

10/08/2016

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**RECDO.(A/S)** : **JORDÃO VIANA TEIXEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E**  
**OUTRO(A/S)**

Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, fixar tese nos seguintes termos: *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.* Vencidos Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux.

Brasília 17 de agosto de de 2016.

**RE 729744 / MG**

Ministro GILMAR MENDES

Relator

*Documento assinado digitalmente*

04/08/2016

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**RECDO.(A/S)** : **JORDÃO VIANA TEIXEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E**  
**OUTRO(A/S)**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR):** Trata-se de recurso extraordinário, substitutivo do RE-RG 597.362, paradigma do Tema 157 da sistemática da repercussão geral (competência exclusiva da câmara municipal para julgamento das contas do prefeito), interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos autos do Recurso Especial Eleitoral n. 604-76 (19.203/2012)/MG, que manteve o deferimento do pedido de registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira ao cargo de prefeito do município de Bugre/MG nas eleições de 2012, em acórdão assim ementado:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, ‘G’, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. CONTAS DE PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO. CÂMARA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO.

1. Conforme o art. 31 da Constituição Federal, a Câmara Municipal é o órgão competente para o julgamento das contas do prefeito, ainda que ele seja ordenador de despesas, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio. Precedentes.

2. A desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade

**RE 729744 / MG**

de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.

3. Agravo regimental não provido”.

Nas razões do recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição, aponta-se violação ao art. 31, § 2º, do texto constitucional, 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.

(...)

§ 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”.

Sustenta-se, em síntese, que, no silêncio do Poder Legislativo local ou no caso em que não seja atingido quórum qualificado de dois terços dos membros da câmara municipal para rejeição, deverá prevalecer o parecer emanado do tribunal de contas no sentido da desaprovação das contas do prefeito, com a conseqüente declaração de sua inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC 64/90). Pugna-se pela reforma do acórdão impugnado, para que seja indeferido o registro de candidatura do recorrido.

Em contrarrazões, requer-se o não conhecimento do recurso extraordinário.

A Procuradoria-Geral da República juntou manifestação pelo não provimento do recurso (eDOC 2, p. 311-328). Em seu parecer, aduz que o

**RE 729744 / MG**

legislador constituinte conferiu ao Poder Legislativo a atribuição exclusiva para julgamento das contas dos chefes do Poder Executivo, com auxílio técnico dos tribunais de contas.

Posteriormente, o Procurador-Geral da República juntou a Petição 46.146/2014, na qual requer a preferência do julgamento do presente recurso e a juntada do parecer proferido nos autos da Reclamação 13.022, de minha relatoria (DJe 17.4.2014), na qual aponta mudança de entendimento.

Defende que as contas do prefeito relativas à função de Chefe do Poder Executivo devem ser julgadas pela câmara municipal, mediante parecer prévio do tribunal de contas (art. 71, I, CF), enquanto as contas de gestão, nas quais o prefeito atua como ordenador de despesas, devem ser submetidas ao julgamento direto da corte de contas (art. 71, II, CF).

É o relatório.

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 de o 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 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, nas quais se consagrou 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

**RE 729744 / MG**

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 reprovar 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

**RE 729744 / MG**

que objetiva analisar, além das exigências legais para 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 à 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 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



**RE 729744 / MG**

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 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

**RE 729744 / MG**

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 julgamento das contas do prefeito se define pela sua natureza, ou seja, em razão do tipo de conta apreciada.

Aqui, entendo que temos de 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 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

**RE 729744 / MG**

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 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

**RE 729744 / MG**

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

**RE 729744 / MG**

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

**RE 729744 / MG**

município nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal, permitindo às câmaras municipais 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

**RE 729744 / MG**

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 se poderia 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 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

**RE 729744 / MG**

gerar consequências gravosas no plano 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.



**RE 729744 / MG**

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.**

**10/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**RELATOR** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**RECDO.(A/S)** : **JORDÃO VIANA TEIXEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E**  
**OUTRO(A/S)**

**OBSERVAÇÃO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, Vossa Excelência me permite ressaltar um aspecto interessante? No caso concreto, o parecer foi contrário à aprovação das contas. E elas vieram a ser aprovadas pela Câmara.

