

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Afasto, inicialmente, as preliminares aventadas pelo advogado do recorrido na Tribuna.

O recurso especial interposto pela Coligação “Unidos por um Novo Tempo” foi subscrito pelo advogado Julio Firmino da Rocha Filho, a quem foi conferido amplos poderes para praticar atos processuais e extrajudiciais, em qualquer juízo, instância ou Tribunal, em 13 de julho de 2012, conforme procuração juntada à fl. 56. A procuração de fl. 150, que outorga poderes ao advogado Sidiney Menezes de Moreira, datada de 9 de julho de 2012, não revogou os poderes conferidos ao Dr. Julio.

Quanto ao reconhecimento da desistência do recurso extraordinário, em razão do Procurador-Geral ter se manifestado pelo desprovimento do recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral, da mesma forma, entendo que não merece prosperar. Como é sabido, as competências do Ministério Público como parte e como *custos legis* não se confundem.

Assim, passo ao exame do mérito.

A questão central discutida, no presente recurso, refere-se à natureza jurídica do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas anuais de prefeito, bem como à produção de efeitos no caso de silêncio do Poder legislativo municipal quanto à sua aprovação ou rejeição. O debate perpassa, necessariamente, pela discussão a respeito da exclusividade da competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do prefeito.

No caso dos autos, o recorrido teve seu pedido de registro de candidatura deferido para disputar o cargo de prefeito do Município de Bugre/MG, para as eleições de 2012, na qual consagrou-se vencedor.

A Coligação “Unidos Por Um Novo Tempo” (PSC/PT/PPL/PHS/PR/PTdoB) impugnou o deferimento de seu registro

perante a Justiça eleitoral, com o argumento de que o Tribunal de Contas estadual, em sessão de outubro de 2008, emitiu parecer pela rejeição de suas contas referentes ao exercício do ano de 2001, quando ocupava o cargo de prefeito daquele Município (eDOC 2, p. 56-66).

Consignou-se, na decisão da Justiça eleitoral, que é competência da Câmara Municipal o julgamento das contas do prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, não vinculante. Assentou-se que o decurso de prazo regimental ou legal previsto para que a Câmara Legislativa julgue o parecer emitido pelo Tribunal de Contas do Estado não tem o condão de aprovar tacitamente o parecer técnico, de modo a reprová-lo as contas do prefeito, nem de configurar sua inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

O recurso não merece prosperar.

Sublinho que o Supremo Tribunal Federal fixou entendimento, na ocasião do julgamento da ADI 849 e da ADI 3715, no sentido de que a Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros.

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (i) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; e (ii) a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, definida no art. 71, inciso II, CF/88.

Assim, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas.

O poder constituinte originário conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão

comporta em si uma natureza política e não apenas técnica ou contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para a aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva.

Na segunda hipótese do art. 71 da Constituição, a competência conferida ao Tribunal de Contas é de julgamento das 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 (art. 71, II, CF/88).

Neste último caso, os atos administrativos apreciados são analisados de forma técnica, para se averiguar se houve violação a preceitos normativos ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, e se atenderam aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37 da Constituição. Cuida-se, aqui, de desempenho de função jurídica pelo Tribunal de Contas, consistente no exercício de típica atribuição deliberativa.

Como se percebe, no tocante às contas do Chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas.

No âmbito municipal, o controle externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara dos Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos Tribunais de Contas do estado ou do município, onde houver, nos termos do art. 31 da Constituição, que possui a seguinte redação:

“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.

§ 3º As contas do Município ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais”.

Ressalto que a expressão “só deixará de prevalecer”, constante do § 2º do citado artigo, deve ser interpretada de forma sistêmica, de modo a se referir à necessidade de quórum qualificado para a rejeição do parecer emitido pela Corte de Contas, que, como já amplamente demonstrado, é órgão auxiliar do Poder Legislativo na análise das contas do Chefe do Executivo.

Getúlio Sérgio do Amaral sistematiza a forma de controle externo das contas do prefeito prevista no art. 31 da Constituição da seguinte maneira:

“Primeiramente, o controle externo é efetuado pela própria população, mediante o exame direto das contas, que ficam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para o seu exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade tanto administrativa como judicialmente, neste último, pela ação popular; o outro nível de controle é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio, que poderá considerar as contas regulares, parcialmente regulares ou irregulares; e, por último, exsurge através do julgamento das contas municipais, realizado pela Câmara local, que poderá acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que só deixará de

prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”. (AMARAL, Getúlio Sérgio do. Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais: aplicabilidade do devido processo legal e da ampla defesa aos julgamentos das contas do administrador municipal pela Câmara Municipal: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Inédita, 2000; p. 22)

Cabe destacar a distinção entre contas de governo e contas de gestão, efetivada pela doutrina e acolhida no parecer juntado posteriormente pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que a competência para o julgamento das contas do prefeito se define pela sua natureza, ou seja, em razão do tipo de conta apreciada.

