



Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Revista Jurídica

VERBA LEGIS

2014

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Ve

Verba Legis

Verba Legis

Verba Leg

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba L

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba Legis

Verba L



A INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS : A COMPETÊNCIA PARA REJEITAR AS CONTAS DE PREFEITOS E PRESIDENTES DE CÂMARAS MUNICIPAIS

Bruno Seixas Lopes¹

1. Introdução

A Lei Complementar nº 135/2010, denominada “Lei da Ficha Limpa”, cujo Projeto de Proposição Legislativa nº 518, de 2009, foi apoiado por um milhão e setecentas mil assinaturas do eleitorado, deu nova redação à Lei Complementar nº 64/90, aperfeiçoando a legislação infraconstitucional sobre inelegibilidades, a fim de proteger a moralidade para o exercício de mandato político.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 135/2010 modificou o disposto na alínea g do art. 1º da Lei Complementar nº 64/2010, para prever hipótese de inelegibilidade, pelo prazo de 8 (oito) anos, aos “que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente [...]”.

As Eleições Municipais de 2012 foram o marco inaugural de aplicação das inovações trazidas pela denominada “Lei da Ficha Limpa”.

Considerando, pois, a recente vigência do sobredito ato legislativo, a doutrina especializada revela-se ainda incipiente no trato do assunto, especialmente quanto aos moldes atuais da inelegibilidade por rejeição de contas. E a jurisprudência está em franco processo de consolidação, haja vista a necessidade de reformulação para atender às novas exigências normativas.

¹ Analista Judiciário do TSE, removido para o TRE-GO, Especialista em Direito Eleitoral.

Daí, advém a *questio juris* objeto deste artigo: qual é o órgão competente para rejeitar a prestação de contas de prefeito e presidente de câmara legislativa?

2. Contas Públicas e os Órgãos de Controle Externo

O Direito Financeiro é ramo do direito público que estuda a atividade financeira do Estado. Por sua vez, atividade financeira representa a procura dos meios necessários para satisfazer às necessidades públicas. O Direito Financeiro tem como objeto, portanto, o conjunto de normas destinadas a reger o planejamento, a gestão, a arrecadação, o dispêndio de recursos e o endividamento na busca pela satisfação das necessidades públicas.

A atividade financeira estatal concretiza-se por meio de documento denominado orçamento público.

Por definição legal, contida no art. 2º da Lei 4.320, de 1964, a norma geral sobre finanças públicas, orçamento público é ato legislativo primário - cujo projeto de lei é deflagrado pelo Chefe do Executivo e submetido à aprovação do Poder Legislativo - que contém “a discriminação das receitas e despesas, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”.

Segundo o princípio da universalidade, toda a receita e toda a despesa devem estar previstas na lei orçamentária anual. Implica dizer que toda arrecadação de recursos e todo gasto público realizado no exercício financeiro devem ser autorizados por lei.

A vinculação do planejamento e execução orçamentária aos ditames da lei pretende conferir transparência à gestão fiscal e permitir a análise *a posteriori* dos atos praticados pela Administração à

luz da legalidade, eficiência, economicidade e moralidade.

Assim, considerado o orçamento como instrumento da política econômica governamental, dado o caráter intervencionista do Estado, torna-se obrigatório que o Chefe do Executivo e quaisquer outros administradores de dinheiros públicos prestem anualmente contas ao órgão de controle externo.²

A finalidade da prestação de contas é justamente permitir o controle da gestão e execução orçamentária.

O controle externo compete ao Poder Legislativo, que verificará a probidade dos atos administrativos, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das leis de orçamento.³

No que tange ao controle externo, a Constituição Federal, em seus arts. 70 e 71, estabelece o modelo organizacional a ser seguido por todos os entes da federação.

Assim, as contas anuais do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, que as julgará, após parecer prévio do Tribunal de Contas. Já as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração serão julgadas diretamente pela Corte de Contas, mediante parecer conclusivo.

Na lição de Patrícia Brito e Sousa, prestação de contas é o procedimento pelo qual “pessoa física, órgão ou entidade, por final de gestão ou por execução de contrato formal, no todo ou em par-

te, prestarão contas ao órgão competente quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da utilização dos recursos orçamentários e extraorçamentários, da fidelidade funcional e do programa de trabalho”.⁴

Dessa forma, a prestação de contas constitui técnica de controle dos atos da Administração Pública, revelador da arrecadação e destinação do dinheiro público.