**10/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**ESCLARECIMENTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Vossa Excelência nega provimento e está dando provimento no...?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu ainda não votei...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Não votou, não é?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** – É. Não votei ainda, mas estou dando ...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Está bem!

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Sim. E fiz um voto também.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Esse é o do Ministério Público.

E, no outro caso, no caso do Ministro...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - É. Estou dando provimento ao recurso extraordinário, também.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Do Ministro Barroso?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Estou acompanhando a divergência do ministro Lewandowski, no caso do ministro Barroso.

**10/08/2016****PLENÁRIO****RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS****VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eminentes Pares, eu principio cumprimentando a todos advogados que ocuparam a tribuna e, como ambos os recursos extraordinários já tiveram os seus votos relatados, ao cumprimentar o eminente Ministro Roberto Barroso, Relator deste Recurso Extraordinário 848.826, também o faço em relação ao Recurso Extraordinário 729.744, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes.

E, se Vossa Excelência me permitir, quiçá até pela celeridade, ao votar num, votarei de imediato no outro, já que estamos na segunda sessão. Há todos os títulos justificáveis em face da relevância, da oportunidade e da necessidade de tratar desse tema, e, portanto, por razões de celeridade, se Vossa Excelência assim aquiescer, eu o farei em ambos de imediato.

E, nessa linha, permito-me principiar por aquele que vou acompanhar o eminente Relator, circundando os argumentos do Ministro Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário 729.744, também estou pela negativa do provimento. Portanto, nesta medida, Senhor Presidente, em relação a este, acompanho integralmente Sua Excelência pelo não provimento do recurso extraordinário.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relativamente ao processo do Ministro Gilmar Mendes, RE 729.744, eu estou acompanhando Sua Excelência na negativa de provimento ao recurso extraordinário. Porém, eu gostaria de explicitar, no meu voto, e, se essa tese prevalecer, também na tese, que considero inconstitucional a prática de a Câmara Municipal não apreciar as contas, novamente pela mesma razão de não permitir que uma eventual maioria política frustrasse um controle que é imposto pela Constituição. E acho que é um direito das minorias parlamentares levar aquela matéria à deliberação.

Pois não, Ministro Fux.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Só uma observação. Porque o que se disse aqui foi que o Tribunal de Contas emitiu um parecer contrário, e a Câmara aprovou. Mas não é essa a hipótese. O Tribunal de Contas emitiu um parecer contrário, e a Câmara se omitiu.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não deliberou.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Aí é saber se há presunção de legitimidade do parecer do Tribunal de Contas ou se vai prevalecer...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – No caso concreto, Ministro, afirmei – e o fiz a partir de documento que chegou às minhas mãos – que houve aprovação pela Câmara.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Aprovação agora em 2014.

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas independentemente disso...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - No momento da propositura da ação, a tese era esse confronto: o Tribunal de Contas aprovou e a Câmara se omitiu.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Em 2014, houve a...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Parte superveniente, não é?

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu me lembro que nós fazíamos uma distinção quanto ao prazo razoável. Quer dizer, se a Câmara claramente se omite, ela está se negando a apreciar as contas. Mas tem que haver um prazo razoável.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu estou de acordo com o Ministro Gilmar de que a não deliberação não possa equiparar-se à rejeição. Acho que isso não é razoável em um julgamento por decurso de prazo em desfavor de quem prestou as contas e, portanto, cumpriu o seu papel. Portanto, eu não estou penalizando o Executivo. Mas eu acho que nós devemos imputar, no mínimo, a pecha de inconstitucionalidade à omissão da Câmara, porque acho que essa omissão frustra o direito das minorias de participarem do processo e de deliberarem.

Portanto, eu declararia a inconstitucionalidade da omissão prolongada na apreciação das contas.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – E qual seria a consequência?

