AS CONTAS MUNICIPAIS

JOSÉ JAPPUR *

As contas municipais no sistema constitucional brasileiro — Prazo de entrega das mesmas — Definição de contas municipais — Balanços. Ausência do Contador. Efeitos — Infração das contas municipais — Rito processual e conseqüências — Atuação do Tribunal de Contas do Estado — Conclusões.

1. No sistema constitucional brasileiro, os Municípios devem anualmente prestar suas contas. Quem as julga é a Câmara de Vereadores. Se não tiver por recesso, a competência é do Tribunal de Contas, *ex vi* do art. 2.º do Ato Institucional n.º 5, de 13.12.68. A Constituição Federal de 1969 não cuidou da processualística, deixando de fixar prazo para entrega das contas. Fala-se apenas em prestação de contas na forma da lei. A matéria ficou, pois, deferida às constituições ou leis estaduais. No silêncio hierárquico dos diplomas citados, a forma é disciplinada pelas leis orgânicas municipais.

2. De outro lado, pode o Tribunal de Contas do Estado fixar prazos aos Municípios para entrega das contas sujeitas ao seu parecer prévio. Não se justifica a via do executivo ao legislativo municipal e deste ao Tribunal de Contas para restabelecer o retorno à Câmara de Vereadores. O racional é remessa direta do executivo ao Tribunal e deste ao legislativo municipal. Para que o Tribunal cumpra com sua missão, pode legislar através de resoluções. Se o Tribunal tem poderes para emitir parecer (o mais), possui o de estipular prazos para exame das contas (o menos). Não se cria aí nova obrigação aos Municípios. Trata-se de mera condição necessária para perfeita exação de um dever básico por parte do Tribunal de Contas. A con-

* Auditor do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

dição é o que favorece a causa a produzir o efeito. Assim deve ser compreendida a matéria, caso não houver previsão constitucional ou legal.

3. As contas municipais representam elementos patrimoniais duma comuna. Expressam direitos e deveres duma gestão municipal. Formalmente, as contas só se transmitem pelos balanços. Pressupõem relações múltiplas registradas na contabilidade pública, cuja modelagem está uniformizada pela Lei Federal 4.320, de 17.3.64 e, subsidiariamente, no Decreto-lei n.º 2.416, de 17.7.40. As contas são condicionadas pelo arcabouço de elementos formais, sem os quais merecem pronta rejeição. Por conseguinte, o que se submete ao Tribunal é, em *ultima ratio,* o balanço geral do exercício e não as contas. Está em jogo o complexo — forma e matéria. Em outros termos, são as contas (matéria) e seu instrumento de representação — balanço (forma). Partindo disso, não se pode admitir balanço sem contador. É possível que, em municípios pequenos, não existam contadores. Em tal hipótese, qualquer pessoa habilitada pode suprir a ausência do profissional. Vale aqui a antiga disposição do art. 17, § 1.º, do Decreto-lei n.º 2.416, de 17.7.40. Sem isso, a falta de contador implica em nulidade relativa do balanço. Evidentemente, não se trata de nulidade absoluta porque a omissão pode ser suprida.

4. As contas municipais podem conter infrações tipificadas pelo Decreto-lei n.º 201, de 27.2.67. São de duas origens: crimes de ação pública ou infrações político-administrativas. A ação ou omissão do prefeito leva, pois, ao crime de responsabilidade sujeito ao julgamento do Poder Judiciário ou à infração político-administrativa sujeita ao julgamento do legislativo municipal. Na verdade, as duas espécies encerram crimes de responsabilidade do prefeito. A distinção não é ontológica e sim gradual. A essência é a mesma, ocorrendo apenas variações quantitativas. De igual, tornou-se inoperante a Súmula 301, do STF, quando, ao tempo da Lei Federal n.º 3.528, de 3.1.59, pontificava o seguinte:

Por crime de responsabilidade, o procedimento penal contra Prefeito Municipal fica condicionado ao seu afastamento do cargo por impeachment, *ou à cessão do exercício por outro motivo.*

De igual forma, não condiciona o Decreto-lei n.º 201 o julgamento dos crimes de ação pública à prévia decisão da Câmara. Nem significa que a aprovação das contas pela Câmara possa constituir obstáculo à ação penal. Há, em tal esfera de ação, total independência do Judiciário em relação à Câmara, mesmo porque só a sentença do primeiro possui força de cousa julgada.

