



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 233236/2015

Nº /2015 PGR

Recurso Extraordinário 848.826 - DF

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Recorrente: José Rocha Neto

Recorrido: Ministério Público Eleitoral

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ELEIÇÕES 2014. IMPUGNAÇÃO À REGISTRO DE CANDIDATURA. CONFIGURAÇÃO DA HIPÓTESE DE INELEGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 1º, I, G, DA LC N.º 64/90. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAMENTO DE CONTAS DE PREFEITOS QUE ATUEM NA CONDIÇÃO DE ORDENADORES DE DESPESAS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das ADCs n.º 29 e n.º 30, assentou a constitucionalidade de todos os dispositivos da LC n.º 135/2010, incluindo-se aí a nova redação dada ao art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90.
2. O art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90 dispõe aplicar-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”.
3. A aplicação do disposto no art. 71, II, da Constituição à hipótese de prefeitos que atuam na condições de ordenadores de despesas não conflita com a exegese do art. 30 da Lei Maior, que se refere apenas às contas anuais ou políticas a serem prestadas pelos prefeitos.
4. Subtrair dos tribunais de contas o controle das contas de prefeitos que atuam na condição de ordenadores de despesas, atentaria contra os princípios da probidade e da eficiência administrativas, pois o julgamento de tais contas passaria a ser meramente político, e não técnico.

5. Parecer por que seja reconhecida a competência dos tribunais de contas para o julgamento de contas de gestão de prefeitos, para fins do art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90, e por que seja desprovido o recurso extraordinário.

Cuida-se de recurso extraordinário interposto por Deoclides Antonio Santos Neto Macedo, com fundamento no artigo 102, III, “a”, da Constituição Federal, de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, que, em sede de recurso ordinário, reformou acórdão proferido pelo Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão que deferiu seu registro de candidatura ao cargo de deputado federal, ante a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g, da Lei Complementar n.º 64/90. Eis a ementa do acórdão (f. 411):

“ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. CARACTERIZAÇÃO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. Conforme decidido no julgamento do Recurso Ordinário n.º 401-37/CE, referente a registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n.º 64/90 pode ser examinada a partir de decisão irrecorrível dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas, diante da ressalva final da alínea g do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90.



2. O descumprimento da lei de licitações constitui irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

3. Rejeitadas as contas, a Justiça Eleitoral não só pode como deve proceder ao enquadramento jurídico das irregularidades como sanáveis ou insanáveis, para incidência da inelegibilidade da alínea g.

4. *Agravo regimental desprovido.*”

Irresignado, o recorrente interpôs o recurso extraordinário de ff. 436-454, aduzindo, em preliminar, que a questão constitucional controvertida já teve sua repercussão geral reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal quando da apreciação do recurso extraordinário n.º 597.362.

No mérito, alega que o acórdão combatido violou os arts. 31, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, e 71, I e II, da Constituição da República, que fixariam a competência da Câmara Municipal para julgamento das contas de prefeitos municipais, conforme havia entendido essa Corte Suprema quando da análise do recurso extraordinário n.º 132.747.

Sustenta, ainda, que esse Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento das ADC's n.º 29 e n.º 30 e da ADI n.º 4.578, teria somente tangenciado o tema posto neste recurso, “sendo certo que não houve um exame detido da alegação da inconstitucionalidade do dispositivo da lei Complementar n.º 135/2010 que subtraiu da Câmara Legislativa a competência para apreciar as contas do titular do Poder Executivo, ainda quando ele seja o ordenador de despesas” (f. 448).



Aduz, também, ter o acórdão recorrido violado o princípio da segurança jurídica, em decorrência da alteração da jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral no curso do processo eleitoral. Salienta que nos autos no recurso extraordinário n.º 637.485, esse Supremo Tribunal Federal assentou, sob o regime da repercussão geral, que “*as decisões do Tribunal Superior Eleitoral que, no curso do pleito eleitoral ou logo após o seu encerramento, impliquem mudança de jurisprudência, não têm aplicabilidade imediata ao caso concreto e somente terão eficácia sobre outros casos no pleito eleitoral posterior*” (f. 453).