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Pois então. É isso que eu fiquei pensando, Ministro Marco Aurélio. Ou nós já nos antecipamos e estabelecemos uma consequência; ou nós, de qualquer forma, deixamos o rótulo de ilegitimidade nessa conduta. Porém, eu penso que uma possibilidade, Ministro Marco Aurélio - mas eu talvez não me animaria a colocar no voto -, é que as minorias, que não viram a matéria deliberada, talvez pudessem ir a juízo para que se determinasse a apreciação. Eu talvez não colocaria isso no voto, porque porventura quereria refletir um pouco mais. Mas, naturalmente, se eu estou dizendo que é inconstitucional, porque viola o direito das minorias, possivelmente eu devo reconhecer que as minorias podem obter algum tipo de provimento judicial para sanar essa matéria.

Mas eu, por ora, talvez sugeriria apenas "nego provimento", como propõe o Ministro Gilmar. Também concordo com Sua Excelência de que a não deliberação não pode significar rejeição, mas declararia a inconstitucionalidade da omissão por prazo mais prolongado do que razoável na apreciação das contas, Presidente.

É, portanto, como estou votando nos dois casos.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

**O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI** - Senhor Presidente, essa matéria está sendo trazida ao Supremo pela consequência que gera em relação ao art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei da Inelegibilidade, segundo a qual são inelegíveis 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" - e a discussão aqui é saber, no caso, qual é o órgão competente -, "salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário."

Para fundamentar meu voto, abstraio, no momento, a situação do prefeito quando no exercício de ordenador de despesa. Quem é que tem obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas? Está no parágrafo único do art. 70 da Constituição:

"Art. 70.

...

Parágrafo único. Prestará 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, assuma obrigações de natureza pecuniária."

Qualquer pessoa física ou jurídica. Aqui, estamos tratando de pessoa física que se candidate a um cargo eletivo e que tenha, por isso, as contas rejeitadas por vício insanável e em caso de improbidade administrativa.

Artigo 71:

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

**I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da**



**RE 729744 / MG**

República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;"

É o caso do recurso extraordinário relatado pelo Ministro Gilmar Mendes. E aqui não há dúvida de que se trata de um parecer prévio. E é o parecer prévio sobre contas anuais do chefe do Poder Executivo.

Inciso II:

"Art. 70.

...

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, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;"

São as demais pessoas. Aqui já não se fala em apreciar, se fala em julgar as contas. Que se trata de um julgamento, não há a menor dúvida, no meu entender. Até porque, tem consequências executivas imediatas. O inciso VIII deste art. 71 diz que cabe ao Tribunal de Contas:

"Art. 70.

...

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;"

Quer dizer, ele não só julga, como aplica a penalidade desde logo. Mais do que isso:

"Art. 71.

...

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo."

Aqui a Constituição estabelece que "as decisões do Tribunal de Contas terão eficácia de título executivo". Não há dúvida, portanto, que neste caso de ordenador de despesa, o Tribunal de Contas julga, aplica a sanção, que pode ser executada desde logo, independentemente de posterior aprovação ou não pelo Poder Legislativo. Não se trata, portanto,

**RE 729744 / MG**

de simples parecer prévio.

No que se refere a esses ordenadores de despesas - e aqui ainda abstraindo a figura do prefeito -, não me parece que haja dúvida de que a autoridade competente, para efeito da alínea "g", é o Tribunal de Contas. Não se pode dizer que um ordenador de despesa, que não seja o próprio chefe do Poder Executivo, que queira se candidatar e que tenha tido contas rejeitadas pelo inciso II do art. 71, dependa de outra decisão que não seja a do próprio Tribunal de Contas, que lhe impôs uma multa e eventualmente até executa essa multa.

A questão que surge é nesta peculiar hipótese em que o chefe do Poder Executivo assume também a condição de ordenador de despesa. Essa é a questão. Normalmente, isso não acontece. Imagino que isso deva acontecer em pequenas cidades. Ora, quando isso ocorre, o ato do Tribunal de Contas também tem eficácia de decisão. O prefeito ordenador de despesa também sofre multa. O prefeito ordenador de despesa, que tem contra si constituído um débito, também é sujeito passivo dessa decisão, que não é parecer prévio, mas sim um título executivo que pode ser voltado contra ele.