5. Tdas as figuras delituais previstas no art. 1.º do Decreto-lei n.º 201/67 configuram crimes de ação pública. Estão sujeitas ao crivo do Poder Judiciário, independentemente do julgamento da Câmara de Vereadores. Vislumbradas as figuras do art. 1.º do Decreto-lei n.º 201/67 pelo Tribunal de Contas, é do seu dever remeter cópia do seu parecer ao Ministério Público do local do município *sub examen,* para fins de denúncia. O

Tribunal não espera a aprovação, ou não, do seu parecer pela Câmara. Assim como independe o julgamento pelo Judiciário dos crimes de ação pública da Câmara, também independe da mesma a comunicação do Tribunal de Contas do Estado. Aliás, o dever de comunicação do Tribunal decorre do art. 40 do Código de Processo Penal: *Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.* De qualquer forma, a iniciativa da ação penal é do Ministério Público que pode, na forma do art. 28 do CPP, *ao invés de apresentar a denúncia, requerer o arquivamento do parecer ou peça de informação.* No caso de o Juiz considerar improcedente as razões de arquivamento, fará remessa do inquérito ou peças de informação ao Procurador-Geral e este oferecerá a denúncia, designando outro órgão do Ministério Público para oferecê-la, ou insistirá no pedido de arquivamento, ao qual só então estará o Juiz obrigado a atender. O Decreto-lei n.º 201/67, no art. 2.º, § 2.º, porém, criou a possibilidade de requerer o Tribunal de Contas do Estado instauração da ação penal ao Procurador-Geral da República. Trata-se de rito novo e estranho ao Código de Processo Penal, mas com efeito moralizador. Em tal hipótese, o dispositivo faculta ao Tribunal de Contas assim proceder, sem que imponha o uso do recurso extremo ao Procurador-Geral da República.

6. Sem dúvida, podem surgir conflitos marcantes no caso de ocorrer arquivamento do parecer do Tribunal de Contas do Estado pelo Juiz de Direito. Se houve arquivamento por decisão judiciária, torna-se inoperante o pedido do Tribunal ao Procurador-Geral da República. Depois de ordenado o arquivamento do parecer pela autoridade judiciária, por falta de fundamento à denúncia, o desarquivamento só se justifica na presença de novas provas (Súmula 524 do Supremo Tribunal Federal). Afora disso, seria admitir prevalência da ação do Procurador-Geral da República sobre a decisão judicial. Ademais, just é reconhecer que o Decreto-lei n.º 201/67 constitui diploma mais completo para disciplinar a responsabilidade dos prefeitos e vereadores. Tanto é assim que as Leis n.ºs 211, de 7.1.48, e 3.528, de 3.1.59, definiam apenas a responsabilidade criminal dos prefeitos, não abrangendo os edis. De maneira adequada, previu, ainda, o Decreto-lei n.º 201 as formas de cassação e extinção de mandato, atribuindo a cada figura os casos taxativos, ressalvando recentemente a Lei Federal n.º 5.659, de 8.6.71, as faltas ocorridas *durante os períodos de recesso das câmaras municipais.*

7. Não existe ação penal sem iniciativa do Ministério Público, nos crimes de ação pública. Em tal ponto nuclear, o Decreto-lei n.º 201/67 não trouxe modificações à sistemática do Código Processual Penal. Basta ver o art. 2.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 201:

Se as providências para a abertura do inquérito policial ou instauração da ação penal não forem atendidas pela autoridade policial, ou pelo Ministério Pública estadual, poderão ser requeridas ao Procurador-Geral da República.

O dispositivo traça aos órgãos federais, estaduais ou municipais apenas uma *faculdade* e não *obrigatoriedade* para intervenção diante do arquivamento do pedido de responsabilidade. Por certo, não constitui a medida qualquer anomalia ou desfalecimento. Não se pode esquecer que não existe responsabilidade penal sem dolo ou culpa. Resulta disso que, na maioria das vezes, as infrações do Decreto-lei n.º 201/67 não passam de descuidos formais ou bisonho despreparo de prefeitos no trato da cousa pública e conveniente contabilização. Seus atos estão mais eivados de deslizes técnicos e contábeis, sem que se desenhem as linhas do dolo ou da culpa. Evidentemente, não existe na legislação penal a figura da culpa presumida. Inexiste tal categoria criminal, pois do contrário toda a infração formal prevista no Decreto-lei n.º 201/67 caracterizaria o crime de ação pública. Desconhecendo os postulados do direito penal brasileiro, alguns tribunais de contas adotam medidas repressivas imediatas, sem qualquer tolerância dosimétrica. Melhor andam, porém, os que preconizam terapêutica pedagógica, indicando os caminhos da perfeição e do dever. É a posição mais consentânea com a realidade municipal. Antes da condenação farfalhante, vale a advertência instrutiva, para aparelhamento das células municipais. A remodelagem integral é obra do tempo e só pelo método pedagógico será possível tirar o municipalismo do seu anacrônico primitivismo em matéria de organização contábil.