

PRINCIPAIS CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA REPROVAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS PRESTADAS POR PREFEITOS

MAIN CAUSES AND CONSEQUENCES OF THE REPROVAL
OF PUBLIC ACCOUNTS PROVIDED BY MAYORS

Willian Alves de Souza

Mestrando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP).
Especialista em Direito Público pela UNIAMÉRICA, PR. Graduado em Direito pela Universidade
Estadual de Maringá (UEM). Advogado Público. E-mail: williansouza_52@hotmail.com

Jaime Domingues Brito

Doutor em Direito pela ITE de Bauru, SP. Mestre em Direito pela UENP. Professor da graduação, Mestrado e Doutorado
em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Advogado. E-mail: jaimedbrito@hotmail.com

Como citar: SOUZA, Willian Alves de; BRITO, Jaime Domingues. Principais causas e consequências da reprovação das contas públicas prestadas por prefeitos. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 20, n. 2, p. 11-26, ago. 2025. DOI: 10.5433/1980-511X.2025.v20.n2.45854. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 16/11/2022

Aceito em: 22/04/2025

Resumo: Esta pesquisa busca demonstrar quais são as causas mais frequentes que ensejam Parecer Prévio desfavorável das contas dos Prefeitos por parte dos Tribunais de Contas, bem como as consequências advindas da reprovação das mesmas quando realizada pelo órgão competente. Expli-ca-se sobre o dever de prestar contas, tanto em relação às de governo quanto às de gestão, bem como estabelece, a partir de decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral, o órgão competente para o julgamento das con-tas dos Prefeitos. Para tanto, emprega-se, como fundamentação teórica, análise de textos norma-tivos extraídos do ordenamento jurídico nacional, bem como ensinamentos da Doutrina e preceden-tes firmados pelos Tribunais pátrios. Utiliza-se o procedimento técnico de pesquisa bibliográfica, com objetivo exploratório e abordagem qualitati-va, empregando-se o método dedutivo. Por fim, a pesquisa é concluída trazendo como resultado a necessidade de se desenvolver uma boa administ-ração pública, com o correto emprego dos recursos públicos, para se evitar Parecer Prévio desfavoráv-el e a consequente reprovação das contas.

Palavras-chave: prestação de contas; reprovação; causas e consequências.

Abstract: This research identifies the most frequent causes that lead to unfavorable preliminary opinions on mayors' accounts by the Courts of Accounts, as well as the consequences arising from their final dis-approval by the competent body. The study explains the duty of accountability in both governmental and managerial contexts and, based on a landmark Federal Supreme Court ruling with general reper-cussion, establishes which body is competent for the final judgment of mayors' accounts. For this purpose, the theoretical foundation is based on an analysis of normative texts from the national legal system, as well as legal doctrine and precedents from Brazilian courts. The study uses a deductive method, employing bibliographic research with an exploratory objective and a qualitative approach. Finally, the research concludes by highlighting the need for sound public administration and the prop-er use of public resources to avoid unfavorable preliminary opinions and the consequent disap-proval of accounts.

Keywords: accountability; disapproval; causes and consequences.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho utiliza-se do método dedutivo e tem, como objetivo principal, demonstrar aos leitores a importância da boa administração e gestão dos recursos públicos por parte dos Prefeitos, principalmente no cenário atual da Administração Pública nacional, no qual é notório supervisão e fiscalização exercida por diversos órgãos de controle e, sobretudo, pela população, que está cada dia mais interessada e preocupada com o bom andamento da máquina pública e com a correta destinação do dinheiro público.

Primeiramente, traz-se à tona a obrigação do chefe do Poder Executivo de prestar contas sempre que arrecadar, utilizar, administrar ou gerenciar dinheiro, bens e valores públicos. Este dever decorre do comando previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República (Brasil, 1988). Além disso, em seguida, demonstra-se qual é o órgão competente para efetuar o julgamento das contas de Prefeitos, conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em julgamento de Recurso Extraordinário com Repercussão Geral reconhecida, em que fixou-se tese sobre o assunto.

Em segundo lugar, trabalha-se com as causas mais frequentes que ensejam o Parecer Prévio desfavorável por parte dos Tribunais de Contas. Entre os principais motivos, ganham destaque os seguintes: não aplicação do mínimo constitucional na educação e na saúde, superação do limite de despesa com pessoal, repasse excessivo à Câmara Municipal, déficit orçamentário, falta de repasse previdenciário, inclusão de despesas em restos a pagar sem cobertura no final do mandato.

Posteriormente, faz-se a análise das possíveis consequências advindas da reprovação das contas prestadas por Prefeitos e, entre elas, destacam-se as seguintes: imputação de multa, ato de improbidade administrativa, ressarcimento do dano causado ao patrimônio público, crime comum, crime de responsabilidade (e infração político-administrativa) e, ainda, uma das sanções mais pesadas para o agente político, que é a suspensão de seus direitos políticos passivos, acarretando em sua inelegibilidade.

Sendo assim, por intermédio deste trabalho, torna-se possível entender, de forma mais clara e objetiva, o instituto da prestação das contas públicas, bem como ela pode causar impactos positivos (quando o administrador público age com responsabilidade, licitude e eficiência, demonstrando para todos sua boa gestão da coisa pública) ou negativos (quando o administrador público atua de forma irregular, ilícita ou ineficiente, causando prejuízos ao patrimônio público), e, neste caso, pode acarretar a reprovação das contas, acompanhada de uma série de consequências indesejáveis.

