela administração de alguém. Cabendo a este administrador apresentar contas que permitissem os gestados terem conhecimento de que os bens gestados estavam tendo a devida atenção para que não houvesse dilapidação do patrimônio envolvendo tal administração. A figura do Prefeito Municipal passa a ter, então, a obrigatoriedade de apresentar o balanço de suas contas para análise dos representantes do povo em quem, ao exemplo do Executivo, confiou a tarefa de legislarem em seu nome.

Mas nem todos os gestores municipais se desincumbem legitimamente do trabalho que se propuseram, e surge a figura de maus gestores, nas mais diversas escalas levando a adoção de normas que derivam da Constituição Federal vigente, cujo conteúdo, visa salvaguardar o patrimônio de todos os cidadãos brasileiros. E é por artigos constantes neste instituto que os gestores municipais devem prestar contas anualmente de seu exercício, para que a população tenha o conhecimento de como estes bens confiados aos seus gestores estão sendo administrados e as benesses, por obras públicas, possam ser utilizadas para o povo em geral. Que tem em seus impostos uma fonte de valores capazes de suprir as necessidades urbanas e suburbanas municipais.

Diante do exposto é que se propôs este trabalho, esclarecer que órgão institucional deveria julgar as contas do Executivo Municipal quando este exercesse igualmente a função de ordenador de contas. Embora ainda prevaleça divergência

quanto ao tema, a Constituição Federal que vige é clara na sua determinação que deverá ser a Câmara de Vereadores, mas estas contas somente estarão sujeitas a julgamento depois do parecer do Tribunal de Contas ao analisar e julgar se há ilegalidade ou não nos valores de receita e despesa e como estes estão sendo empregados ao longo de cada ano, quando haverá a obrigatoriedade de tal balanço geral da gestão municipal ser analisada.

Assim, somente após a apreciação deste parecer, que poderá a Câmara de Vereadores exercer sua função julgadora e caberá ao relator emitir, pelas instruções, leis e normas vigentes seu voto, que constará do ressarcimento do valor ilegalmente empregado ou desviado, e do ônus das glosas jurídicas e demais valores arbitrados pelo voto do relator. No caso do Prefeito Municipal de Santa Maria, RS, pode-se denotar, pelo relatório e desfecho do processo, que nos três anos de pareceres desfavoráveis, houve a arbitragem de que o administrador devesse, no prazo legal, depositar os valores estipulados para o pagamento de multas e glosas.

Ficam bastante evidentes, pelos processos acima explicitados e em comento, anteriormente, que as determinações constitucionais são capazes de evitar que exista uma continuidade de más gestões pelos Prefeitos Municipais e demais representantes legais do povo brasileiro, bastando, para tanto, que estas normas constantes do Ordenamento Jurídico Brasileiro sejam observadas e que sejam aplicadas as sanções segundo as mesmas. Notadamente se tem, nacionalmente, normas altamente capazes de atos de ilegalidade e de ilegitimidade pelos representantes do povo eleitos com o fim de propiciar benefícios às áreas que são da obrigatoriedade do Estado atender para o viver harmônico de todos e uma qualidade de vida que esteja de acordo com os direitos cidadãos e observando a dignidade da pessoa humana, tão bem colocados no art. 5º, da Constituição Federal, de 1988, em sua totalidade.

Devendo para tal que as sanções aplicadas sejam tão condizentes com a realidade evidenciada e que os deveres dos representantes legais sejam coadunados diante dos atos de governo e da administração desses representantes do povo, desde os Municípios e instâncias superiores. O que não se pode mais aceitar, nacionalmente é que os políticos, legítimos representantes do povo pelo voto, tenham que arcar com mais instituições e órgãos que devam oprimir ainda mais a população além dos impostos que são arrecadados e cujo valor seja tão mal

administrado pelos seus próprios representantes que tiveram a confiança de receber seus votos e careçam do voto de um relator para ver seus direitos assegurados.

Pode-se afirmar que as aplicabilidades das somas a serem recolhidas por multas ressarcimentos e glosas são muito bem aplicadas quando irregularidades e ilegitimidades em atos lesivos à população e como ficou aclarado há, de direito e de fato, normas que os coíbem. Assim a responsabilidade de prestações de contas serve como fiel de balança, para que haja uma retomada à legalidade e regularidade nas ações de Prefeito Municipais, Governadores de Estado e Presidentes da República Federativa do Brasil, segundo sua Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Afonso Gomes; e AGUIAR, Márcio Paiva. **O Tribunal de Contas na ordem constitucional**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O julgamento de contas de gestão prestadas por prefeito municipal**. 09/2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22589/o-julgamento-de-contas-de-gestao-prestadas-por-prefeito-municipal>>. Acesso em: 15/11/2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1999

BRASIL. **Lei no 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 01/10/2014.

_____. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**, de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 01/10/2014.

_____. **Lei nº 9.504**, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm>. Acesso em: 03/11/2014.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. 5 ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001.

FAGUNDES, M. Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **O caso do prefeito ordenador de despesas**. 2012. Disponível em: <<http://www.jurisite.com.br/doutrinas/administrativa/doutadm24.html>>. Acesso em: 03/11/2014.

GÓES, Allah Silva. A prestação de contas, sua votação e suas nuances jurídicas - Página 1/2. In: **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 490, 9 nov. 2004. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/5909>>. Acesso em: 19/11/2014.

JACOBY FERNANDES, J. U. **Tribunais de Contas do Brasil**: jurisdição e competência. 3 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

LOPES MEIRELLES, Hely. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

MARCONI, M. H; e LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNES, Pedro. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 13 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Antônio Giovani de. **Julgamento das contas municipais**. 2006. Disponível em: <<http://www.giovaniassociados.com.br/artigos/julgamento-contas-municipais-1.pdf>>. Acesso em: 19/11/2014.

PEREIRA, Fabiana Augusta de Araújo. Tribunal de Contas Estadual e o julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas. In: **Conteúdo Jurídico, Brasília - DF**: 24 out. 2011a. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.33659&seo=1>>. Acesso em: 10/10/2014.

_____. O julgamento das contas do Prefeito ordenador de despesas. In: **Âmbito Jurídico, Rio Grande**, XIV, n. 94, nov 2011b. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10697>. Acesso em: 08/10/2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Resolução Nº 544/2000**. Aprova a consolidação e introduz alterações no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: DOE de 06 de janeiro de 2000.

SANTA MARIA, RS. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Orgânica do Município Rio Grande do Sul**, de 03.04.90. Atualizada até março de 2004. Santa Maria, RS: Câmara de Vereadores, 1990.

TRE. **Julgamento de contas de prefeitos caberá ao TCM, decide TSE**. Disponível em: <<http://somdaterra.com.br/2014/08>>. Acesso em 19/11/2014.

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.

_____. **Plenário, RO 401-37/CE**, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, 26/08/14. Publicado em Sessão (9.10.2014).

Yin R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman; 2001.