3. Contas de Gestão e Contas de Ordenação

Definido o conceito de contas públicas e a obrigatoriedade de prestá-las, revela-se primordial, para se atingir os objetivos desta pesquisa, distinguir as contas comuns dos ordenadores de despesa e as contas de gestão de Chefe de Poder Executivo.

Ordenador de despesa é o agente público responsável por autorizar o pagamento de despesas públicas, que só será efetivado após sua regular liquidação.

A liquidação de despesa é instituto regulado pelo art. 63 da Lei 4.320/64.

A análise do dispositivo legal acima citado permite concluir que a liquidação de despesa é procedimento de verificação da regularidade do pagamento a ser efetuado pela Administração Pública.

Tal procedimento tem por base o ajuste firmado entre o particular e a Administração, visando à satisfação de necessidade pública, o qual se instrumentaliza por contrato ou nota de empenho, esta somente nos casos que a lei permite.

O ajuste ou, em outras palavras, o contrato administrativo é resultado, em regra, de procedimento licitatório - exceto nas hipóteses de inxi-

² Sob esse aspecto, registra-se que a titularidade dos recursos estatais pertence ao povo, que outorga a gestão do patrimônio público aos representantes eleitos, os quais agindo como delegatários devem prestar contas de seus atos.

³ BRASIL. Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964. Art. 81. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320compilado.htm. Acesso: 4/6/2013.

⁴ SOUSA, Patrícia Brito e. Inelegibilidade decorrente de contas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p.36.

gibilidade e dispensa -, o qual objetiva selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, respeitada a isonomia entre os participantes, visando à prestação de serviços ou à aquisição de materiais para o poder público.⁵

Essas breves digressões sobre pagamento, liquidação e contratos públicos demonstram que: se o ordenador de despesa é o servidor público responsável por autorizar o pagamento, se o pagamento somente se dá após a liquidação da despesa e se liquidação de despesa tem como substrato documental, via de regra, o contrato administrativo, então, as contas do ordenador decorrem da execução de ajuste firmado entre o particular contratado e o poder público.

Contudo, a atuação do ordenador de despesa é ainda mais ampla. O art. 12 da Lei 4.320/64⁶ dispõe que se classificam como despesas correntes “as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”.

Aí se incluem despesas com material de consumo e serviços prestados por terceiros, gastos compreendidos na esfera de atribuição do ordenador de despesa. Todavia, despesas com pessoal civil e militar também são correntes e, certamente, compete ao gestor público fixá-las, observados os limites legais, mas ao ordenador liquidá-las.

Já as despesas de capital, ou seja, a de investimentos públicos, reportam-se às funções do gestor, visando o fomento público da economia, como por exemplo, a ampliação da malha rodoviária. Contudo, o pagamento de despesas referentes à execução

de obras públicas e à aquisição de material permanente é atividade típica do ordenador, embora sejam classificadas como despesas de capital.

Assim, não é a classificação contábil da despesa que permitirá a distinção das contas do ordenador e das do gestor, mas, sim, a função financeira desempenhada pelo agente público examinado.

Neste sentido, Edson de Resende Castro expõe que o manejo de recursos entre as diversas unidades orçamentárias é capaz de caracterizar as funções do gestor dos dinheiros públicos, traduzindo a ideia de certa margem de discricionariedade nas atividades deste e de vinculação nas do ordenador.⁷

As contas de gestão só podem ser atribuídas aos Chefes do Executivo, porquanto são os responsáveis por: I) atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; II) observância dos limites e condições para a realização de operações de crédito e a inscrição em restos a pagar; III) medidas para resguardar o limite da despesa total com pessoal; e IV) despesas com os montantes das dívidas consolidadas e mobiliárias; V) fixação dos percentuais de gastos com saúde e educação.

As funções dos ordenadores são bem mais restritas: I) autorizam a abertura de procedimento licitatório; II) a contratação direta por dispensa e inexigibilidade, dependendo do valor do objeto licitado; III) aplicam multas em face do inadimplemento de particulares contratados; IV) decidem pela rescisão de contratos administrativos; V) autorizam o reembolso de diárias; VI) o pagamento dos servidores; VII) o empenho e a liquidação de despesa; VIII) a revogação e anulação de processos licitatórios; IX) o pagamento de água, luz, contas telefônicas do órgão, com base nos convênios celebrados, etc.

5 Existem outras modalidades de ajustes entre a Administração Pública e o particular, como a permissão, a concessão e, mais recentemente, podendo ter como partícipes outros entes públicos, os consórcios e os convênios.

6 BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Art. 12. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320compilado.htm. Acesso: 4/6/2013.