1 DEVER DE PRESTAR CONTAS E ÓRGÃO COMPETENTE PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DE PREFEITOS

O parágrafo único do art. 70 da Constituição da República (Brasil, 1988) estabelece que deverá prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. Em que pese o referido dispositivo referir-se à União, trata-se de norma de observância obrigatória e, por conta do Princípio da Simetria, aplica-se aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Segundo Furta-do (2007, p. 62), “[...] a prestação de contas, conforme se vê na Constituição da República (Brasil, 1988), pode ser exigida de pessoa física ou jurídica, dependendo de como é constituída a relação jurídica entre devedor e credor da obrigação de prestar contas”.

Dessa forma, o Prefeito, por utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar recursos público, deve prestar contas da sua destinação para que, assim, os órgãos responsáveis possam exercer um controle mais efetivo da administração pública, e aqui inclui-se, também, o controle social. Porém, se o Prefeito se recusar ou, por qualquer outro motivo, não prestar contas, é possível a realização da tomada de contas especial.

O caput do art. 71 da Constituição da República (Brasil, 1988) dispõe que o controle externo do Poder Executivo será feito pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas da União. Por sua vez, enquanto o inciso I confere ao Tribunal de Contas a competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, mediante parecer prévio, o inciso II estabelece que a Corte de Contas deverá 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. Assim, nota-se que existem dois tipos de contas a serem prestadas pelo chefe do Poder Executivo, a saber: contas de governo, no art. 71, I, da Constituição da República (Brasil, 1988) e contas de gestão, prevista no art. 71, II, da Constituição da República (Brasil, 1988).

Antes de avançar, importante traçar a diferenciação entre contas de governo e contas de gestão e, para isso, lança-se mão das lições do Ministro Luís Roberto Barroso em seu voto no julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/CE (Brasil, 2017), que assim explica:

3. As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.
4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo - portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva -, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.

Fixada a premissa de que o Prefeito deve prestar contas, tanto as de governo quanto as de gestão, necessário estabelecer qual o Órgão competente para julgá-las, se Câmara Municipal ou se Tribunal de Contas. Visando findar a discussão acerca do assunto, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/CE (Brasil, 2017) realizado em 2016, com Repercussão Geral, por maioria de 6 votos a favor e cinco votos contra, fixou a seguinte tese:

Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

O voto vencido, conduzido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, estabelecia o Órgão competente para o julgamento das contas em função da natureza das contas prestadas (e não do cargo ocupado pelo administrador), de forma que as contas de governo deveriam ser julgadas pela Câmara Municipal após Parecer Prévio do Tribunal de Contas, nos termos do inciso I do art. 71 da Constituição da República (Brasil, 1988), enquanto as contas de gestão seriam julgadas pelo Tribunal de Contas, conforme inciso II do art. 71 da Constituição da República (Brasil, 1988). Por sua vez, o voto vencedor, proferido pelo Ministro Ricardo Lewandowski, conferiu à Câmara Municipal a competência para julgamento das contas dos Prefeitos (tanto as de governo quanto as de gestão), ou seja, de acordo com Lewandowski, a competência não é determinada pela natureza das contas (se de gestão ou de governo), mas sim pelo cargo ocupado por quem as presta, no caso, os Prefeitos municipais.

Logo, a partir do julgamento supracitado, o STF pacificou a controvérsia sobre a competência para o julgamento das contas prestadas por Prefeitos, estabelecendo que tal mister é atribuição da Câmara Municipal, por ser o órgão que representa a soberania popular. Dessa forma, em todo início de ano, o Chefe do Poder Executivo deve enviar ao Tribunal de Contas informações sobre as contas do Município referente ao exercício financeiro anterior, competindo a Corte de Contas realizar a análise contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial para, então, emitir um Parecer Prévio sobre as contas prestadas, o qual será remetido à Câmara Municipal para julgamento, deixando de prevalecer por

decisão de dois terços dos Vereadores em sentido contrário, conforme preconiza o §2º do art. 31 da Constituição da República (Brasil, 1988).

2 CAUSAS MAIS FREQUENTES QUE ENSEJAM PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL DAS CONTAS DOS PREFEITOS

Vários são os motivos que ensejam a constatação de irregularidades na prestação de contas dos Prefeitos, os quais são apontados no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas. Essas irregularidades podem estar relacionadas ao descumprimento dos comandos constitucionais e legais ou, ainda, à violação de outros Princípios da Administração Pública, como a moralidade, publicidade e eficiência. A partir de agora serão pontuadas as causas que, com maior frequência, ensejam a irregularidade das Contas públicas municipais.

2.1 NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NA EDUCAÇÃO

Nos termos do art. 212, caput, da Constituição das República (Brasil, 1988), os Municípios devem aplicar, anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental. Além disso, conforme regra estabelecida no art. 212-A, XI, da Constituição das República (Brasil, 1988), os Municípios devem aplicar 70% (setenta por cento) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.

É preciso ressaltar ainda que, com as novas regras atinentes ao FUNDEB, inseridas na Carta Magna por força da Emenda Constitucional nº 108/2020, certos percentuais do eventual complemento federal VAAT (valor anual total por aluno) são estritamente vinculados, sendo que 15% (quinze por cento) deve ser investido em despesas de capital na rede escolar (art. 212-A, XI, da Constituição das República) e 50% (cinquenta por cento) vincula-se à educação infantil (art. 212-A, §3º, Constituição das República) (Brasil, 1988, 2020).