Aqui, entendo que temos que tomar cuidado ao definir quando a manifestação do Tribunal de contas se refere ao exame de contas de gestão ou não.

Vejamos, no caso dos autos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais analisou a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Bugre, referente ao exercício de 2001, e emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do prefeito. Nessa hipótese, a natureza da manifestação do Tribunal de Contas é apenas opinativa, devendo necessariamente se submeter ao julgamento do Poder Legislativo para efeitos de inelegibilidade.

A hipótese de julgamento apartado de contas de gestão não está compreendido nesse paradigma.

A natureza da manifestação do Tribunal de Contas que, ao apreciar destacadamente determinado ato de gestão do prefeito, decida pela sua rejeição, foi objeto de análise do RE-RG 848.826, de relatoria do Ministro Barroso.

Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos, eleitos pelo povo, é do Poder Legislativo (art. 71, I, da CF), órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse

caso, é meramente opinativo, não sendo apto a produzir consequências, como a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90.

Essa tem sido, inclusive, a jurisprudência firme desta Suprema Corte. No julgamento do RE 132.747, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, o Tribunal assentou que a competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os planos federal, estadual e municipal, é do Poder Legislativo (RE 132.747-2, Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, DJ 7.12.1995). No mesmo sentido, ao examinar a ADI 849/MS, a Corte reafirmou a necessidade de observância obrigatória, por parte das Constituições estaduais, do modelo federal de competências para julgamento das contas do Chefe do Executivo. O acórdão restou assim ementado:

“Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa – compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo.

I. O art. 75 da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à ‘fiscalização’ nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita à competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema

especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas”. (ADI 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Pleno, DJ 23.4.1999)

O posicionamento foi reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal em diversos precedentes: ADI 1.964-3/ES, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 7.5.1999; RE-AgR 471.506, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe 20.5.2011; e ADI 3.715/TO, de minha relatoria, DJe 30.10.2014, cuja ementa transcrevo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Constituição do Estado do Tocantins. Emenda Constitucional nº 16/2006, que criou a possibilidade de recurso, dotado de efeito suspensivo, para o Plenário da Assembleia Legislativa, das decisões tomadas pelo Tribunal de Contas do Estado com base em sua competência de julgamento de contas (§ 5º do art. 33) e atribuiu à Assembleia Legislativa a competência para sustar não apenas os contratos mas também as licitações e eventuais casos de dispensa e inelegibilidade de licitação (art. 19, inciso XXVIII, e art. 33, inciso IX e § 1º). 3. A Constituição Federal é clara ao determinar, em seu art. 75, que as normas constitucionais que conformam o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União são de observância compulsória pelas Constituições dos Estados-membros. Precedentes. 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal 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, inciso I, CF/88; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes.

5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. 6. A Constituição Federal dispõe que apenas no caso de contratos o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional (art. 71, § 1º, CF/88). 7. Ação julgada procedente”. (ADI 3.715/TO, de minha relatoria, Pleno, DJe 30.10.2014)

Dessa forma, cabendo exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do Chefe do Executivo, com mais razão não se pode conferir natureza jurídica de decisão, com efeitos imediatos, ao parecer emitido pelo Tribunal de Contas que opina pela desaprovação das contas de prefeito até manifestação expressa da Câmara Municipal.

O entendimento de que o parecer conclusivo do Tribunal de Contas produziria efeitos imediatos, que se tornariam permanentes no caso do silêncio da Casa Legislativa, ofende a regra do art. 71, I, da Constituição. Essa previsão dispõe que, na análise das contas do Chefe do Poder Executivo, os Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, com o fim de subsidiar as atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo, que não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Tal entendimento teria ainda o condão de transformar a natureza precária do parecer, passível de aprovação ou rejeição, em decisão definitiva.

O ordenamento jurídico pátrio não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo, sob pena de, assim se entendendo, permitir-se à Câmara Municipal delegar ao Tribunal de Contas, que é órgão auxiliar, competência constitucional que lhe é própria, além de se criar sanção ao decurso de prazo, inexistente na Constituição.

Do mesmo modo, não se conformam com o texto constitucional previsões normativas que considerem recomendadas as contas do município nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal, permitindo às Câmaras Municipais o seu julgamento independentemente do parecer do tribunal de contas.