7 REIS, OLIVEIRA e CASTRO, Márlon Jacinto, Marcelo Roseno, Edson de Resende. Ficha Limpa : Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010 : interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo : EDIPRO, 2010, p. 119.

4. O Órgão Competente

4.1. Posição da Doutrina

No âmbito federal, a Constituição da República atribui função fiscalizatória, contábil e orçamentária ao Congresso Nacional, o qual exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, competindo-lhe, dentre outros, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, e 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 (incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal).

Em análise a tal comando constitucional, o Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido que:

A CF é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do TCU são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o STF tem reconhecido a clara distinção entre: 1) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF/1988; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF/1988. Precedentes. Na segunda hipótese [e relevante acrescentar: apenas neste caso!], o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo.⁸

8 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.715-MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-5-2006, Plenário DJ de 25-8-2006.

Quanto ao controle externo no âmbito municipal, preceituou a Lei Maior que, *litteris*:

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.⁸ (destacou-se)

Ao se debruçar na análise dos citados dispositivos constitucionais, grande parte da doutrina especializada concluiu que: I) as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, atinentes à execução do orçamento, devem ser apreciadas exclusivamente pelo Poder Legislativo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, o qual funcionará, neste caso, como órgão técnico-auxiliar do Parlamento; e II) as demais contas do Chefe do Poder Executivo – na condição de ordenador de despesas – serão apreciadas pelo Tribunal de Contas que emitirá julgamento, por força de competência atribuída diretamente pela Constituição (inciso II do art. 71).

Na defesa dessa posição, argumentou Edson de Resende Castro⁹, José Jairo Gomes¹⁰, Patrícia

9 REIS, OLIVEIRA e CASTRO, Márlon Jacinto, Marcelo Roseno, Edson de Resende. Ficha Limpa : Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010 : interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo : EDIPRO, 2010, p. 131.

10 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2011, pp. 184-185.

Brito e Sousa¹¹.

Em sentido contrário, pronunciou-se Joel José Cândido¹² e Marcos Ramayana¹³.

4.2. Posição da Jurisprudência

No entanto, a posição defendida pela grande maioria da doutrina especializada não reflete o entendimento da jurisprudência eleitoral em voga.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu, conforme o outrora assinalado, que o modelo de controle externo desenhado no plano federal é de observância compulsória pelo legislativo dos estados-membros e municípios.

O Pretório Excelso fixou tal exegese em respeito ao princípio da simetria constitucional, o qual pode ser definido como a obrigação de o constituinte estadual seguir fielmente as opções de organização e de relacionamento entre os Poderes acolhidas pelo constituinte federal.¹⁴

No sentir da corrente prevalecente, se ao Tribunal de Contas da União e dos Estados é vedado julgar as contas do correspondente Chefe do Poder Executivo (federal ou estadual), seja na condição de ordenador de despesas ou gestor orçamentário, igual sistema fiscalizatório deve ser obrigatoriamente atribuído às contas do Prefeito.

Nesse sentido, é pacífico o entendimento do

11 SOUSA, Patrícia Brito e. Inelegibilidade decorrente de contas públicas. Rio de Janeiro : Forense, 2010, p. 61.

12 CÂNDIDO, Joel J. Inelegibilidades no direito brasileiro. Bauru, São Paulo : EDIPRO. 2 ed. Ver. amp. atual., 2003, p. 191.

13 RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 12 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Impetus, 2011, p. 354.

14 Vê-se, pois, que o indigitado postulado jurídico (o da simetria) é corolário do próprio princípio da separação de Poderes, por sua vez, sustentáculo do Estado Democrático de Direito.

Egrégio Tribunal Superior Eleitoral.^{15 16}

4.3. Críticas à Jurisprudência

Examinando os indigitados precedentes, concluiu Edson Resende Castro que tornou-se “desnecessária a discussão - para efeitos eleitorais - que se desenvolveu no STF e TSE sobre ser ou não o Tribunal de Contas o órgão julgador do agente político ordenador de despesas”.¹⁷

E continua o Professor e membro da Comissão de Juristas encarregado pelo Senado Federal da elaboração de anteprojeto do Novo Código Eleitoral Brasileiro, “[...] a aplicação do inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários políticos que houverem agido nessa condição, impõe como órgão competente, para o efeito de inelegibilidade, o Tribunal de Contas”, o qual, observa-se, “julgará as contas do agente político mediante parecer técnico conclusivo, de igual maneira ao verificado em relação às contas comuns dos demais administradores de dinheiros públicos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal”.

