



Ano 3 • n. 3
Teresina-PI – jan./dez. 2011
ISSN 2176-6959

REVISTA
ELEIÇÕES
& *Cidadania*

A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PODER EXECUTIVO E A INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE SUA REJEIÇÃO: POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Leandro Maciel do Nascimento *

Resumo

As contas prestadas no âmbito do Poder Executivo dividem-se em contas de governo e contas de gestão. As primeiras tratam das opções políticas e dos resultados atingidos e são julgadas pelo Poder Legislativo, cuja deliberação é precedida de parecer prévio do tribunal de contas. As segundas tratam dos atos de ordenação de despesa e são objeto de julgamento terminativo por parte dos tribunais de contas, cuja deliberação não se sujeita a reavaliação pelo Poder Legislativo. Quando o chefe do Poder Executivo atua também como ordenador de despesa, suas contas devem ser submetidas a julgamentos por órgãos distintos: as contas de governo, pelo Legislativo; as contas de gestão, pela corte de contas. Em ambos os casos, uma das consequências pela rejeição das contas será a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos.

PALAVRAS-CHAVE: Executivo. Rejeição. Contas. Inelegibilidade. Competência.

* Especialista em Direito Constitucional pela UFPI. Professor de Direito Constitucional. Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí. Endereço residencial: Av. Noronha Almeida, 2196, Bloco III, Apartamento 302, Bairro São João, Teresina-PI. CEP 64.045-500 - Endereço profissional: Av. Pedro Freitas, 2100, 3º andar do edifício sede do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Centro Administrativo, Teresina-PI, CEP 64.018-900. Endereço eletrônico: macieldonascimento@hotmail.com - Contatos telefônicos: (86) 8835-7886 e (86) 3215-3977

Introdução

Em decisões recentes¹ o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) reforçou o entendimento de que, em se tratando do chefe do poder executivo, somente ocorre a inelegibilidade por rejeição de contas² após o julgamento pelo poder legislativo.

Como fundamento, as decisões indicam a sistemática constitucional prevista para a análise das contas do presidente da República (apreciação, mediante parecer prévio, por parte do Tribunal de Contas da União³ e julgamento pelo Congresso Nacional)⁴ e dos prefeitos (apreciação, mediante parecer prévio, pelo tribunal de contas⁵ e julgamento a cargo da câmara municipal).⁶ Trata-se, pois, de dupla análise; uma preparatória a cargo dos tribunais de contas; outra terminativa de competência do poder legislativo. Quanto aos governadores, embora não haja menção expressa na Constituição Federal (CF), o mesmo procedimento é aplicado por simetria, conforme estabelece o art. 75.

No entanto, conforme a Constituição Federal, as contas no âmbito do poder executivo são de duas espécies: de um lado as contas de governo e de outro as de gestão.

Relativamente às primeiras, o tribunal de contas emite parecer prévio; quanto às segundas, profere julgamento terminativo, o qual não pode ser revisto pelo Poder Legislativo.

Não obstante, para fins de inelegibilidade, o TSE entende que a rejeição das contas do chefe do poder executivo deve ser feita unicamente pelo poder legislativo (tanto nas de governo quanto nas de gestão).⁷ Para

¹ AgR-RO nº 256.508-Recife/PE. Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, DJE 22.02.2011, p. 50-51 e AgR-RO nº 462.727-Fortaleza/CE. Rel. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, DJE - 11.04.2011, p. 30-31. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

² Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010.

³ Art. 71, I, CF.

⁴ Art. 49, IX, CF.

⁵ Art. 31, § 1º, CF.

⁶ Art. 31, § 2º, CF.

⁷ “Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a Câmara Municipal é o órgão competente para o julgamento das contas de prefeito, ainda que ele seja ordenador de despesas, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente a emissão de parecer prévio”. TSE, RO nº 67.033-Palmas/TO. Rel. Min. Aldir Guimarães Passarinho Junior. Publicado em Sessão, Data 07.10.2010. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

a Corte, o chefe do executivo possui foro por prerrogativa de função no poder legislativo para julgamento de sua atuação, independentemente da natureza das contas que foram prestadas.

Ressalte-se que o próprio TSE não aplica esse posicionamento em todos os casos. Em verdade, admite uma exceção: ao tratar de convênios, ajustes ou acordos, o entendimento é de que se o chefe do executivo ordenar as despesas, será julgado pelo tribunal de contas e não pelo poder legislativo. Neste caso haverá julgamento terminativo⁸ e não um parecer prévio a ser encaminhado à assembleia legislativa ou à câmara municipal. Indica-se como fundamento a regra do art. 71, VI, da Constituição Federal.

A posição não é nova e já foi externada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em julgado de 1992. Na ocasião, foi decidido que ao “Poder Legislativo compete o julgamento das contas do chefe do Executivo, considerados os três níveis - federal, estadual e municipal.”

Nesse caso, “o Tribunal de Contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa.”⁹

Mais recentemente, o STF voltou a discutir a possibilidade de os tribunais de contas julgarem (e não apenas emitirem parecer prévio sobre) os atos de gestão praticados pelo chefe do poder executivo. Houve decisões monocráticas distintas. Para uns, a apreciação das contas prestadas pelo chefe do poder executivo – “que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado -constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas.”¹⁰ Para outros, a referida autoridade também pode atuar como “administrador responsável pelo dinheiro público” e nesta condição “está a todo o momento sujeito à fiscalização pelo órgão auxiliar do legislativo [...] na qualidade de responsável específico e

⁸ Cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, salvo quando se tratar de contas atinentes a convênios, pois, nesta hipótese, compete à Corte de Contas decidir e não somente opinar”. TSE, AgR-RO nº 249.184-Salvador/BA. Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Publicado em Sessão, Data 06.10.2010. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

⁹ RE 132.747. Rel.: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, votação por maioria. Julgado em 17.06.1992, DJ 0712 - 1995 p. 42610 EMENT VOL-01812-02 p. 00272. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em 15.11.2011.