Contrarrazões às ff. 458-463.

O recurso extraordinário foi admitido como representativo da controvérsia pela decisão de ff. 502-506.

Por meio do acórdão de ff. 528-532, o Tribunal Superior eleitoral não conheceu do agravo regimental interposto por José Alberto Oliveira Veloso Filho, em face da decisão que admitiu o recurso extraordinário em questão.

É o breve relatório.

A matéria discutida nos autos teve a sua repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do recurso extraordinário n.º 848.826, por meio de decisão assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL.



1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes.

2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I; e 75, todos da Constituição.

3. *Repercussão geral reconhecida.*¹

Assim, nos termos da decisão cuja ementa foi acima transcrita, o cerne da controvérsia reside em saber a quem compete julgar as contas de prefeito quando atua na qualidade de ordenador de despesas.

O Tribunal Superior Eleitoral, quando do julgamento do recurso ordinário n.º 401-37.2014.6.06.0000², firmou o entendimento de competir aos tribunais de contas o julgamento das contas de prefeito quando atuarem na qualidade de ordenadores de despesas, em razão da alteração promovida pela Lei Complementar n.º 135/2010, que deu nova redação ao art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90, a saber:



1 STF, processo: RE 848826 RG/DF, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 3.9.2015. Grifo nosso.

2 TSE, processo: RO n.º 401-37, rel. Min. Henrique Neves, PSESS 27.8.2014.

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

...

g) 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 (oito) 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;”

Insta salientar, por oportuno, que esse Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as ações de declaração de constitucionalidade n.º 29 e n.º 30, considerou todos os dispositivos da cita Lei Complementar n.º 135/2010 constitucionais, por meio de decisão com eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*.

Pois bem. Preceitua o art. 71, II, da Constituição Federal, que:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, ex-



travio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Diante de tal quadro, declarada a constitucionalidade da nova redação da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC n.º 64/90, a disposição do art. 71, II, da Constituição é plenamente aplicável aos prefeitos, quando agirem na condição de ordenadores de despesas, já que o primeiro dispositivo expressamente prescreve aplicar-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”*.

Tal entendimento, aliás, encontra eco na doutrina, conforme leciona José Jairo Gomes:

Em primeiro lugar, dado seu perfil constitucional, o Tribunal de Contas não é mero órgão auxiliar, mas, sim, uma das mais relevantes instituições vocacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Seus membros gozam de iguais garantias, prerrogativas, impedimentos e vantagens da Magistratura (CF, art. 73, § 3º). Demais, ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como técnico, administrador de despesas públicas. Não haveria, portanto, razão para que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos e critérios de julgamento, o que – em tese, ressalve-se – só pode ser feito pelo Tribunal de Contas.³



3 GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 11ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2015. P. 212.

Tal posicionamento também foi defendido pelo Ministro Luiz Fux, quando do julgamento do citado recurso ordinário n.º 401-37, pontuando que:

Assim é que, em primeiro lugar, a Constituição dispõe, em seu inciso 1 do art. 71, acerca da prestação das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, cuja reprodução é obrigatória às Constituições estaduais e Leis Orgânicas, por força do princípio da simetria. Vale dizer: a técnica legislativa empregada no retromencionado preceito aparta as contas pontuais de gestão de seu programa normativo, para valer-me da famosa categoria do jurista alemão Friedrich Müller (MÜLLER, Friedrich. Métodos de trabalho do Direito Constitucional. Trad. de Peter Naumann. 21 ed. São Paulo: Max Limonad, 2004). Ademais, e em segundo lugar, a mesma lógica presidiu a redação do art. 49, X, quando atribui expressamente ao Congresso Nacional a competência para "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo". Mais uma vez, optou-se por excluir do programa normativo as contas de gestão. Por fim, e em terceiro lugar, o art. 31, § 2º, da Constituição assevera que o parecer prévio, emitido pela Corte de Contas, incidirá sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, **o que reforça a tese de que, na prestação de contas de gestão, ela não atua como órgão meramente opinativo, mas verdadeiramente como instância jurisdicional.** (Grifamos e destacamos)