Por tais razões, entendo que, quando o prefeito assume a condição, que não precisa assumir, de ordenador de despesa e assim pratica atos de gestão, ele fica sujeito ao regime dos demais ordenadores de despesa. É assim que voto.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

### ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, egrégia Corte, ilustre representante do Ministério Público, senhores advogados presentes, estudantes.

Senhor Presidente, muito aqui já se disse sobre ambas as correntes. Eu trouxe também um voto escrito, que é mais ou menos o voto reiterado que já pronunciei no Tribunal Superior Eleitoral. Naquele Tribunal, inclusive, até por uma questão de lealdade, comuniquei a Vossa Excelência que a Ministra Laurita Vaz, que assumira uma posição que era coincidente com a de Vossa Excelência, alterara essa posição na sua última atuação, porquanto o Tribunal Superior Eleitoral faz uma efetiva distinção entre as contas de governo e as contas de gestão, e o faz à luz não só da Lei da Ficha Limpa, mas como também à luz da própria Constituição Federal, porque o Tribunal Superior Eleitoral entende que se esvaziaria por completo esse dispositivo constitucional.

O que diz o dispositivo? "*O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete (...)*". Fala do Tribunal de Contas da União, mas o Supremo Tribunal Federal já estabeleceu a necessidade da simetria e isso se aplica também às unidades federadas. Então, o inciso I é apreciar as contas prestadas pelo Presidente da República e *a fortiori* isso se aplica ao Governador e ao Prefeito. "II - e aqui é um sentido genérico - "*julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta ou indireta, incluídas as fundações, sociedades instituídas (...)*". Todos que administram valores públicos são ordenadores de despesas.

E o que diz a Lei da Ficha Limpa? A Lei da Ficha Limpa, na interpretação mais simples que tem, que é a interpretação literal, diz que são inelegíveis, para qualquer cargo, os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição, e, como

**RE 729744 / MG**

faz remissão ao art. 71, que tiveram suas contas rejeitas pelo Tribunal de Contas local.

Então, a conjugação do art. 71, II, com a parte final do art. 1º, alínea "g", *in fine*, demonstra que, efetivamente, o Tribunal de Contas tem, no seu julgamento acerca das contas de gestão, a aptidão para impor sanções, e essas contas de gestão, desaprovadas pelo Tribunal de Contas, fazem incidir o inciso I do art. I, alínea "g", tornando inelegível aquele ordenador, que pode até não ser um político, mas que, se quiser se candidatar a um cargo político, está sendo vetado pela lei.

Um segundo argumento, que eu utilizo, de caráter interdisciplinar, sintetizarei no parágrafo seguinte.

Se nós adotarmos uma tese diversa, essa tese, ela negligencia um relevante componente decisório, porque, com efeito, o entendimento de que a competência é exclusivamente das câmaras municipais do julgamento das contas dos Executivos, sejam elas anuais ou de gestão, esse entendimento, no meu modo de ver, pode vulnerar integralmente a competência da Corte de Contas, prevista nesse art. 71. A justificativa é muito simples, e ela já foi utilizada no julgamento, pelo Ministro Nelson Jobim, no REsp nº 17.744/2000, que é o seguinte:

*"[...] 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."*

Quer dizer, se nós afirmarmos que só vale o julgamento da câmara municipal, eles avocariam todas essas despesas como despesas de gestão e não despesas de governo, e isso escaparia a qualquer tipo de controle.

Por fim, Senhor Presidente, entendo perfeitamente cabível essa influência do tema relativo à capacidade institucional. No meu modo de ver, ninguém melhor do que o próprio Tribunal de Contas para aferir a lisura das contas de um ordenador de despesas. A câmara municipal, como destacou o Ministro Barroso, faz exatamente um julgamento

**RE 729744 / MG**

político que não tem, na sua essência, a aptidão de aferir aquilo que o Tribunal de Contas confere com tanta legitimidade constitucional.