Na oportunidade do julgamento da ADI-MC 215, Min. Celso de Mello, DJ 3.8.1990, o Supremo Tribunal Federal ressaltou a importância e relevância republicana do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na instrução do processo político-administrativo do julgamento de contas do Chefe do Poder Executivo. Tal decisão ficou assim ementada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA - TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - LIMITAÇÃO DE SEUS PODERES - INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE APROVAÇÕES FICTAS - DIVERGÊNCIA COM O MODELO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR - DEFERIMENTO PARCIAL. - COM A SUPERVENIÊNCIA DA NOVA CONSTITUIÇÃO, AMPLIOU-SE, DE MODO EXTREMAMENTE SIGNIFICATIVO, A ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, OS QUAIS FORAM INVESTIDOS DE PODERES JURÍDICOS MAIS AMPLOS, EM DECORRÊNCIA DE UMA CONSCIENTE OPÇÃO POLÍTICA FEITA PELO LEGISLADOR CONSTITUINTE, A REVELAR A INQUESTIONÁVEL ESSENCIALIDADE DESSA INSTITUIÇÃO SURGIDA NOS ALBORES DA REPÚBLICA. A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ASSUME, POR ISSO, IMPORTÂNCIA FUNDAMENTAL NO CAMPO DO CONTROLE EXTERNO E CONSTITUI, COMO NATURAL DECORRÊNCIA DO FORTALECIMENTO DE SUA AÇÃO INSTITUCIONAL, TEMA DE IRRECUSÁVEL RELEVÂNCIA. O REGRAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS, A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - INOBTANTE A EXISTÊNCIA DE DOMÍNIO RESIDUAL PARA SUA AUTONOMA FORMULAÇÃO - E MATÉRIA CUJO RELEVO DECORRE DA NOVA FISIONOMIA ASSUMIDA PELA FEDERAÇÃO BRASILEIRA E, TAMBÉM, DO NECESSÁRIO CONFRONTO DESSA MESMA REALIDADE JURÍDICO-INSTITUCIONAL COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, QUE, CONSTRUÍDA AO LONGO DO REGIME CONSTITUCIONAL PRECEDENTE, PROCLAMAVA A

INTEIRA SUBMISSÃO DOS ESTADOS-MEMBROS, NO DELINEAMENTO DO SEU SISTEMA DE CONTROLE EXTERNO, AO MODELO JURÍDICO PLASMADO NA CARTA DA REPÚBLICA. - A IMPUGNAÇÃO AO VOCÁBULO 'APRECIAR', EMPREGADO PELA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL EM SUBSTITUIÇÃO AO TERMO 'JULGAR', ADOTADO PELA CARTA FEDERAL QUANTO À MESMA ATRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS, NÃO DA LUGAR A SUA SUSPENSÃO LIMINAR, SOB PENA DE VIRTUAL DESAPARECIMENTO DA FUNÇÃO DE CONTROLE QUE O DISPOSITIVO CONTEMPLA”.

É importante sublinhar, ademais, que, no julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município. A rejeição das contas tem o condão de gerar, como consequência, a caracterização da inelegibilidade do prefeito, nos termos do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Não poderia se admitir, dentro desse sistema, que o parecer opinativo do Tribunal de Contas tivesse o condão de gerar tais consequências ao Chefe de Poder local.

Sublinhe-se, entretanto, que, no caso de a Câmara Municipal aprovar as contas do prefeito, o que se afasta é apenas a sua inelegibilidade. Os fatos apurados no processo político-administrativo poderão dar ensejo à sua responsabilização civil, criminal ou administrativa.

Depreende-se desse debate, por isso mesmo, a necessidade de observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da motivação pela Câmara Municipal, por ocasião da rejeição das contas do prefeito.

A Constituição Federal garante que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens e de seus direitos sem o devido processo legal. O Estado não pode restringir a esfera jurídica de um cidadão de maneira abusiva. Qualquer medida imposta pelo Poder Público, capaz de gerar consequências gravosas nos planos dos direitos e garantias individuais, tem sua legitimidade condicionada à observância do devido

processo legal. Nesse sentido, cito os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça no sentido de que é de ser assegurado a ex-prefeito o direito de defesa quando da deliberação da Câmara Municipal sobre suas contas. 2. Agravo regimental desprovido”. (RE 414.908-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 18.10.2011)

“Medida cautelar. Referendo. Recurso extraordinário. Apreciação das contas do prefeito. Observância do contraditório e da ampla defesa pela Câmara Municipal. Precedentes da Corte. 1. A tese manifestada no recurso extraordinário, relativa à necessidade de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa pela Câmara Municipal quando da apreciação das contas do prefeito, após parecer prévio do Tribunal de Contas, encontra harmonia na jurisprudência desta Suprema Corte. Presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora. 2. Decisão concessiva da cautelar referendada pela Turma”. (AC 2085-MC, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 19.12.2008)

Assim, conclui-se que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do prefeito, subsidiado pelo parecer técnico previamente elaborado pelo Tribunal de Contas. A aprovação ou rejeição dessas contas é ato que se inicia na apreciação, pelo Tribunal de Contas, da exatidão da execução orçamentária do município e se conclui com sua aprovação por um terço ou rejeição por dois terços dos membros da Câmara Legislativa, observados os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso extraordinário e proponho a fixação da seguinte Tese em sede de repercussão geral: o

parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

Em elaboração