¹⁰ Rcl 11.499 MC, Rel.: Min. Celso de Mello, julgado em 16.06.2011, publicado em Processo Eletrônico DJe118 DIVULG 20.06.2011 PUBLIC 21.06.2011. Acesso em: 15.11.2011.

individualizável pela execução eventualmente ilegal de certas despesas públicas.¹¹

A discussão mostra-se tão relevante que o STF atribuiu repercussão geral ao recurso extraordinário¹² que trata da matéria. Contudo, até dezembro de 2011, o julgamento não foi finalizado.¹³

Nesse contexto, o presente trabalho objetiva apresentar os principais pontos acerca da competência para o julgamento das contas do chefe do poder executivo e expor os requisitos para a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

Trata-se de matéria relevante, haja vista que repercute no trabalho dos tribunais de contas e da Justiça Eleitoral. E mais: afeta as justas expectativas do cidadão de ter a boa aplicação dos recursos públicos pelo representante máximo de cada unidade federada e de poder participar de eleições livres da influência do poder econômico e do poder político, principalmente no âmbito municipal, onde historicamente a confusão entre contas de governo e contas de gestão é mais presente.

Dessa forma, inicialmente, será apresentado um esboço do sistema constitucional de controle das contas públicas. Em um segundo momento, será mostrado o caráter dual das deliberações dos tribunais de contas quanto ao poder executivo.

Por fim, será demonstrado que a inelegibilidade prevista no art. 1º, inc. I, g, da Lei Complementar nº 64/90 está em sintonia com o sistema dual de julgamento das contas no âmbito do poder executivo.

¹¹ Rel 11.473 MC, Rel.: Min. Joaquim Barbosa, julgado em 06.06.2011, publicado em Processo Eletrônico DJe110 DIVULG 08.06.2011 PUBLIC 09.06.2011. No mesmo caso, o relator aduz: “Devido à ausência de atualização da lei de normas gerais de direito financeiro (arts. 163, caput e 165, § 9º, I e II da Constituição e art. 35, § 2º do ADCT) e à superveniência de diversos outros textos legais relevantes (e.g., a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000), não é possível afastar, a priori e em termos definitivos, a cisão entre a atuação político-orçamentária, submetida ao controle direto pelo Legislativo, e a atuação concreta, sujeita ao exame técnico dos Tribunais de Contas, em relação ao chefe do Executivo.” Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

¹² RE 597.362 RG. Rel. Min. Ayres Britto. Julgado em 09.04.2009, DJe-104 DIVULG 04.06.2009 PUBLIC 05.06.2009 EMENT VOL 02363-11 p. 02291. Segundo a decisão que acolheu repercussão geral, “a questão posta nos autos – competência exclusiva da Câmara Municipal para julgar as contas do Chefe do Executivo, atuando o Tribunal de Contas como órgão opinativo – nitidamente ultrapassa os interesses subjetivos da causa.” Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

¹³ Conforme verificado em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2663414>. Acesso em: 05.12.2011.

O dever de prestar contas e os sistemas constitucionais de controle e de fiscalização da aplicação dos recursos públicos

Como consequência do princípio republicano,¹⁴ a constituição brasileira de 1988 estabelece que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.”¹⁵

Prestar contas é dever dos mais caros ao direito brasileiro e constitui um dos chamados princípios sensíveis¹⁶ da atual constituição. Seu descumprimento justifica a mais grave medida aplicável no âmbito de uma federação, que é a intervenção na unidade inadimplente. Assim, na ausência de prestação de contas, a União pode intervir nos estados e no Distrito Federal¹⁷ e os estados, nos municípios.¹⁸

Mais do que dever jurídico, prestar contas é obrigação moral decorrente “da racionalidade humana, da ordem regular das coisas”.¹⁹ Quem administra bens alheios deve explicar o modo como foram utilizados e a destinação que lhes foi dada. Segundo José Ribamar Caldas Furtado:

O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas. Tem-se, então, a figura do devedor de contas, que é o administrador de bens ou interesses alheios, e a do credor delas, que é o beneficiário em favor de quem se efetivou a administração. Essa relação jurídica deriva do direito natural; é obrigação universal, vale para todos e em toda parte; é incumbência imutável, não se podendo nem cogitar da sua dispensa; é dever que é, pela própria natureza;

¹⁴ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 78-79.

¹⁵ Art. 70, parágrafo único, CF.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p 593.

¹⁷ Art. 34, inc. VII, al. d, CF.

¹⁸ Art. 35, inc. II, CF.

¹⁹ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 35, n. 109, p. 61, maio/ago. 2007.

decorre da racionalidade humana, da ordem regular das coisas; é preceito bom, a priori, não por vontade da lei; não por ser útil, mas por determinação da própria natureza do ato de administrar coisa alheia; é imposição da própria consciência e não da vontade do legislador. É essa força que impulsiona o síndico do condomínio de um edifício a prestar constas de sua gestão, e até mesmo uma criança a informar ao tio o preço do sorvete, justificando o valor do troco devolvido.²⁰

Caracterizado o dever, como é realizado o controle dos recursos públicos?

