



**CNSP**  
CONFEDERAÇÃO  
NACIONAL DOS  
SERVIDORES  
PÚBLICOS

## EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

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

A **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ANTC)**, entidade de classe de âmbito nacional de representação homogênea, afiliada da **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CNSP)** representativa de mais de 700 mil servidores públicos dos três Poderes e níveis de governo, inscrita no CNPJ sob o nº 16.812.795/0001-72, com sede no Setor Comercial Norte, Quadra 4, Bloco B, Número 100, Sala 1201, Parte M-13, Edifício Centro Empresarial Varig, Asa Norte, Brasília, CEP 70.714-900, vem, por sua representante legal, LUCIENI PEREIRA DA SILVA, CPF 010.945.827-35, Identidade 08565844-1, IFP/RJ, e-mail [lucienips@tcu.gov.br](mailto:lucienips@tcu.gov.br), tels. (61) 3316 5906 ou 9 9997 0629, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência apresentar breve **MEMORIAL COMPLEMENTAR** nos termos que se seguem.

Durante a discussão plenária<sup>1</sup>, o **Presidente do Supremo Tribunal Federal suscitou a divergência** no sentido de que o Decreto-Lei nº 201, de 1967 (que dispõe sobre crime de responsabilidade de Prefeito) seria o instrumento hábil para **coibir malversação** de dinheiro público pela Câmara Municipal (**1:20:29' a 1:25:00' do vídeo da sessão plenária**).

### **RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-PENAL EM CRIME DE RESPONSABILIDADE**

Embora os Prefeitos também sejam eleitos pelo voto popular tal como Presidente da República, o ordenamento jurídico não confere imunidade simétrica às respectivas autoridades e a jurisprudência do Supremo é clara quanto a isso.

Uma das peculiaridades do processo de crime de responsabilidade se verifica na abrangência das disposições constitucionais. Enquanto o Presidente da República é processado e julgado por crime de responsabilidade pelo Senado Federal (artigos 52, inciso I, e 86 da CR), no caso de Governadores e Prefeitos<sup>2</sup> há entendimentos de que são processados e julgados pelo **Poder Judiciário**. Cite-se a **Reclamação nº 2790-SC**, a saber::

“CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR RERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO. 1. **Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há**

<sup>1</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=EptglihJrWU&feature=youtu.be>

<sup>2</sup> <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verPronunciamento.asp?pronunciamento=4087526>

**norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º.** Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. ... (Rcl 2790/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010)” (grifei)

Como se verifica, a improbidade administrativa de Presidente da República enquadra-se no rol de crime de responsabilidade de **natureza político-penal**, conforme previsto no artigo 85 da Lei Fundamental. No caso de Governadores e Prefeitos, tais autoridades sujeitam-se à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992), sendo o Poder Judiciário o competente para processar e julgar tais infrações na esfera civil.

O STJ, em 2013, modificou o entendimento em relação ao cabimento de foro por prerrogativa de função para agentes políticos e, no julgamento do AgRg na Rcl 12.514/MT, afirmou que a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, inclusive quando o acusado seja agente político com prerrogativa de foro em âmbito criminal. Eis a ementa:

“PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

A ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. Agravo regimental desprovido.” (AgRg na Rcl 12514/MT, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 16/09/2013, DJe 26/09/2013).

Na Rcl 2138/DF, em 2007, o STF afirmou que os agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079, 1950, não respondem por improbidade administrativa. Embora a questão não esteja pacificada, eventual divergência que possa vir a ser confirmada não compromete o julgamento do RE nº 848.826, uma vez que Prefeitos Municipais não são autoridades alcançadas pela referida Lei.

O elenco de crimes de responsabilidade de Presidente da República e Prefeitos Municipais também não apresenta equivalência. A comparação entre o artigo 4º da Lei nº 1.079, de 1950, e o artigo 1º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, não deixa dúvida quanto às distinções. Eis o que estabelece o Decreto-Lei nº 201, de 1967:

“Art. 1º São **crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal**, sujeitos ao **julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:**

- I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou **desviá-los em proveito próprio ou alheio;**
- II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;
- III - **desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;**

...