Quanto ao limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) aplicável à manutenção e desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental, tal percentual incide sobre a receita resultante dos impostos arrecadados diretamente pela Administração Pública municipal, como IPTU, ISS, ITBI e IRRF dos servidores públicos municipais, somado aos impostos transferidos pela União e Estado, como FPM¹, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, por intermédio do Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais (São Paulo, 2021, p. 66-69), elenca algumas despesas que não devem compor o percentual mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) e que, se forem consideradas para esse fim, podem gerar Parecer Prévio desfavorável, sendo elas: despesas com pessoal em desvio de função; despesas com alimentação infantil e uniforme escolar; insumos e equipamentos utilizados na merenda escolar; despesas com pessoal da merenda escolar terceirizada; construção e manutenção de bibliotecas, museus e ginásios esportivos; custos proporcionais da Secretaria Municipal da Educação com transporte e bolsas de estudo para alunos do ensino médio e superior; aquisições globais de bens e serviços que também servem a vários outros setores da Administração (p. ex.: combustíveis, material de escritório ou de limpeza, peças de reposição da frota); despesas empenhadas em dotações estranhas às da educação; aquisição de veículos escolares sem as condições exigidas no Código Brasileiro de Trânsito; vale-refeição, cesta-básica, vale-transporte nos 70% do FUNDEB destinados aos profissionais da educação básica; entre outras despesas irregulares.

Nota-se que o objetivo do constituinte não é apenas a aplicação dos percentuais mínimos na educação. Pois é necessário que a educação infantil e o ensino fundamental sejam oferecidos de forma regular e obrigatórios, sob pena de responsabilidade do Prefeito.

1 Fundo de Participação dos Municípios (art. 159, I, “d” e “e”, da Constituição da República).

[...] o oferecimento do ensino obrigatório não está limitado ou vinculado ao investimento do percentual constitucional mínimo em educação. Explica-se melhor. Ainda que os recursos correspondentes aos percentuais mínimos fixados pela Constituição tenham sido efetivamente aplicados, se persistir o oferecimento irregular ou a falta do ensino obrigatório, tal circunstância continua a acarretar a responsabilidade da autoridade competente (Barcellos, 2002, p. 176).

Assim, tem-se que, além da não aplicação anual do mínimo constitucionalmente exigido na educação, é possível verificar que a utilização de recursos destinados à educação para a realização de despesas estranhas às finalidades constitucional e legalmente previstas podem ensejar a emissão de Parecer Prévio desfavorável pela Corte de Contas.

2.2 NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL NA SAÚDE

O art. 198, §2º da Constituição das República (Brasil, 1988), incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), estabelece que os Municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, “b” e §3º da Constituição das República (Brasil, 1988). Além disso, o inciso I do §3º do art. 198 da Carta Magna (Brasil, 1988) estabelece que compete à Lei Complementar, a ser reavaliada a cada 5 anos, estabelecer esses percentuais mínimos.

Para dar concretude ao referido comando normativo, a Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000) incluiu o art. 77 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) onde, em seu inciso III, ficou estabelecido que até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados pelos Municípios nas ações e serviços públicos de saúde serão de 15% (quinze por cento). Além disso, o §3º do art. 77 do ADCT estabelece que, na ausência da Lei Complementar específica, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o percentual estabelecido em suas disposições, ou seja, o limite mínimo de 15%.

Foi somente em 2012 que surgiu a Lei Complementar referida no inciso I do §3º do art. 198 da Constituição das República (Brasil, 1988), a saber, a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (Brasil, 2012), estabelecendo, em seu art. 7º, que os Municípios aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos próprios (IPTU, ISS, ITBI e IRRF dos servidores públicos municipais) e dos recursos provenientes de transferências constitucionais (FPM, ITR, ICMS, IPVA, IPI/Exportação, ITCMD).

Esse longo período entre a publicação da Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000) e a criação da Lei Complementar nº 141/2012 (Brasil, 2012) demonstrou a despreocupação do Poder Público em implementar de forma adequada políticas públicas de saúde no Brasil. Tanto é assim que, se não fosse pela regra transitória prevista no art. 77 do ADCT, os dispositivos da Constituição da República dando tratamento ao direito à saúde, incluídos pela Emenda Constitucional nº 29/2000 (Brasil, 2000), acabariam se tornando normas com eficácia totalmente limitada (Pinto, 2017, p. 119).

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, p. 73-74) elenca algumas despesas que não devem compor o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) e que, se forem consideradas para esse fim, podem gerar Parecer Prévio desfavorável, sendo elas: despesas com pessoal em desvio de função; planos fechados de saúde para servidores; aquisições globais de bens e serviços, que também servem vários outros setores da Administração (p. ex.: material de escritório, limpeza, combustíveis, reparos em viaturas); limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo), entre outras despesas irregulares.

Assim, percebe-se que, da mesma forma como ocorre com a educação, além da não aplicação anual do mínimo constitucionalmente exigido na saúde, é possível verificar que a utilização de recursos destinados à saúde para a realização

de despesas estranhas às finalidades constitucional e legalmente previstas podem resultar na irregularidade das contas do Prefeito perante o Tribunal de Contas.

2.3 SUPERAÇÃO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL

O art. 169, caput, da Constituição das República (Brasil, 1988) estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar.

Para dar concretude ao dispositivo constitucional supracitado, em 4 de maio de 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101 (Brasil, 2000), tendo recebido a alcunha de “Lei de Responsabilidade Fiscal” (LRF). O art.19, caput, do referido diploma dispõe que, nos Municípios, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida². Em complemento, o art. 20, III, da mesma Lei Complementar estabeleceu que a divisão do limite de 60% (sessenta por cento) não poderá exceder, na esfera municipal, o montante de 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Poder Executivo e de 6% (seis por cento) para o Poder Legislativo (Brasil, 2000).

Além disso, o caput do art. 22 da LRF exige que a verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 seja realizada ao final de cada quadrimestre (em abril, agosto e dezembro) (Brasil, 2000). A título de informação, Harrisson Leite (2016, p. 328) ensina que “[...] esse limite de despesa tem como referência a despesa do mês analisado (mês em referência) com as dos últimos onze meses imediatamente anteriores. Aqui a importância do parâmetro, pois não se analisa pura e simplesmente a despesa do ano civil”.

A Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) também trouxe, no art. 59, §1º, II, o “limite de alerta”, ou seja, sempre que o Tribunal de Contas verificar que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite previsto (que, no Município, seria 48,6% para o Executivo e 5,4% para o Legislativo, considerando-se a receita corrente líquida), deverá emitir um “alerta” aos Poderes ou Órgãos referidos no art. 20.

Continuando na preservação da prudência fiscal, o parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) trouxe o “limite prudencial”. Assim, se a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite previsto (que, no Município, seria 51,3% para o Executivo e 5,7% para o Legislativo, considerando-se a receita corrente líquida), os Poder ou Órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso estão proibidos de: conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição da República (Brasil, 1988); criar cargo, emprego ou função; alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; contratar de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6o do art. 57 da Constituição da República (Brasil, 1988) e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Percebe-se que o “limite de alerta” não se confunde com o “limite prudencial”, pois o primeiro é emitido quando o total da despesa com pessoal atinge 90% (noventa por cento) do limite e não acarreta qualquer restrição ao Poder ou Órgão. Já o segundo é emitido quando o total da despesa com pessoal atinge 95% (noventa e cinco por cento) do limite e, além disso, vem acompanhado de uma série de restrições (Pascoal, 2015, p. 98).

2 O conceito de receita corrente líquida é anunciado pelo art. 2º, IV da Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no §9º do art. 201 da Constituição (Brasil, 2000).

Porém, mesmo após ser notificado sobre os limites “de alerta” e “prudencial”, caso o Poder ou Órgão continue gastando desenfreadamente e supere o teto de gasto total com pessoal previstos no art. 19 c/c o art. 20 da LRF, além das restrições previstas no parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), o caput do art. 23 da mesma Lei Complementar estabelece o dever de eliminação do percentual excedente nos 8 meses seguintes, sendo que pelo menos 1/3 (um terço) do excesso deve ser eliminado já nos primeiros 4 meses e, para isso, é aconselhável que se adote as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República (Brasil, 1988), a saber: 1º) Redução de, no mínimo, 20% dos cargos em comissão e das funções de confiança; 2º) Exoneração dos servidores não estáveis e; 3º) Exoneração dos servidores estáveis.

Contudo, se durante esses 2 quadrimestres o Poder ou Órgão não conseguir reduzir o excedente e retornar ao limite total de gasto, o art. 23, §3º da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) determina a imposição de algumas sanções (proibição de: receber transferências voluntária; obter garantia, direta ou indireta, de outro Ente e; contratar operações de crédito), salvo se ocorrer as situações previstas nos §§ 5º e 6º do mesmo art. 23, incluídos na LRF pela Lei Complementar nº 164/2018 (Brasil, 2018).

Intrigante é a situação da Revisão Geral Anual, pois o parágrafo único do art. 22 da LRF considera tal instituto como uma exceção às restrições impostas ao Poder ou Órgão quando atingido o limite prudencial (95%), porém, se optar por concedê-la, o gestor público poderá ultrapassar o limite total de gasto com pessoal previsto no art. 20. Nesse caso, como o gestor deve proceder? Para responder essa indagação, transcreve-se abaixo as lições de Harrison Leite.

Sendo assim, por cumprir uma norma, a de que o reajuste (revisão geral anual) é direito do servidor e deve ser dado independente do limite prudencial, o gestor acaba por infringir outra, a do limite total de gastos com pessoal. Essa violação, por implicar rejeição de suas contas, deve ser sopesada, no sentido de a regra permissiva do reajuste não ser aplicada na hipótese que o limite máximo de 54%, no caso dos entes municipais, resta atingido. Assim, enquanto não ultrapassado o teto, o reajuste serve de exceção ao limite prudencial. Alcançando-o, até os reajustes restam mitigados, sob pena de se levar o gestor a ter verdadeiras sanções políticas e jurídicas pelo próprio cumprimento da norma legal (Leite, 2016, p. 332).

Diante das regras estabelecidas no ordenamento jurídico e dos argumentos supracitados, é possível reconhecer que o gestor público deve primar pelo Princípio da Prudência Fiscal, sendo cauteloso em relação aos gastos com folha de pagamento de pessoal, sob pena de, em casos de irresponsabilidade fiscal, ultrapassar os limites legais impostos e, assim, receber um Parecer Prévio atestando a irregularidade de suas contas.

2.4 REPASSE EXCESSIVO À CÂMARA MUNICIPAL

De forma resumida, o art. 168 da Constituição da República (Brasil, 1988) estabelece que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinados ao Poder Legislativo devem ser repassados até o dia 20 de cada mês na forma de duodécimos. Para Costa (2001, p. 104), duodécimo seria “[...] a transferência mensal feita pelo Executivo, obrigatoriamente até o dia 20 de cada mês, dos recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público”.

Especificamente em relação aos Municípios, o art. 29-A da Constituição da República (Brasil, 1988) dispõe que o duodécimo a ser transferido para a Câmara Municipal corresponde a determinado percentual (7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% e 3,5%), a depender da quantidade de habitantes no Município, tendo, como base de cálculo a soma da receita tributária própria e das transferências constitucionais (arts. 153, §5º, 158 e 159 da Constituição da República) (Brasil, 1988) efetivamente realizada no exercício financeiro anterior.

Depreende-se ainda da análise dos arts. 29-A e 168 que os recursos a serem repassados pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, sob a forma de duodécimos mensais, são os valores aprovados no orçamento municipal ou aqueles que o modificam, e não os valores financeiros, gerados a partir da execução orçamentária do exercício anterior. Em outras palavras, a base de cálculo, no momento de elaboração da lei orçamentária, para o cálculo do montante de recurso disponível para o financiamento das atividades desempenhadas

pelo Executivo, será a receita efetivamente realizada no exercício anterior, devendo, pois, ser essa receita usada no cálculo do duodécimo a ser repassado às Câmaras Municipais no exercício seguinte (Biondini; Duarte, 2019, p. 93).