Sem detalhar outras classificações, a constituição brasileira determina a atuação dos sistemas de controle interno e externo,²¹ os quais são mecanismos complementares²² e que têm por objetivo “influenciar o processo decisório, aprimorando-o em prol da sociedade”,²³ de modo que os gastos sejam econômicos, eficientes e eficazes.

O controle interno deve ser realizado pelos órgãos competentes de cada um dos poderes. Como exemplos, há a Controladoria Geral da União,²⁴ no âmbito do poder executivo, e o Conselho Nacional de Justiça,²⁵ no âmbito do judiciário. Além disso, devem existir órgãos internos no âmbito do legislativo, do ministério público e dos tribunais de contas. Ou seja, a situação ideal é que cada unidade gestora tenha seu controle interno, para que as correções de rumo sejam feitas o mais cedo possível de modo a prevenir os desvios.

Ponto importante é que o controle interno deve apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.²⁶ Ressalte-se que tal apoio é dever jurídico sujeito a sanções, uma vez que o responsável pelo

²⁰ FURTADO, op. cit., p. 61.

²¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 156-157.

²² AGUIAR, Ubiratan Diniz et al. **A administração pública sob a ótica do controle externo**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 138.

²³ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo Horizonte: Fórum, 2003. p. 34.

²⁴ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativos e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 262-263.

²⁵ ADI 3.367-DF. Rel. Min. Cezar Peluso. DJ 17.03.2006, p. 04. “Conselho Nacional de Justiça. Instituição e disciplina. Natureza meramente administrativa. Órgão interno de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura. Constitucionalidade reconhecida.” Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

²⁶ Art. 74, inc. IV, CF.

controle interno deverá dar ciência ao tribunal de contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade que tomar conhecimento, sob pena de responsabilidade solidária.²⁷

Por outro lado, a segunda modalidade de controle, o externo, deve ser exercida pelo poder legislativo,²⁸ como consequência do princípio democrático.²⁹

No âmbito federal, tal atribuição deve ser exercida diretamente pelo Congresso Nacional (por meio de suas casas ou comissões) ou, indiretamente, com o auxílio do TCU.³⁰

Além de suas funções legiferantes, o Congresso Nacional também deve controlar e fiscalizar. Essas atribuições ocorrem quando se exige autorização para “o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias”;³¹ na hipótese de sustação de “atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”;³² na prerrogativa de “aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares”;³³ na possibilidade de a Câmara dos Deputados e o Senado Federal convocarem Ministro de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações “sobre assunto

²⁷ Art. 74, § 1º, CF.

²⁸ “Em três passagens, a Constituição Federal deixa assente, de forma clara, que o titular do controle externo em nosso ordenamento jurídico é o Poder Legislativo: art. 31, caput, art. 70, caput e art. 71, caput.” AGUIAR, Ubiratan Diniz. *Ob. Cit.*, p. 142.

²⁹ “A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implanta do com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembléias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a função de administração. Por outro lado, no que tange ao as pecto específico que nos interessa aqui – o do controle da administração financeira e orçamentária – reserva-se ao Legislativo o poder financeiro, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado controle externo, sem embargo de que se erija e desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de autocontrole – o chamado controle interno – de que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (art. 70)”. SILVA, José Afonso da. *Ob. Cit.*, p. 725-726.

³⁰ Art. 71, CF.

³¹ Art. 49, inc. II, CF.

³² Art. 49, inc. V, CF.

³³ Art. 49, inc. XIV, CF.

previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada³⁴; na prerrogativa de instalar comissões parlamentares de inquérito³⁵ e, principalmente, no momento em que o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República.³⁶ Como dito, ainda no âmbito do controle externo, o Congresso Nacional atua também de maneira indireta. Nesse caso, recebe auxílio do TCU. Este possui as competências privativas previstas no art. 71 da CF, dentre as quais, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.³⁷

Ressalte-se que, para o desempenho de suas funções, foi atribuído ao TCU um formato de tribunal judicial (muito embora não seja órgão do poder judiciário).³⁸ Assim, seus membros possuem “as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça”.³⁹ Além disso, tal como os órgãos do poder judiciário, o TCU possui autonomia administrativa, financeira, orçamentária e a iniciativa privativa de projetos de lei que digam respeito a matérias de sua competência.⁴⁰

Acrescente-se que, muito embora o TCU preste auxílio ao Congresso Nacional, não há subordinação. Em verdade, além das garantias funcionais e institucionais, as decisões do tribunal não estão sujeitas a recurso para o poder legislativo.⁴¹

Assim, no âmbito de sua competência, os tribunais de contas

³⁴ Art. 50, CF.

³⁵ Art. 58, § 3º, CF.

³⁶ Art. 49, inc. IX, CF.

³⁷ Art. 71, inc. II, CF.

³⁸ Art. 92, CF.

³⁹ Art. 73, § 3º, CF.

⁴⁰ “Conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam as Cortes de Contas do país das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e seu funcionamento, como resulta da interpretação sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II, “d”, da Constituição Federal [...]” ADI nº 4.418-MC. Rel. Min. Dias Toffoli. Julgamento: 06.10.2010. DJe-035 Publicado em 22.02.2011. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

⁴¹ ADI 3.715-MC. Rel. Min. Gilmar Mendes. De acordo com o relator, “o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.” Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

dão a última palavra (ressalvada a apreciação judicial, em face do art. 5º, XXXIV). Por fim, para reforçar a ausência de subordinação, o poder legislativo não julga suas próprias contas. Quem julga é a corte de contas.

Convém observar que o modelo do TCU há de ser aplicado “no que couber” aos tribunais de contas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.⁴²

Assim, o controle da gestão pública, no âmbito estadual, distrital e municipal, é feito de forma interna e externa.