4.4. Entendimento da Vanguarda

O Ministro Dias Toffoli referendou os argumentos acima expostos e submeteu a tese ao colegiado do Eg. Tribunal Superior Eleitoral, restando,

15 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 396041, Acórdão de 13/04/2011, Relator(a) Min. MARCO AURÉLIO MENDES DE FARIAS MELLO, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 14/06/2011, Página 40/41.

16 BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Ordinário nº 462727, Acórdão de 08/02/2011, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 11/4/2011, Página 30-31.

17 REIS, OLIVEIRA e CASTRO, Márlon Jacinto, Marcelo Roseno, Edson de Resende. Ficha Limpa : Lei Complementar nº 135, de 4.6.2010 : interpretada por juristas e membros de organizações responsáveis pela iniciativa popular. São Paulo : EDIPRO, 2010, p. 135.

contudo, voto vencido nos casos apreciados.

No julgamento do REspe nº 200-89/RJ, Rel. Min. Luciana Lóssio, ocorrido na sessão de 18.10.2012, Toffoli reafirmou seu entendimento sobre a questão, nos seguintes termos:

Sobreveio a Lei Complementar nº 135, de 2010, que expressamente estabeleceu que a todos os ordenadores de despesa seja aplicado o artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, inclusive àqueles que atuarem como tal em razão do mandato.

Não estamos aqui a julgar a conta do prefeito; esta, sim, submete-se ao artigo 31, § 20, da Constituição Federal. Fiquei vencido, submeto-me aqui, embora, no Supremo, ainda vá continuar com meu ponto de vista em relação à possibilidade da aplicação da decisão do Tribunal de Contas enquanto não sobrevém a decisão política da Câmara de Vereadores.

Neste caso, porém, não se trata das contas anuais, das contas de prefeito; trata-se da conta de ordenador de despesa.

E como ordenador de despesa, ele deixou de recolher ao Instituto Nacional de Seguro Social. Gravíssima ilicitude.

[...] Entendo, portanto, que há, sim, a matéria julgada pelo Supremo: é aplicável o artigo 71, II, mesmo a quem exerce mandato.

O Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba, rompendo com os paradigmas jurisprudenciais dominantes, inovou no trato da matéria, consolidando, em seu âmbito de atuação, a tese de que o Tribunal de Contas tem competência para julgar as contas de Prefeito nas funções, frisa-se, de ordenador de despesas.¹⁸

Existem outros julgados vanguardistas, como, por exemplo, o proferido pelo Tribunal Regional

18 BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba. REGISTRO DE CANDIDATOS nº 441724, Acórdão nº 568 de 04/08/2010, Relator(a) NILIANE MEIRA LIMA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 04/08/2010.

Eleitoral do Rio de Janeiro no Recurso Eleitoral nº 6851, Acórdão de 20/09/2012, Relator Luiz Roberto Ayoub, Publicado em Sessão, Volume 17:30, Data 20/09/2012.

5. Presidentes de Câmaras Municipais: qual Órgão de Controle os Julgará?

Os presidentes de câmaras legislativas assumem a função de ordenadores de despesas e, por isso, o Tribunal de Contas detém competência para o julgamento de suas gestões financeiras.¹⁹

Marcos Ramayna, ao examinar a competência para o julgamento das contas de presidente de câmara municipal, afirma que o órgão competente para tanto é o Tribunal de Contas do Município ou do Estado, quando no município não houver Tribunal de Contas, “mas o importante é que o Tribunal de Contas Municipal não pode submeter a sua decisão à aprovação da própria Câmara Municipal”, pois, nestes casos, não atua como “órgão parecerista, e sim, julgador”.²⁰

6. Conclusão

No âmbito municipal a diminuta estrutura do aparelho estatal geralmente não permite a distin-

19 AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RETENÇÃO. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL. AUSÊNCIA. VÍCIO INSANÁVEL. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO.

1. A simples menção do tema no relatório do voto, sintetizando as razões recursais, não supre o requisito do prequestionamento.

2. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias caracteriza vício insanável.

3. Os Tribunais de Contas detêm competência constitucional para julgar as contas dos presidentes das Casas Legislativas.

4. Agravo regimental desprovido”. (BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32239, Acórdão de 03/12/2008, Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 3/12/2008).

20 RAMAYANA, Marcos. Direito Eleitoral. 12 ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro : Impetus, 2011, p. 356.

ção da figura do gestor da do ordenador de despesas, como facilmente se verifica no plano federal e estadual.