1º Os crimes definidos neste artigo são de **ação pública**, punidos os dos itens I e II, com a **pena de reclusão**, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a **perda de cargo** e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, **sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.**” (grifei)

As sanções estabelecidas pelo artigo 2º da Lei nº 1.079, de 1950, também são completamente distintas em relação aos Prefeitos. Enquanto a sanção aplicada ao Presidente da República limita-se à perda do cargo e inabilitação para ocupar função pública, o Decreto-Lei nº 201, de 1967, prevê **penas de reclusão e detenção** para Prefeitos que incorrem em crimes de responsabilidade.

Nota-se que a Constituição não estabelece equivalência de imunidade entre Presidente da República e os demais Chefes do Poder Executivo. Não fossem os Tribunais de Contas competentes para o julgamento de **‘contas de gestão’** de Prefeitos ordenadores de despesa, simplesmente porque suas contas anuais devem ser julgadas pela Câmara Municipal, o mesmo raciocínio deveria prevalecer para os casos de crime de responsabilidade praticado por Prefeito, hipótese que, como demonstrado, recebe tratamento completamente diferenciado, competente o Poder Judiciário para processar e julgar com base no Decreto-Lei nº 201, de 1967, sem prejuízo da ação civil para reparação do dano, tal como ocorre com qualquer outro agente público responsável por dano ao erário.

O fato de estarmos vivenciando, neste momento, um **processo de impeachment** no Senado Federal tende a influenciar as reflexões. Porém, é preciso considerar que o ordenamento jurídico não confere a Prefeitos e Governadores o mesmo sistema de imunidade previsto para o Presidente da República. Há que se ter cautela para não desarmonizar a legislação vigente com a supervalorização do controle político da Câmara Municipal em detrimento do controle técnico a cargo do Tribunal de Contas e até mesmo pelo Poder Judiciário.

## **NORMAS GERAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS**

Outro aspecto que merece a reflexão diz respeito a duas importantes Leis Complementares editadas na última década e meia para regulamentar a Constituição de 1988 e estabelecer normas gerais de finanças públicas.

Uma é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada com fundamento nos artigos 163 e 169 da Constituição da República para estabelecer normas gerais de finanças públicas e limites de pessoal para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Há, na LRF, duas passagens importantes que estabelecem atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo.

A primeira diz respeito à promoção, **por ato próprio do Chefe do Poder**, de limitação de empenho e movimentação financeira - o chamado contingenciamento - quando houver risco de cumprimento das metas fiscais (artigo 9º). A segunda refere-se à **responsabilidade pessoal do Chefe do Poder Executivo** de assinar o Relatório de Gestão Fiscal do respectivo Poder (artigo 54, inciso I).

O artigo 59, § 1º, por sua vez, estabelece competência exclusiva do Tribunal de Contas para alertar os Chefes dos Poderes e órgãos autônomos quando constatarem que os montantes das despesas com pessoal, dívida e operação de crédito ultrapassaram o limite de 90% ou quando constatarem fatos que

comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

O descumprimento dessas regras sujeita o responsável às sanções previstas no Código Penal, à Lei de Crime de Responsabilidade (Lei 1.079, de 1950), à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 1992) e demais normas pertinentes por imperativo do artigo 73 da LRF.

Para garantir o cumprimento de todo esse arcabouço fiscal, o **artigo 5º, incisos I, III e IV da Lei de Crimes Fiscais** (Lei nº 10.028, de 2000, **configura como infração contra as leis de finanças públicas**: deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei (fixados pelos artigos 54 e 55 da LRF e LDO); deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), nos casos e condições estabelecidos em lei (artigo 9º da LRF); deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo (artigos 20 e 23 da LRF).

Todos esses dispositivos impõem **obrigações privativas para o Chefe do Poder Executivo**, cujo descumprimento é punível com **multa de até 30%** dos vencimentos anuais aplicada pelo **Tribunal de Contas** (cite-se o Acórdão nº 317/2003-TCU-Plenário), sendo o pagamento da multa de responsabilidade pessoal consoante o artigo 5º, §§ 1º e 2º da Lei de Crimes Fiscais.