No âmbito interno, pelo sistema de cada poder e, no externo, pelo poder legislativo do ente da federação (assembleia legislativa, câmara municipal ou Câmara Legislativa).

No âmbito municipal, em face das peculiaridades e das diferenças existentes entre os municípios brasileiros, “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”⁴³ e, por outro lado, “é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas municipais”.⁴⁴ No entanto, os tribunais de contas municipais criados antes da constituição de 1988 (como no caso das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo) foram recepcionados e, de acordo com o STF:

A vedação contida no parágrafo 4º do art. 31 da Constituição Federal só impede a criação de órgão, Tribunal ou Conselho de Contas, pelos Municípios, inserido na estrutura destes. Não proíbe a instituição de órgão, Tribunal ou Conselho, pelos Estados, com jurisdição sobre as contas municipais.⁴⁵

Enfim, devem existir controles interno e externo. Este, a cargo do poder legislativo, o qual pode exercê-lo diretamente ou, de forma indireta, com o auxílio dos tribunais de contas. Ao prestá-lo, as cortes emitem dois tipos de deliberação:

1) um parecer prévio quanto às contas de governo (manifestação opinativa e provisória, a qual será objeto de julgamento pelo poder

⁴² Art. 75, CF.

⁴³ Art. 31, § 2º, CF.

⁴⁴ Art. 31, § 4º, CF.

⁴⁵ ADI 154-RJ. Rel. Min. Octávio Gallotti, julgamento 18.04.1990, DJ 11.10.1991, p. 14247. No mesmo sentido, ADI 687, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 02.02.1995, DJ de 10.02.2006, p. 05. Disponível em www.stf.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

legislativo) e 2) julgamentos terminativos quanto às contas de gestão (os quais não estão sujeitos à análise e revisão pelo poder legislativo).

Sistema dual de julgamento de contas públicas

Contas de governo

As contas de governo dizem respeito ao cumprimento da chamada função de governo⁴⁶ a cargo do poder executivo,⁴⁷ a qual consiste no trabalho de estabelecer metas e prioridades, fornecer os meios e cobrar os resultados de seus subordinados.

Tomando a União como exemplo, ao presidente da República compete “remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias” (art. 84, XI); “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (art. 84, XXIII); “exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal” (art. 84, II); “nomear e exonerar os Ministros de Estado” (art. 84, I); “iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição” (art. 84, III).

A análise das atribuições do presidente da República, enquanto chefe de governo, não deixa dúvida quanto ao seu papel de responsável maior pela boa condução das opções de políticas submetidas à aprovação do eleitorado durante a campanha eleitoral.

Tendo sido eleito, cabe ao chefe do executivo apresentar o plano de governo ao poder legislativo. Uma vez aprovado, cabe ao presidente da República montar a equipe para a execução. Além disso, cabe-lhe o papel de gerente, no sentido de cobrar os resultados, coibir os abusos, as imoralidades e as ilegalidades (sob pena de ser responsabilizado pela eventual conivência), bem como fazer as correções de rumo. Conforme José de Ribamar Caldas Furtado, as contas de governo possuem objeto próprio:

⁴⁶ BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 1091.

⁴⁷ CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. Salvador: Jus Podium, 2011. p. 1.057.

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.⁴⁸

As contas de governo acarretam responsabilidade política⁴⁹ em face das prioridades escolhidas e do monitoramento dos resultados. Neste caso, o julgamento do chefe do poder executivo fica a cargo do poder legislativo. De acordo com Rosana Bellan e Elóia Silva, “trata-se de prestação de contas cujo julgamento recairá sobre resultados e não sobre a regularidade dos atos decorrentes da função administrativa que levaram aos resultados.”⁵⁰

Nesta modalidade, o tribunal de contas não julga; unicamente presta auxílio ao órgão julgador, através de parecer prévio. Esta manifestação deverá ter natureza técnica e subsidiará o julgamento político, a cargo dos representantes da população. José de Ribamar Caldas Furtado menciona os pontos mínimos de um parecer prévio:

[...] ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento), a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas. Nesse mister, é de grande

⁴⁸ FURTADO, op. cit., p. 70.

⁴⁹ VASCONCELOS, Marcio. O duplo julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, Teresina, v. 11, n.1, p. 17-18, jan./dez. 2007.

⁵⁰ BELLAN, Rosana Aparecida; SILVA, Elóia Rosa. A dupla função do Tribunal de Contas na fiscalização das contas do prefeito municipal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 61, set. 2011.

relevância a utilização da denominada auditoria operacional como instrumento de mensuração da legitimidade da atuação do agente político. O Tribunal deve, também, verificar o equilíbrio fiscal e evidenciar o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do ente federado, em especial nas áreas da saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, segurança, infraestrutura e assistência social. Também deve ser examinado se o gestor cumpriu os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal referentes à transparência na gestão fiscal.⁵¹ (não grifado no original)

No plano federal, compete ao presidente da República “prestar suas contas ao Congresso Nacional no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa”,⁵² sob pena serem tomadas pela Câmara dos Deputados.⁵³ Recebidas as contas, “que consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal”,⁵⁴ serão encaminhadas ao TCU para emissão de parecer prévio, “que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”,⁵⁵ com as seguintes informações:

a. Desempenho da economia brasileira, com avaliação dos principais dados macroeconômicos, propiciando um panorama da conjuntura econômica do exercício, levando em conta fatores que possam influenciar a performance da economia do país, como as crises financeiras internacionais.

b. Arrecadação da receita, incluindo multas e programas de parcelamentos de créditos, bem como a evolução da carga tributária. Ademais, busca-se dar transparência à evolução e comportamento das renúncias de receitas decorrentes de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

c. Execução das despesas no exercício, considerando o que foi planejado e estabelecido nos instrumentos de planejamento e

⁵¹ FURTADO, op. cit., p. 70.