Além disso, o §2º do art. 29-A Constituição da República (Brasil, 1988) tipifica como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal as condutas de: efetuar repasse que supere os limites definidos pela Constituição da República; não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Assim, resta claro que se o Prefeito repassar à Câmara Municipal, à título de duodécimo, valores superiores àqueles resultantes do cálculo em percentual realizado com base no caput e incisos do art. 29-A da Constituição da República (Brasil, 1988), além de incorrer em crime de responsabilidade, certamente terá suas contas rejeitadas pelo Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

2.5 DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

O orçamento público nada mais é do que a previsão para a arrecadação de receitas e realização despesas do Poder Público, geralmente fixada para o exercício financeiro. Para Loureiro, Santin e Lima (2020, p. 30), “[...] o orçamento é o instrumento adequado para previsão de gastos públicos, contendo a discriminação dos propósitos e das ações de governo, tais como melhoramentos nas áreas da educação e saúde”.

Assim, os problemas de déficit orçamentário estão diretamente relacionados à execução do orçamento público. Porém, antes de se analisar o déficit orçamentário propriamente dito, faz-se oportuno estudar o Princípio do Equilíbrio Orçamentário, que trata do balanço ideal que deve existir entre receita e despesa pública.

A Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), no §1º do art. 7º, faz menção a este Princípio ao estabelecer que, em casos de déficit, a Lei Orçamentária indicará as fontes de recursos a serem utilizadas pelo Poder Executivo para atender a sua cobertura. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) emprega o referido Princípio em seu art. 4º, I, “a” (a Lei de Diretrizes Orçamentárias disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas) e, também, no art. 9º (verificando-se que, ao final de um bimestre, houve queda na arrecadação das receitas previstas, deve-se promover, nos 30 dias seguinte, limitação de empenho e movimentação financeira) (Brasil, 2000). Nota-se que, para reforçar o Princípio do Equilíbrio Orçamentário, a LRF estabelece que, sempre que houver aumento das despesas continuadas, deve-se adotar medidas para elevar as receitas de forma permanentes, visando obter uma compensação (Luque; Silva, 2004, p. 418).

Diante das normas legais supracitadas, pode-se conceituar o Princípio do Equilíbrio Orçamentário como sendo um balanço equilibrado entre despesas e receitas públicas, de modo a não se arrecadar mais do que se gasta, nem gastar mais do que se arrecada. Para Oswaldo Maldonado Sanches (2004, p. 141), trata-se de “[...] princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”. No mesmo sentido, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2000, p. 88) leciona que “[...] este princípio está vocacionado à sustentação de uma qualidade indispensável na gestão financeiro-orçamentária, que é a relação estável entre os elementos fundamentais do crédito público, das despesas públicas e do endividamento público”.

Então, é preciso que a execução do orçamento público seja equilibrada, ou seja, o ideal é que as receitas arrecadas sejam equivalentes às despesas realizadas. Partindo desta premissa, se as receitas estimadas superam as despesas autorizadas, tem-se o superávit orçamentário, que também não é desejado, já que esta receita excedente poderia ser melhor distribuída para a formulação e execução de políticas públicas objetivando a realização mais digna dos direitos fundamentais, principalmente aqueles de caráter social. Por outro lado, quando as receitas estimadas são inferiores às despesas autorizadas, ocorre o déficit orçamentário, gerando uma situação crítica do ciclo orçamentário, que demanda o contingenciamento de despesas, conforme determinação do art. 9º da LRF e, ainda, acarreta um desfalque na prestação de serviços públicos à sociedade, comprometendo,

assim, o Princípio da Eficiência na prestação de serviços públicos, já que, segundo Valter Foletto Santin (2013, p. 81), “[...] o princípio da eficiência decorre da conjugação da eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, II, da Constituição da República) [...]”.

O desequilíbrio orçamentário verifica-se: (a) quando o montante da despesa autorizada for superior à receita estimada), ocorrendo aí o déficit; (b) quando a estimativa da receita supera a despesa autorizada, caso em que se tem superávit. Ambas as formas eram e ainda são condenadas, mas a primeira é que se tinha (e se tem, ainda) como grave (Silva, 2016, p. 754).

Assim, o gestor público deve evitar o déficit orçamentário porque, caso evidenciado tal situação, o Tribunal de Contas certamente emitirá Parecer Prévio opinando pela rejeição das contas, tanto por violação das disposições da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964) e da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000), quanto pelo desrespeito ao Princípio da Eficiência.

2.6 FALTA DE REPASSE PREVIDENCIÁRIO

Atualmente, o Brasil possui dois Regimes de Previdência, o Regime Geral (previsto no arts. 201 e 202 da Constituição da República) e administrado pelo INSS) e o Regime Próprio (com previsão no art. 40 da Constituição da República) e gerido pela Administração indireta do Ente que, geralmente, é uma Autarquia) (Brasil, 1988).

O Direito brasileiro conhece dois regimes previdenciários distintos, conhecidos, respectivamente, por Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O primeiro, dos trabalhadores da iniciativa privada e algumas modalidades de servidores públicos, entre os quais os ocupantes de empregos públicos, cargos temporários e cargos em comissão (que não sejam efetivos da administração), além dos ocupantes de mandato eletivo. O RPPS é típico do servidor público estrito senso, ou seja, investido em cargo público, após concurso regular, a eles equiparando-se os membros de poder e os titulares de cargos do Ministério Público. O RGPS reporta-se aos arts. 201 e segs. da Constituição Federal, enquanto o RPPS se acha previsto no art. 40 da mesma Carta Magna (Felipe, 2019, p. 94).