A outra é a Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamenta o artigo 198, § 3º, da Constituição da República também faz clara distinção quanto à responsabilização na área da saúde. O artigo 34 da referida Lei Complementar estabelece, de forma inequívoca, que a verificação da aplicação do valor mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde deve integrar a **prestação de contas anual** a cargo do **Chefe do Poder Executivo**, a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio de que trata o artigo 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou seja, nas **'contas de governo'**.

Já para coibir todo tipo de desvios na aplicação dos recursos da saúde, o **artigo 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012**, impõe que o órgão de controle interno do ente beneficiário e do ente transferidor, ou o Ministério da Saúde, darão ciência ao **Tribunal de Contas** e ao **Ministério Público** competentes - **de acordo com a origem do recurso** - quando detectarem **desvios na aplicação dos recursos** vinculados ao mínimo de saúde, com vistas à devolução dos recursos ao fundo de saúde do ente beneficiário e à responsabilização nas esferas competentes.

Essa construção, que visa claramente garantir o ressarcimento de recursos desviados ao fundo de saúde, tem amparo em duas passagens constitucionais: a primeira é o artigo 71, incisos II e VIII, que insere na competência exclusiva do Tribunal de Contas a atribuição de apurar e fixar o valor do dano e determinar o ressarcimento ao erário, mediante, inclusive, aplicação de sanção prevista em lei, dentre as quais está prevista a multa. A segunda é o artigo 74, § 1º, que impõe ao órgão de controle interno a responsabilidade de dar ciência ao Tribunal de Contas sempre que tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

Observa-se que não há, na Seção IX, do Capítulo I, do Título IV, da Constituição da República, que dispõe sobre a **'Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária'** a cargo do controle externo (artigos 70 a 75), qualquer passagem que confira às Casas Legislativas competência para determinar o **ressarcimento do dano ao erário** e **aplicar multa**, tampouco julgar **'contas de gestão'** de qualquer agente público ou privado que causar prejuízo ao erário.



Desvios dessa natureza exigem uma ação específica e tempestiva de controle externo, sob pena de instaurar um **quadro inaceitável de impunidade** na Administração Pública municipal. Para coibir a malversação na aplicação de recursos públicos, a ação de controle externo deve ocorrer de preferência no curso da execução orçamentária por meio de processo específico de **tomada de contas especial** instaurado com base no artigo 71, inciso II, da Lei Fundamental, de forma a garantir a sua correta aplicação no próprio exercício ou com a máxima brevidade possível.

É no âmbito desse processo específico que os Tribunais de Contas exercem o **poder de cautelar** e de julgamento de **'contas de gestão'** para coibir desvios e corrupção na aplicação de recursos públicos (Mandados de Segurança n<sup>os</sup> 24.510/DF e 33.092).

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

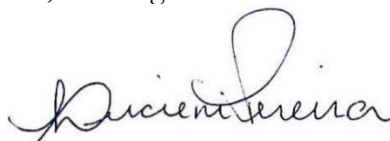
**Se prevalecer o entendimento da divergência, tem-se o inevitável enfraquecimento da efetividade do controle externo e dos instrumentos de proteção do patrimônio público, uma vez que, como dito, às Casas Legislativas não foram conferidos os meios constitucionais para assegurar o ressarcimento aos cofres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

Com efeito, tem-se a **redução substancial da eficácia da Lei da Ficha Limpa**, uma vez que, segundo dados da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)<sup>3</sup>, **86%** dos casos de inelegibilidade se referem à rejeição de contas pelos Tribunais de Contas com base no exercício da competência prevista no artigo 71, inciso II, da Lei Fundamental.

## **DO PEDIDO**

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

Brasília, 10 de agosto de 2016.



**LUCIENI PEREIRA**

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

<sup>3</sup><http://www.mcce.org.br/noticias/mcce-alerta-a-lei-da-ficha-limpa-esta-em-risco/>