⁵² Art. 84, XXIV, CF.

⁵³ Art. 51, II, CF.

⁵⁴ Art. 36, parágrafo único da Lei nº 8.443/1992.

⁵⁵ Art. 71, I, CF.

orçamento do Governo Federal: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). As transferências voluntárias, assim como as ações previstas no orçamento de investimento das empresas estatais também são avaliadas. A gestão fiscal, com ênfase no cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é outro item da análise.

d. Ações setoriais das funções de governo, em que se busca evidenciar os resultados da gestão pública, por meio da avaliação das diversas funções de governo (Saúde, Educação, Assistência Social, Previdência Social, Transportes, Energia etc.), dos programas do PPA e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Nesse tópico, ainda são incluídas as análises referentes aos temas específicos elegidos para o exercício.

e. Demonstrações contábeis da União, em que se busca verificar se as demonstrações contábeis apresentadas no Balanço-Geral da União (BGU) de cada exercício expressam adequadamente, em seus aspectos relevantes, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da União. É de se ressaltar que o Tribunal tem envidado esforços com vistas a fortalecer a análise dos demonstrativos financeiros consolidados da União, contando, inclusive, com apoio do Banco Mundial para o desenvolvimento de projeto com essa finalidade.⁵⁶ (não grifado no original) Em termos práticos, quanto às contas de 2010, assim se manifestou o TCU:

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas da União, pela 76ª vez, desempenha uma de suas mais importantes atribuições: a de apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as Contas que o Presidente da República, nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição Federal, deve anualmente prestar ao Congresso Nacional. Assim, esta Corte de Contas oferece ao órgão de cúpula do Poder Legislativo os elementos técnicos de que necessita para emitir seu julgamento político e, assim, atender o anseio da sociedade por transparência e correção na gestão dos recursos públicos federais.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente do

⁵⁶ BARRETO, Davi Ferreira Gomes et. al. Contas de governo como instrumentos de accountability, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 43, n. 121, p. 24-25, maio/ago. 2011.

Congresso Nacional, Senador José Sarney, no dia 11 de abril de 2011, as presentes Contas referem-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2010, último ano de gestão do segundo mandato do Governo do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

O TCU emite parecer prévio APENAS sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República. As contas atinentes aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, por sua vez, são individualmente julgadas por esta Corte, em consonância com decisão cautelar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 2.238-5/DF. Contudo, o relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República contém informações sobre os demais Poderes e sobre o Ministério Público, o que permite compor um panorama da Administração Pública Federal e conhecer o resultado de sua atividade.⁵⁷ (não grifado no original)

Após, a conclusão, o parecer prévio é encaminhado ao Congresso Nacional para julgamento, nos termos do art. 49, inc. IX.

Contas de gestão

Em abordagem diversa, as contas de gestão dizem respeito à execução das opções políticas estabelecidas no cumprimento da função de governo.

Correspondem à função administrativa propriamente dita, através da qual o gestor obedece às formalidades necessárias para atingir as metas traçadas. As exigências formais, em linhas gerais, dizem respeito às fases da despesa pública, à realização de prévia licitação (quando obrigatória), à correta formalização e execução de contratos

⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república**. Brasília: TCU, 2010. p. 11. Disponível em: < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/index.html>. Acesso em: 15 nov. 2011.

administrativos e ao respeito ao concurso público para admissão de pessoal (nos casos em que é exigido).

Obviamente, essas atividades devem ser exercidas de modo econômico, eficiente e eficaz.

Pela natureza de sua função, o chefe do executivo não deve exercer atos de gestão. Estes devem ser feitos por sua equipe e por seus subordinados. A prática demonstra que na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios maiores, dificilmente o presidente, o governador e o prefeito praticam atos de despesa pública.

Dessa forma, o responsável pelos atos de gestão (e não o chefe do executivo) deve prestar contas para o respectivo tribunal de contas, ao qual cabe o julgamento terminativo. Nesse caso, não há participação do poder legislativo.⁵⁸ A deliberação é terminativa e tem fundamento no art. 71, inc. II, da Constituição Federal. De acordo com Márcio Vasconcelos:

No âmbito de atuação, as Cortes de Contas possuem legitimidade para impor sanções aos gestores, que podem transmutar-se em multas pecuniárias e imputações de débito pelo desfalque ou desvio perpetrado pelo gestor aos cofres públicos, conforme preceitua o art. 71, II, da Constituição Federal. Ressalte-se que as decisões condenatórias de que resultem sanções têm eficácia de título executivo, ou seja, não se submetem a processo de conhecimento na via judicial.⁵⁹

No âmbito da União, excluindo o presidente da República (que não pratica atos de gestão),⁶⁰ compete ao TCU julgar as contas de todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e “as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”.⁶¹ Nesse caso, o TCU deverá utilizar parâmetros técnicos e jurídicos para proferir julgamento, somente sendo reformável pelo poder judiciário, mas ainda assim no que diz respeito ao cumprimento de formalidades processuais, não quanto ao mérito ou ao seu conteúdo.

⁵⁸ “Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo”. STJ, RMS nº 11.060-GO, DJ 16.09.200, p. 159. Disponível em www.stj.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

⁵⁹ VASCONCELOS, op. cit. p. 18.

⁶⁰ Art. 71, inc. I, CF.

⁶¹ Art. 71, inc. II, CF.