Em seu voto, o Ministro Fux citou, ainda, o posicionamento adotado pelo ex-Ministro Carlos Ayres, proferido nos autos do recurso especial eleitoral n.º 29.535⁴, para quem



4 TSE, REspe n.º 29535, rel. Min. Marcelo Ribeiro, PSESS 22.9.2008.

(...) quisesse o Texto Constitucional, no seu inciso II do art. 71, excepcionar da competência da Corte de Contas para o julgamento das contas de gestão do Chefe do Poder Executivo, agindo este como ordenador de despesas, bastaria uma objetiva ressalva quanto aos sujeitos mencionados no inciso I. Mas não o fez. Não o fez porque o real critério para a fixação da competência dos Tribunais de Contas nestes incisos é o conteúdo em si das contas em análise, e não o cargo ocupado pelo agente político.

Tal posicionamento é incensurável. O critério constitucional para a fixação da competência realmente reside na natureza do ato e no conteúdo em si das contas em análise, e não propriamente no cargo detido pelo ordenador de despesas.

As contas de governo, também ditas anuais ou globais, espelham a atuação política do Prefeito, e, desta forma, são julgadas politicamente pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, I, c/c art. 49, IX, da Constituição da República). Tais contas, como cediço, referem-se à execução global do orçamento, em obediência aos ditames das leis orçamentárias e refletem a situação global das finanças do ente federado. O fato, portanto, é eminentemente político e por isso deve passar pelo crivo de um juízo político.

Diferentemente, as contas de gestão, relativas à administração direta de bens, dinheiro ou valores públicos, são julgadas tecnicamente pelo Tribunal de Contas (art. 71, II, da Constituição), cuja decisão terá eficácia de título executivo, quando imputar débito ou



aplicar multa, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição Federal.

Nessa esteira, todo aquele que, em determinada ocasião, atuar como gestor de dinheiro, bens e valores públicos da Administração – inclusive o Chefe do Poder Executivo municipal –, estará sujeito a julgamento técnico-jurídico pela Corte de Contas, em face do dizer expresso do inciso II do art. 71 da Constituição Federal.

Tal interpretação, vale registrar, não encontra qualquer dissonância com o disposto no art. 31 da Constituição. Em seu *caput*, tal dispositivo prevê que “*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*”. Contudo, o parágrafo terceiro desse mesmo artigo faz clara referência às contas anuais a serem prestadas pelo prefeito, e não aquelas atinentes à função de ordenador de despesas, ao mencionar que “*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*”. Ora, somente as contas de governo são anualmente prestadas. As contas de gestão – as do ordenador de despesas – não necessariamente têm essa periodicidade. Parece, assim, claríssimo que o controle externo descrito no art. 31 não abarca as últimas⁵.



5 TENÓRIO, Rodrigo. *Direito Eleitoral*. Método: São Paulo, 2014. P. 157-163

Há um outro argumento, de ordem consequencialista, levantado pelo Ministro Luiz Fux no recurso ordinário n.º 401-37, calcado aos princípios da probidade e da eficiência administrativas, que corrobora o entendimento adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral:

E, no caso em comento, a exegese que tem prevalecido nesta Corte Superior, concessa venia, negligencia este relevante componente decisório. É que, no limite, o entendimento de que competiria exclusivamente às Câmaras Municipais os julgamentos das contas do Executivo municipais, sejam elas anuais ou de gestão, pode vulnerar integralmente a competência das Cortes de Contas, prevista no art. 71, II, da Carta da República. E a justificativa é singela: seria suficiente que os Prefeitos avocassem todas as ordenações de despesas de suas municipalidades, o que a fortiori subtrairia o exercício do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas quando do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos.