Tanto a Lei nº 8.212/1991 (Brasil, 1991), que regulamenta o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quanto a Lei nº 9.717/1998 (Brasil, 1998), que traça as normas gerais do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), estabelecem uma quota de contribuição previdenciária a ser paga pelo empregador (contribuição patronal) e outra a ser paga pelo empregado/servidor público (contribuição funcional). Assim, caso o Prefeito não efetue o repasse das quotas patronais e funcionais à respectiva Entidade gestora do regime previdência (INSS ou Fundo de Previdência municipal), haverá um aumento da dívida municipal, acarretando prejuízos ao Município, já que não conseguirá obter o Certificado de Regularidade Previdenciária e, assim, estará impedido de receber transferências voluntárias da União e empréstimos de instituições federais, bem como não conseguirá realizar a compensação financeira entre regimes de previdência.

Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, p. 59), “[...] parcelamentos posteriores dessa lacuna, em regra, não solvem o desacerto, conquanto, no ano de competência, a omissão restou patente, fazendo aumentar a dívida municipal, o que, no futuro, compromete o financiamento de programas governamentais”.

Ainda, o Código Penal (Brasil, 1940), em seu art. 168-A, tipifica como crime de apropriação indébita previdenciária, punido com reclusão, de 2 a 5 anos e multa, a conduta de “[...] deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional”.

Por fim, não bastasse a conduta criminosa, a falta de repasse previdenciário ainda enseja motivo relevante para que a Corte de Contas elabore Parecer Prévio opinando pela irregularidade das contas anuais do Prefeito Municipal.

2.7 INCLUSÃO DE DESPESAS EM RESTOS A PAGAR SEM COBERTURA NO FINAL DO MANDATO

O caput do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) dispõe que, nos últimos 08 meses do mandato, é proibido contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício financeiro, ou

que tenha parcelas a serem pagas no exercício financeiro seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para isto.

Então, no último ano de mandato, entre os meses de maio e dezembro, o Prefeito deve quitar as despesas que já foram empenhadas e liquidadas ou, então, não sendo possível o pagamento integral dentro do exercício financeiro, deve reservar disponibilidade de caixa para que assim o faça o próximo mandatário. Caso não proceda dessa forma, o Prefeito está criando despesa sem cobertura suficiente de caixa para pagamento e, conseqüentemente, transferindo mais dívida ao seu sucessor.

Ao realizar uma despesa pública nos últimos 8 meses do mandato e, não havendo tempo hábil para pagamento naquele mesmo exercício financeiro, mas havendo disponibilidade de caixa para tanto, deve o Prefeito determinar a inclusão dessa despesa nos “restos a pagar”. Conforme definição trazida pelo art. 36, da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas (despesas liquidadas e não pagas) das não processadas (despesas não liquidadas e não pagas).

No que tange ao art. 42 da LRF (Brasil, 2000), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2021, p. 77) assim entende:

Tal preceito alcança, somente, despesas empenhadas e liquidadas nos oito últimos meses do mandato e, não, os compromissos que se realizarão, fisicamente, somente nos anos seguintes;

Da disponibilidade de caixa são excluídos os dinheiros estritamente vinculados: os do regime próprio de previdência e os relativos a débitos extraorçamentários (depósitos de terceiros, consignações, débitos de tesouraria, entre outros);

O cancelamento de empenhos aptos a pagamento (liquidados) é prática absolutamente irregular; distorce os fundamentais resultados contábeis e, se feito, enseja retificações da Fiscalização e, na maioria dos casos, parecer desfavorável desta Corte de Contas;

Caso o Prefeito inclua despesas em restos a pagar nos últimos meses do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento, incorrerá no crime previsto no art. 359-C do Código Penal (Brasil, 1940), que prevê pena de reclusão de 1 a 4 anos para aquele que ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos 2 últimos quadrimestres do último ano do mandato, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

Além disso, o descumprimento do art. 42 da LRF (Brasil, 2000) demonstra um relevante crescimento da despesa líquida a ser paga pelo Ente e, portanto, diante da irregularidade orçamentária verificada, dá ensejo ao Parecer Prévio desfavorável pelo Tribunal de Contas.

3 CONSEQUÊNCIAS DA REPROVAÇÃO DAS CONTAS DOS PREFEITOS

Em que pese algumas divergências existentes no âmbito dos Tribunais de Contas, já ficou estabelecido que, por força do julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/CE (Brasil, 2017), o Tribunal Pleno do STF fixou a tese de que, para fins de inelegibilidade, o órgão competente para o julgamento das contas do Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, é a Câmara Municipal.

Porém, para a realização completa do controle externo sobre as contas do Prefeito, antes do julgamento realizado pela Câmara Municipal, é necessária uma análise prévia pelo Tribunal de Contas. Assim, caso o Tribunal de Contas constate vícios insanáveis e emita Parecer Prévio pela irregularidade das contas, uma série de consequências podem atingir o Prefeito, a saber: imputação de multa, ato de improbidade administrativa, ressarcimento do dano causado ao erário, crime comum, crime de responsabilidade e inelegibilidade.

No que tange à aplicação de multa, sua possibilidade está chancelada nas Leis Orgânicas do Tribunal de Contas da União (Brasil, 1991, art. 57) e dos Tribunais de Contas dos Estados. A multa aplicada pelo Tribunal de Contas através do Acórdão de Parecer Prévio é um título executivo extrajudicial, podendo ser executado pelas regras do Código de Processo Civil. Isso significa que não é

obrigatório sua inscrição em Dívida Ativa, mas, caso haja a opção por inscrevê-la, será executada nos termos da Lei nº 6.830/1980 (Brasil, 1980)³.