Em suma, as contas de governo serão apreciadas através de parecer prévio do TCU e serão julgadas pelo Congresso Nacional. Caso não as apresente no prazo constitucional, deverá haver tomada de contas a ser feita pela Câmara dos Deputados. De outro lado, as contas de gestão estão sujeitas a julgamento unicamente pelo TCU, sem possibilidade de recurso para o Congresso Nacional.

Nos estados, no Distrito Federal e nos municípios maiores, o modelo das contas da União é reproduzido sem maiores dificuldades. Assim o presidente da República não ordena despesa, os governadores e prefeitos das cidades maiores também não o fazem.

Tal função é entregue ao auxiliares diretos (secretários) e aos gestores dos demais órgãos e entidades da administração pública. Desse modo, a dualidade do julgamento das contas públicas é facilmente visualizado. Dificuldades são verificadas no âmbito dos municípios menores, nos quais ocorre confusão entre os responsáveis pelos dois tipos de contas.

Confusão entre contas de governo e contas de gestão no âmbito municipal.

Como dito, não se vislumbra que o presidente da República nem os governadores atuem em questões cotidianas, rotineiras e operacionais de atos administrativos ou de execução de despesa. De acordo com Marcio Heleno Silva:

Essa distinção não gera controvérsia quando relacionada às esferas federal e estadual, bem como quando relacionadas aos municípios de maior porte, nos quais a arrecadação das receitas e os ordenamentos das despesas não são realizados pelo Chefe do Executivo, mas pelas unidades orçamentárias. Nessas hipóteses, as contas do Chefe do Executivo submetem-se ao regime de parecer prévio do Tribunal [de Contas] e julgamento pelo Legislativo, e os atos dos ordenadores de despesas, a julgamento pelo próprio Tribunal [de Contas].⁶²

⁶² SILVA, Marcio Heleno. A dualidade de julgamento das contas públicas do chefe do poder executivo municipal. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 37, n. 4, p. 145, out./dez. 2000.

Entretanto, a diferenciação entre funções de governo e de administração não é nítida em municípios menores.⁶³ Por uma série de fatores (de ordem econômica, social e política), nesses locais, os prefeitos são gerentes e ao mesmo tempo ordenadores de despesa.

Ou seja, são responsáveis pelas escolhas políticas e também pela execução de tais opções.

Nesse caso, pergunta-se: existe a dualidade entre contas de governo e contas de gestão? Ou o prefeito estará sujeito a um julgamento único? Se o julgamento for único, por qual órgão: o tribunal de contas ou a câmara de vereadores?

De forma objetiva, mesmo quando o prefeito for ordenador de despesa, a dualidade há de persistir, pois a Constituição Federal diferencia as duas situações: as contas de governo (art. 71, inc. I) e as contas de gestão (art. 71, inc. II).

Os chefes do poder executivo de qualquer esfera da federação têm a prerrogativa de não se submeter a julgamento do tribunal de contas. Para tanto, basta que não ordenem despesa, de modo que suas contas de governo receberão parecer prévio e serão julgadas pelo respectivo poder legislativo (no caso de município, as conclusões do parecer prévio somente serão afastadas mediante maioria de 2/3 do número de vereadores, conforme art. 31, § 2º, da Constituição Federal). Caso contrário, estará sujeito a julgamento pelo tribunal de contas, ainda que prefeito, governador ou mesmo presidente da República.

Com efeito, não é possível tratar a competência do Poder Legislativo como se fosse um foro privilegiado a proteger a pessoa do chefe do Poder Executivo.

Na verdade, busca-se proteger a função exercida, no caso, a função de governo. Quanto aos atos mais corriqueiros da administração, a competência deve ser do tribunal de contas, conforme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o

⁶³ FURTADO, op. cit., p. 74.

Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas.⁶⁴

Por fim, o próprio TSE aceita, em pelo menos uma hipótese, a dualidade de julgamento das contas prestadas pelo chefe do poder executivo.⁶⁵ Trata-se do reconhecimento da competência dos tribunais de contas para o julgamento (e não apenas parecer prévio) das contas prestadas pelo governador e pelo prefeito, relativamente a convênios e a ajustes que envolvam repasse de dinheiro. E mais: caso a corte rejeite as contas, o gestor ficará inelegível, independentemente de manifestação da assembleia legislativa ou da câmara municipal.

Inelegibilidade do chefe do poder executivo em decorrência de julgamento de rejeição de contas (art. 1º, i, g, da lc nº 64/90)

Conforme já dito, o TSE somente reconhece a inelegibilidade do chefe de poder executivo se o julgamento de irregularidade das contas tiver sido feito pelo poder legislativo, independentemente de se tratar de contas de governo ou de contas de gestão. A única exceção diz respeito às contas relativas a convênios, acordos e ajustes, pois nesse caso, a corte eleitoral entende que o julgamento é do tribunal de contas.

Contudo, fixadas as premissas, verifica-se que tal posicionamento não se coaduna com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

A distinção entre contas de governo e de gestão não foi um descuido do poder constituinte e tem sua razão de ser. Em verdade, busca-se, de uma parte, entregar o julgamento das escolhas políticas (uma deliberação de natureza política) ao corpo de representantes eleitos. De outra banda, objetiva-se retirar, da arena política, o julgamento das

⁶⁴ RMS nº 11.060-GO, Relator para acórdão Min. Paulo Medina, DJ 16.09.2002, p. 159. Disponível em www.stj.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

⁶⁵ “A exceção a essa regra geral é a do inciso VI do art. 71, da Constituição Federal, ou seja, quando se trata de aplicação de recursos mediante convênios, hipótese em que compete ao próprio Tribunal de Contas julgar as respectivas contas do Prefeito.” Trecho do voto condutor proferido no julgamento do TSE proferido no Recurso Ordinário nº 75179 -Palmas/TO, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, publicação: PSESS -Publicado em Sessão, Data 08/09/2010. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

questões técnicas do dia-a-dia administrativo e encaminhá-la a um órgão com perfil técnico, no caso o tribunal de contas, que deve julgá-las através de decisões fundamentadas, observado o devido processo legal (em razão da forma judicial das referidas cortes).