Mas não é só. O argumento consequencialista também suporta a eficiência administrativa. Deveras, o julgamento das contas pontuais (i.e., de gestão) do Executivo municipal pela Corte de Contas tende a gerar os incentivos corretos, máxime porque promoveria com maior eficiência a realização dos gastos públicos. A rigor, os Prefeitos, temerosos de eventuais sanções de natureza diversas, sentir-se-iam compelidos a seguir as diretrizes normativas balizadoras da atuação dos responsáveis pela gestão das despesas públicas. No mesmo sentido, assinala Valdecir Pascoal que "[o]s gestores da coisa pública, ante a atuação efetiva do Tribunal de Contas (..) tenderão a velar muito mais pela observância dos princípios e normas legais que condicionam o comportamento daqueles responsáveis pela aplicação das receitas públicas" (PASCOAL, Valdecir Fernandes. A intervenção do estado do



município: o papel do Tribunal de Contas. Recife: Nossa Livraria. 2000, 209, 184).

Com efeito, em sendo reconhecida que a competência para o julgamento das contas de gestão de prefeitos seria das Câmaras Municipais, restaria prejudicado o controle externo exercido pelos tribunais de contas, comprometendo, a não mais poder, os referidos princípios constitucionais, já que o julgamento de atos de gestão passaria a ser meramente político, e não mais técnico.

Analisemos a questão à luz do princípio hermenêutico da unidade da Constituição. A interpretação que busca o recorrente acaba por minar a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas voltada à proteção da probidade tratada no art. 14, §9º, da CF. Como pontua a doutrina de Rodrigo Tenório⁶,

Se o Tribunal não pudesse julgar as contas do prefeito, não poderia jamais promover a sanção de ressarcimento do dano patrimonial ou impor multa, como permite o art. 71 da CF. Bastaria ao Prefeito concentrar em si o papel de ordenador de despesas para que ficasse imune a essas duas sanções(...) Ignorar o papel do Tribunal de Contas na atuação do prefeito como ordenador de despesa é interpretar o art. 31 isoladamente, desconsiderando os arts. 73 e 14, § 9º.(...) As decisões do Tribunal de Contas que julgam o ordenador de despesa podem impor multas e têm eficácia de título executivo (art. 71, § 3º, da CF). Em nada colabora com a proteção à probidade e moralidade apregoada no art. 14 a equiparação de tais decisões com pareceres meramente opinativos

6 TENÓRIO, Rodrigo, *op. Cit.*, pp. 157-163



exarados pelo TC para auxiliar a Câmara de Vereadores no julgamento das contas de governo.

Acrescente-se que a antiga posição do Tribunal Superior Eleitoral, a qual o recorrente busca restabelecer, era calcada no recurso extraordinário n.º 132.747, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 17 de junho de 1992, antes, portanto, da nova redação da LC n.º 135/2010 e da EC n.º 04, que inseriu o parágrafo nono no art. 14 da Constituição Federal.

No que tange à alegada ofensa ao princípio da segurança jurídica, melhor sorte não assiste ao recorrente. O Tribunal Superior Eleitoral não promoveu alteração de sua jurisprudência no curso do processo eleitoral, ou seja, não proferiu decisões distintas em processos referentes ao mesmo pleito eleitoral. De fato, a Corte Superior Eleitoral alterou seu entendimento, quanto à interpretação do art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90, nas eleições de 2014. Mas o fez no primeiro processo no qual analisou a matéria em comento, quando do julgamento do recurso ordinário n.º 401-37.2014.6.06.0000. Não houve, pois, mudança de entendimento no curso do processo eleitoral. Todas as decisões do Tribunal Superior Eleitoral, proferidas nas eleições de 2014, foram no sentido de que a competência para julgamento de prefeito municipal, ao atuar na condição de ordenador de despesas, é dos Tribunais de Contas.



De rigor, pois, o desprovimento do recurso.

Ante o exposto, opina a PROCURADORIA-GERAL ELEITORAL por que seja reconhecida a competência dos tribunais de contas para o julgamento de contas de prefeitos, para fins do art. 1º, I, g, da LC n.º 64/90, e por que seja desprovido o recurso extraordinário..

Brasília (DF), 3 de novembro de 2015.



Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral Eleitoral