Quanto à legitimidade para a execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas do Estado, tem prevalecido o entendimento (p. ex.: Agravo regimental no Recurso Extraordinário 606.306/RS, 1ª Turma do STF) de que compete ao Ente público beneficiário da condenação (no caso, o Município). Porém, há quem sustente que, em razão da multa ter sido aplicada por um órgão estadual, o Estado teria legitimidade para executá-la⁴. Em razão dessa divergência, o STF reconheceu o tema como sendo de Repercussão Geral (Tema 642)⁵. Até a presente data (18/05/2021), votaram a favor da legitimidade do Estado os Ministros Marco Aurélio e Edson Fachin e, ao contrário, votaram a favor da legitimidade do Município os Ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski. O processo encontra-se suspenso em razão de pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Por outro lado, é pacífico no âmbito do STF o entendimento de que o Ministério Público não possui legitimidade para a execução da multa aplicada pelo Tribunal de Contas⁶. Da mesma forma, a própria Corte de Contas também não detém esta legitimidade⁷.

Também é possível que o Prefeito cujas contas foram julgadas irregulares responda por ato de improbidade administrativa. Para isso, basta que a conduta viciada na administração ou gestão das contas seja dolosa e se amolde a alguma daquelas descritas nos arts. 9º, 10, ou 11 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992 (Brasil, 1992) e, caso isso ocorra, poderá sofrer alguma(s) ou todas as sanções previstas no art. 12 do mesmo diploma legal, desde que condenado de forma definitiva e irrecorrível.

Quanto ao ressarcimento integral do dano, o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 (Brasil, 1992) já prevê esta consequência, mas desde que a conduta irregular na administração ou gestão das contas configure ato de improbidade administrativa. Porém, caso a falha na prestação de contas não esteja tipificada como ato de improbidade administrativa, mas tenha causado, de alguma forma, prejuízos ao patrimônio público, é possível que o Ente público prejudicado e/ou o Ministério Público ajuízem Ação Civil Pública visando o ressarcimento do dano causado. Inclusive, neste ponto, o STF já entendeu que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas⁸, desde que a conduta não configure ato doloso tipificado na Lei como de improbidade administrativa, ocasião em que a pretensão seria imprescritível⁹.

Pode acontecer também de a conduta irregular na prestação de contas do Prefeito estar tipificada como crime no Código Penal (Brasil, 1940), principalmente entre os arts. 359-A à 359-H, que tratam dos crimes contra as finanças públicas. Além disso, pode acontecer de, indiretamente a ação ou omissão do gestor público se amoldar a alguns dos tipos penais previstos entre o art. 312 e 326 do Código Penal (Brasil, 1940).

É possível ainda que o Prefeito responda por crime de responsabilidade, de competência do Poder Judiciário, desde que a conduta geradora da irregularidade de suas contas se relacione às disposições constantes dos incisos do art. 1º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (Brasil, 1967). Porém, se a conduta viciada na administração ou gestão das contas se subsumir às disposições descritas nos incisos do art. 4º do mesmo Decreto-Lei, o Prefeito poderá responder por infração político-administrativa, cuja competência para julgamento é da Câmara Municipal, podendo acarretar a cassação do mandato.

3 STJ. REsp 1390993/RJ. 2ª Turma. Rel.: Min. Mauro Campbell Marques, julg. 10/09/2013, DJe 17/09/2013.

4 TJMG. AC 10396110022664001. 8ª Câm. Cív. Rel.: Des. Carlos Roberto de Faria, julg. 08/02/2018, Pub. 26/02/2018.

5 STF. RE 1.003.433/RJ, Tema 642: “Definição do legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas Estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal”.

6 STF. ARE 791.577 AgR/MA, 2ª Turma, Rel.: Min. Ricardo Lewandowski, julg. 12/08/2014, pub. DJe 21/08/2014.

7 STF. AI 826.676 AgR/MG. 2ª Turma. Rel.: Min. Gilmar Mendes, julg. 08/02/2011, pub. DJe 24/02/2011.

8 STF. RE 636.886/AL. Plenário. Rel.: Min. Alexandre de Moraes, julg. 20/04/2020, pub. DJe 24/06/2020.

9 STF. RE 852.475/SP. Plenário. Rel.: Min. Alexandre de Moraes, julg 08/08/2018, pub. DJe 23/01/2019.

Por fim, o Prefeito pode ainda ter, como consequência pela irregularidade de suas contas, uma das piores sanções aplicáveis ao agente político, que é a inelegibilidade. Assim, de acordo com o art. 1º, I, “g” da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Brasil, 1990), alterado pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 (Brasil, 2010), são inelegíveis, para qualquer cargo, 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 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 houverem agido nessa condição.

Percebe-se, pelo texto legal, que não é qualquer reprovação das contas que enseja a inelegibilidade, ou seja, para suspensão dos direitos políticos passivos do Prefeito, é necessário que a reprovação das contas esteja alinhada a 4 outros fatores: 1º) Que essa irregularidade seja insanável; 2º) Que essa irregularidade configure ato doloso de improbidade administrativa; 3º) Que a reprovação das contas tenha sido realizada pela Câmara Municipal em decisão irrecorrível; 4º) Que a decisão da Câmara Municipal que reprovou as contas não tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

Quanto à expressão “irregularidade insanável”, tem-se que:

Uma irregularidade é dita insanável quando não puder ser convalidada. Ou seja, quando se tratar de irregularidade que não envolva apenas violação a aspectos formais, mas que está contida na essência do próprio ato examinado, impossível de ser corrigida [...] Observa-se que o traço distintivo de uma irregularidade sanável de outra dita insanável está, portanto, não apenas vinculada à questão da correção do ato, mas também na nota de má-fé por parte do agente (Freitas, 2010, p. 10-11).