Em verdade, a Constituição Federal não busca proteger a pessoa do chefe do poder executivo, submetendo o julgamento de suas contas sempre ao legislativo. O objetivo é outro: encaminhar a um órgão político as contas de perfil político e a um órgão técnico, as de perfil técnico, independentemente de quem seja o responsável.

Com seu entendimento,⁶⁶ o TSE afasta por completo essa sistemática. Assim, basta o prefeito municipal ser o ordenador de todas as despesas para se tornar imune ao julgamento do tribunal de contas. E mais: levada às últimas conseqüências, tal interpretação poderia deixar todas as contas do ente federativo sem julgamento técnico, mesmo as de gestão, cuja análise é essencialmente técnica. Sem dúvida, a situação trará indiscutível prejuízo à coletividade, pois os cidadãos não receberão uma posição precisa acerca dos atos de gestão administrativa.

Mesmo que não seja a intenção, a posição do TSE termina, na prática, por facultar ao prefeito e ao governador escolher quem vai julgar suas contas: os conselheiros ou os deputados ou os vereadores. Ora, em termos de competência quanto à matéria, não cabe ao jurisdicionado escolher o órgão em que prefere ser julgado, de acordo com sua conveniência.

Não é esse o objetivo da constituição. Em verdade, a solução correta é: caso o chefe do poder executivo opte por atuar no cotidiano técnico das questões administrativas, deverá submeter-se ao ônus de tal opção, qual seja, o julgamento perante o tribunal de contas. O que não é possível é atuar em campo técnico e querer submeter-se a julgamento político.

Ademais, outro aspecto deve ser tratado. A Constituição Federal estabelece, no art. 71, § 3º, que “as decisões do Tribunal [de Contas] de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”. Ou seja, os Tribunais de Contas possuem a prerrogativa

⁶⁶ “Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, a competência para o julgamento das contas de Prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica, inclusive, a eventuais atos de ordenação de despesas.” Recurso Ordinário nº 75179 -Palmas/TO, Rel. Min. Arnaldo Versiani Leite Soares, publicação: PSESS -Publicado em Sessão, Data 08/09/2010. Disponível em www.tse.jus.br. Acesso em: 15.11.2011.

de aplicar sanções e determinar devolução de valores desviados, não aplicados ou mal aplicados. Para completar, tais decisões possuem eficácia de título executivo, não necessitando de referendo judicial para sua constituição e cobrança via execução forçada.

Ora, aplicação de multas e imputação de débitos somente ocorrem na seara técnica, nas contas de gestão. Não ocorrem no campo político, das contas de governo, uma vez que quem julga politicamente o representante máximo do ente federativo são os representantes eleitos. Assim, nas contas de governo não há aplicação e multa ou determinação de devolução de recursos.

Adotar a tese de que o chefe do executivo deve ser julgado unicamente por deputados e vereadores (em ambas as contas) é autorizar o legislativo a desconstituir os títulos executivos produzidos pelos tribunais de contas. Contudo, tal hipótese não tem respaldo constitucional, visto que tais documentos somente podem ser desfeitos pelo poder judiciário, na hipótese de existir vício que macule a sua formalização. Se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, haja vista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.⁶⁷

Além disso, qualquer dúvida sobre matéria (e seus efeitos quanto à inelegibilidade) foi afastada pela nova redação da Lei Complementar nº 64/90. O art. 1º, inc. I, g, (redação dada pela “lei da ficha limpa” -Lei Complementar nº 135/2010) dispõe que:

Art. 1º São inelegíveis:
I -para qualquer cargo:

⁶⁷ FURTADO, op. cit., p. 74- 75.

[...]

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, **APLICANDO-SE O DISPOSTO NO INCISO II DO ART. 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A TODOS OS ORDENADORES DE DESPESA, SEM EXCLUSÃO DE MANDATÁRIOS QUE HOVEREM AGIDO NESSA CONDIÇÃO.** (não grifado no original)

A parte final do dispositivo citado estabelece que os mandatários que ordenaram despesa submeter-se-ão a julgamento pelo tribunal de contas, nos termos do art. 71, inc. II, da Constituição Federal. Isso vale para senador, deputado e vereador que ocupe cargo no âmbito do poder executivo e vale também para o presidente, o governador e o prefeito que, deixando de lado suas funções de governo, pratique atos de gestão, na qualidade de ordenador de despesa.⁶⁸

Assim, em razão de tais fundamentos, verifica-se que o entendimento mais adequado à letra e ao espírito da constituição é aquele segundo o qual se reconhece a dualidade de julgamento para o chefe do executivo: de um lado, julgamento pelo poder legislativo (no âmbito das contas de governo, após emissão de parecer prévio) e, de outro, o julgamento terminativo proferido pelo tribunal de contas (no âmbito das contas de gestão, caso pratique atos de ordenação de despesa), sem necessidade de ratificação legislativa.

Em ambas as hipóteses, nos termos do art. 1º, inc. I, g, da Lei Complementar 64/90, o julgamento de irregularidade terá como consequência a inelegibilidade para qualquer cargo, pelo prazo de oito anos contados a partir da data da decisão.