Dessa forma, é comum o Chefe do Executivo local fixar, por exemplo, o percentual da dotação orçamentária que cabe à saúde e à educação – ato típico de gestão -, bem como ordenar o mero pagamento da folha do pessoal.

Sendo, pois, fragmentável a função financeira do Prefeito, o Tribunal de Contas estadual ou municipal, em respeito ao esquema organizatório-funcional de repartição de competências fixado na Constituição Federal: I) emitirá, como órgão técnico-auxiliar, parecer prévio quanto às contas de gestão anual, competindo o julgamento político à câmara municipal; e II) proferirá parecer conclusivo quanto às contas de ordenação de despesas, julgando-as definitivamente na esfera administrativa.

Conforme o amplamente demonstrado no estudo, diferentemente do Presidente da República e dos Governadores, os Prefeitos efetuam sim atos de ordenação de despesas.

Não é, portanto, o cargo do agente público que fixa a competência para o julgamento das prestações de contas, mas, sim, as funções financeiras que eles exercem na estrutura governamental.

Isto é, se separáveis as atribuições financeiras do agente político: atos de gestão e atos de ordenação de despesa, cindível também a competência para o julgamento das contas em razão da sua natureza, conforme modelo institucional esquematizado pelo poder constituinte nos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal.

Se no plano federal e estadual é legítimo o julgamento das funções de gestão e das de ordenação por órgãos de controle distintos, a eventual acumulação das referidas atribuições por um úni-

co agente político, o Prefeito, não teria capacidade de invalidar a regra e atrair a jurisdição política do Poder Legislativo para ambas as hipóteses.

Adotar outra forma de pensar implica em deturpar o esquema organizacional traçado pelo poder constituinte originário, consistente na repartição prévia e ponderada da competência para o julgamento da prestação de contas a depender da natureza da função financeira desempenhada pelo agente público.

Consigna-se que inexistente no ordenamento jurídico constitucional o foro privilegiado político para o julgamento das contas de Prefeitos, sendo tal concepção fruto da atividade jurisdicional atípica legiferante.

O art. 31, § 2º, da Constituição Federal²¹, não deve ser interpretado isoladamente, sem se levar em conta o conjunto do ordenamento constitucional. A citada norma, em observância ao princípio da simetria, regula apenas o julgamento da prestação de contas anuais dos prefeitos. Aplicar a norma a todas as espécies de contas do prefeito não tem, em verdade, qualquer amparo constitucional, violando a própria literalidade do texto. Não cabe, pois, ao hermenêuta adotar um sentido de interpretação que desprestigie a unidade do texto constitucional ou que perturbe o esquema organizatório-funcional fixado pela própria Constituição.

A interpretação isolada do referido dispositivo reflete a incapacidade de o Poder Judiciário lidar com temas que envolvem a atividade financeira do Estado.

Ressalta-se que o julgamento político é mani-

²¹ 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. [...] § 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.

pulável (e, por isso, repudiável), no sentido de possibilitar que o Executivo, detentor da maioria parlamentar, envolva os representantes do povo num “jogo” de troca de benesses políticas, a fim de que seus interesses – leia-se: manter-se no poder – prevaleçam. Ademais, o julgamento político é frágil do ponto de vista técnico e jurídico.

Assim, entender que os tribunais de contas têm competência para julgar as contas de Prefeitos quando investidos nas funções de ordenadores de despesas está em perfeita consonância com os princípios da simetria, da correção funcional²² e, sobretudo, da moralidade para o exercício de mandato político, conferindo unidade²³ e máxima eficácia²⁴ às normas constitucionais.

22 Segundo Gilmar Mendes: “tem por finalidade orientar os intérpretes da Constituição no sentido de que, instruindo a norma fundamental um sistema coerente e previamente ponderado de repartição de competência, não podem os seus aplicadores chegar a resultados que perturbem o esquema organizatório-funcional nela estabelecido [...]. (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 176).

23 Conforme leciona o sobredito autor: “as normas constitucionais devem ser vistas não como normas isoladas, mas como preceitos integrados num sistema unitário de regras e princípios, que é instituído na e pela própria constituição. Em nenhuma hipótese devemos separar uma norma do conjunto em que ela se integra, até porque o sentido da parte e o do todos são interdependentes.” (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 174).

24 Na lição do Ministro do STF: “o cânone hermenêutico-constitucional da máxima efetividade orienta os aplicadores da Lei Maior para que interpretem as suas normas em ordem a otimizar-lhes a eficácia, sem alterar o seu conteúdo” (MENDES, Gilmar. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho, Paulo Gustavo Gonet Branco. 5. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2010, p. 179).