Ante o exposto, percebe-se que são inúmeras as possíveis consequências advindas das irregularidades praticadas pelo Prefeito na administração e/ou gestão das contas do Município, as quais podem incidir de forma isolada ou combinada e, ainda variar em sua gradação, a depender se a irregularidade se caracteriza como leve, média, grave ou gravíssima.

CONCLUSÃO

No que tange às principais causas e consequências da reprovação das contas públicas prestadas por Prefeitos, percebe-se que o tema passa por caminhos certa vez tormentosos, já que sempre houve debate doutrinário e jurisprudencial sobre o órgão competente para realizar o julgamento das referidas contas, tendo sido a referida questão decidida apenas em 2016, no julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/CE (Brasil, 2017), ocasião em que o STF firmou a competência da Câmara Municipal para julgar as contas de governo e de gestão prestadas por Prefeitos.

Em relação às causas mais frequentes que ensejam a emissão de Parecer Prévio pela Corte de Contas apontando a irregularidade das contas dos Prefeitos, percebe-se que grande parte dos motivos se relacionam ao descumprimento de comandos constitucionais e legais, somados à violação de Princípios da Administração Pública (moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência). Inclusive, atualmente, a eficiência vem sendo constantemente exigida dos administradores públicos, pois é necessário que a gestão pública consiga atingir os melhores resultados a partir do emprego de menor quantidade de recursos possíveis.

Já em relação às consequências da reprovação das contas dos Prefeitos, nota-se a preocupação em se criar mecanismos que, além de sancionatórios, sirvam como medidas pedagógicas, no sentido de influenciar o administrado público a agir sempre da melhor forma e com a máxima correção e licitude possível, evitando-se, assim, causar danos ao patrimônio público para que, ao final, o maior beneficiário seja a coletividade. Além disso, ao realizar uma administração responsável, fazendo sempre o melhor uso dos recursos públicos, o Prefeito certamente terá suas contas julgadas regulares e, assim, escapará das consequências trágicas advindas da reprovação das contas.

Neste sentido, conclui-se que, ao gerir a máquina administrativa, utilizando recursos públicos, o Prefeito deve sempre cumprir os comandos constitucionais e legais e, ainda, observar e seguir os Princípios atinentes à Administração Pública, para, assim, alcançar o principal objetivo de uma gestão de qualidade, que é a satisfação do interesse público.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire; DUARTE, Lídia Cristina Duarte. A transferência do duodécimo ao poder legislativo municipal: divergentes entendimentos sobre sua forma de apuração. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 21, n. 36, p. 73-110, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/cadernos-ele/article/view/374>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Decreto-lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Emenda constitucional n. 108, de 26 de agosto de 2020. Altera a constituição federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb); altera o ato das disposições constitucionais transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei complementar n. 135, de 4 de junho de 2010. Altera a lei complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da constituição federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da constituição federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei complementar n. 164, de 18 de dezembro de 2018. Acrescenta §§ 5. e 6. ao art. 23 da lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (lei de responsabilidade fiscal), para vedar a aplicação de sanções a Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal nos casos de queda de receita que especifica. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp164.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei complementar n. 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9. da constituição federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui plano de custeio, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4. do art. 37 da constituição federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.717, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em: 8 abr. 2021.

BRASIL. Lei no 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da dívida ativa da fazenda pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário n. 848.826/CE. Recurso extraordinário. prestação de contas do chefe do poder executivo municipal. parecer prévio do tribunal de contas. eficácia sujeita ao crivo parlamentar. competência da câmara municipal para o julgamento das contas de governo e de gestão. lei complementar 64/1990, alterada pela lei complementar 135/2010. inelegibilidade. decisão irrecorrível. atribuição do legislativo local. recurso extraordinário conhecido e provido. Requerente: José Rocha Neto. Requerido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 24 ago. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur371897/false>. Acesso em: 5 abr. 2021.

COSTA, José Rubens. Manual do prefeito e do vereador: com pareceres sobre a lei de responsabilidade fiscal, subsídios, previdência e tributos. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FELIPE, Jorge Franklin Alves. Previdência do servidor público: recentes alterações: a nova previdência complementar dos servidores federais e a emenda constitucional n. 70. Amagis Jurídica, Belo Horizonte, n. 7, p. 93-116, ago.

2019. Disponível em: <https://revista.amagis.com.br/index.php/amagis-juridica/article/view/153>. Acesso em: 8 abr. 2021.

FREITAS, Adrian Soares Amorim de. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável. Revista do TCU, Brasília, DF, n. 118, p. 7-16, maio/ago. 2010. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/228>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, Brasília, DF, n. 109, p. 61-89, maio/ago. 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438>. Acesso em: 5 abr. 2021.

LEITE, Harrison. Manual de direito financeiro. 5. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

LOUREIRO, Caio Marcio; SANTIN, Valter Foletto; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Remanejamento orçamentário entre elementos de despesa para atendimento ao mínimo existencial em época de pandemia. Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas, Florianópolis, v. 6, n. 2, p. 19-39, jul./dez. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9881/2020.v6i2.7071>.

LUQUE, Carlos Antonio; SILVA, Vera Martins da. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 24, n. 3, p. 413-432, jul./set. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-35172004-1614>.

MOREIRA NETO, Digo de Figueiredo. A lei de responsabilidade fiscal e seus princípios jurídicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71-93, jul. 2000. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v221.2000.47557>.

PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

PINTO, Élidea Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins. 2. ed. Brasília, DF: OMS, 2004.

SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2013.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado. Manual de gestão financeira de prefeituras e câmaras municipais. São Paulo: TCE, 2021. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Manual_GestaoFinanceira_TCESP_2021.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.