⁶⁸ “A correta idéia adotada pelo legislador era a de que se o pretendente ao cargo público não era capaz de gerenciar corretamente as contas que estavam sob sua gestão, não estaria apto ao cargo público eletivo que, à semelhança do anterior, envolverá gestão de recursos públicos.” FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, ano. 42, n. 118, maio/agosto 2010, p. 08.

Conclusão

Conforme previsão da constituição da República Federativa do Brasil, existe uma dualidade para o julgamento das contas apresentadas pelo poder executivo em todos os níveis de governo. De um lado, as contas de governo e, de outro, as contas de gestão. As primeiras dizem respeito aos aspectos mais abrangentes da atuação do presidente, do governador ou do prefeito e têm como objetivo o desempenho quanto ao exercício das funções de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas e tem como foco a verificação dos resultados alcançados. As segundas tratam de aspectos técnicos e verificação das formalidades necessárias para a ordenação de despesas.

Nos termos do art. 71, inc. I, da constituição da República Federativa do Brasil, as contas de governo do presidente da República são apreciadas pelo TCU e são julgadas pelo Congresso Nacional. Nos termos do art. 71, inc. II, do mesmo conjunto de normas, as contas de gestão são julgadas pelo TCU, em decisão terminativa. O mesmo modelo deve ser aplicado para os estados e para os municípios.

A rejeição de contas, tanto as de gestão quanto as de governo, acarreta a sanção de inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos contados da data da decisão do órgão competente, nos termos do art. 1º, inc. I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Não obstante essa dualidade, o TSE entende que a inelegibilidade somente ocorre se o julgamento for proferido pelo respectivo poder legislativo, de modo que ao tribunal de contas compete emitir parecer prévio, peça de natureza eminentemente técnica e sem conteúdo decisório. A corte eleitoral somente reconhece tal dualidade na hipótese de julgamento de contas referentes a convênios, acordos e ajustes, com fundamento no art. 71, inc. VI, do texto constitucional. Contudo, não existe diferença entre as despesas ordenadas com fundamento no art. 71, inc. II, e com fundamento no art. 71, inc. VI. O constituinte visou apenas a deixar claro que a competência de julgamento deve ser do tribunal de contas do ente federativo repassador dos recursos e não o do que realiza as despesas.

A discussão acerca da dualidade de julgamento das contas do chefe do executivo pendente de julgamento no STF, pois com

nova composição seus ministros apresentam decisões monocráticas em sentidos opostos. Embora ainda não exista decisão definitiva, o entendimento mais adequado com as normas constitucionais é o que acolhe a dualidade de julgamento das contas do poder executivo.

Primeiramente, essa divisão não foi um descuido do poder constituinte, mas opção expressa, que tem sua razão de ser: entregar ao órgão político a decisão das opções políticas e, ao órgão técnico, o julgamento dos atos técnicos de ordenação de despesa.

Em segundo lugar, o afastamento da distinção deixa todas as contas de um ente federativo sem julgamento técnico, mesmo as de gestão, cuja análise não deve ser política; para tanto basta o chefe do executivo avocar para si toda ordenação de despesa.

Em terceiro lugar, desconsiderar a separação de julgamento de contas do executivo possibilita, na prática, que as multas e as devoluções de recursos determinadas pelos tribunais de contas, nas contas de gestão, sejam canceladas pelos legislativos. No entanto, essa possibilidade viola a constituição (art. 71, § 3º), segundo a qual as decisões das cortes de contas que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo.

Por fim, a Lei Complementar nº 135/2010 alterou a redação do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990 e estabeleceu que a sanção de inelegibilidade decorre também do julgamento de irregularidade das contas proferido com fundamento no art. 71, II, da constituição, e deve ser aplicada a todos os ordenadores de despesa, “sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

Em conclusão, nos termos das normas que tratam da matéria, no caso de contas de governo do poder executivo, cabe ao tribunal de contas emitir parecer prévio e ao poder legislativo proferir julgamento. Nas de gestão, a competência para o julgamento é do tribunal de contas, em decisão terminativa, com todas as consequências decorrentes da rejeição (dentre as quais a inelegibilidade para qualquer cargo pelo prazo de oito anos), independentemente de o ordenador das despesas ser o chefe do poder executivo.

Referências

AGUIAR, Ubiratan Diniz; ALBUQUERQUE, Márcio André Santos de; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. **A administração pública sob a ótica do controle externo**. Belo horizonte: Fórum, 2011.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BARRETO, Davi Ferreira Gomes et. al. Contas do governo como instrumento de accountability, de melhoria da governança e de fomento à cidadania. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 43, n. 121, maio/ago. 2011.

BELLAN, Rosana Aparecida; SILVA, Elóia Rosa. A dupla função do Tribunal de Contas na fiscalização das contas do prefeito municipal. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte, ano 2, n. 1, set. 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**. Brasília: TCU, 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas/contas_governo/contas_10/index.html>. Acesso em: 16 nov. 2011.

BULOS, Uadi Lammego. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CUNHA JUNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 5.ed. Salvador: Jus Podium, 2011.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. Belo horizonte: Fórum, 2003.

FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 42, n. 118, maio/ago. 2010.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, ano 35, n. 109, maio/ago. 2007.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Marcio Heleno. A dualidade de julgamento das contas públicas do chefe do poder executivo municipal. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 37, n. 4, out./dez. 2000.

VASCONCELOS, Marcio. O duplo julgamento das contas de prefeitos ordenadores de despesas. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**, Teresina, v. 11, n.1, jan./dez. 2007.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.