Então, por esses fundamentos, Senhor Presidente, e pelo mais que já foi dito pelo Ministro Barroso, pelo Ministro Teori, pela Ministra Rosa, eu peço vênias às opiniões que se manifestaram no sentido contrário, tanto nos debates como nos votos, para acompanhar integralmente o voto do Ministro Luís Roberto Barroso no sentido de dar provimento.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX:** Cuida-se de recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral, com espeque no art. 102, III, *a*, da Constituição da República de 1988, em face de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, em face de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral que, confirmando a decisão do TRE-MG, deferiu o registro da candidatura do recorrido, ao fundamento de que a *“desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, que, no caso, seria a respectiva Câmara Municipal”*. O aresto fustigado restou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. CONTAS DE PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO. CÂMARA MUNICIPAL. DESPROVIMENTO.

1. Conforme o art. 31 da Constituição Federal, a Câmara Municipal é o órgão competente para o julgamento das contas de prefeito, ainda que ele seja ordenador de despesas, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio. Precedentes.

2. A desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.

**RE 729744 / MG**

3. Agravo regimental não provido.

Em suas razões, o Recorrente, *Parquet* eleitoral, aduz que o acórdão fustigado vulnera o art. 31, § 2º, da Constituição, ao argumento de que, “*não havendo pronunciamento do Poder Legislativo ou, em havendo, não for atingido o quórum qualificado, deverá prevalecer o parecer do Tribunal de Contas, em homenagem ao dever fundamental de prestação de contas e à isenção dos critérios técnico-administrativos exclusivamente objetivos utilizados pelo órgão de controle externo, que não devem sucumbir a critérios meramente políticos*”.

Demais disso, sustenta que “*o próprio regimento interno da Câmara de Vereadores do Município de Bugre/MG prevê o prazo de 90 dias para deliberação sobre o parecer do Tribunal de Contas*”.

Em seu parecer, o *Parquet* Federal manifestou-se pelo desprovimento do apelo nobre. Eis a ementa do pronunciamento ministerial:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ELEITORAL.  
JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER  
EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA  
CÂMARA MUNICIPAL.

Parecer pelo desprovimento do recurso extraordinário.

É o relatório suficiente. Passo a votar.

*A quaestio iuris* debatida no presente recurso extraordinário cinge-se, em apertada síntese, em perquirir se a inércia do Poder Legislativo municipal em apreciar o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas ensejava, ou não, a desaprovação das contas do Chefe do Executivo local, para fins de incidência da causa restritiva do exercício do *ius honorum*, inculpada pelo art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/90.

De início, afirmo, em sentido diametralmente oposto à manifestação do *Parquet*, exarada na qualidade de *custos legis*, que essa Suprema Corte não se debruçou a respeito da temática versada nos autos. Segundo alega, o Supremo Tribunal Federal teria, nos julgamentos das ADIs nº 3.715/TO,

**RE 729744 / MG**

nº 1.779/PE e nº 849/MT, assentado a incompetência das Cortes de Contas para julgar as contas pontuais (de gestão) dos Prefeitos. Esclareço, por oportuno, o que fora discutido, bem como o sentido e o alcance daqueles pronunciamentos.

Nos autos da ADI nº 3.715/TO, a Suprema Corte foi instada a se pronunciar acerca da compatibilidade da alteração operada pela EC nº 16/2006, que introduziu o § 5º ao art. 33 da Constituição do Estado do Tocantins, com disciplina constitucional atinente ao Tribunal de Contas da União, cuja observância aos Estados-membros é obrigatória.

Naquela assentada, entendeu a Corte que o aludido preceito se distanciara dos parâmetros constitucionais, mormente os incisos I e II do art. 71 da Lei Fundamental, na medida em que previra a possibilidade de recurso à Assembleia Legislativa, dotado de efeito suspensivo, dos julgamentos proferidos pelo Tribunal de Contas.

Ao que interessa nesta sede, segundo o e. Rel. Min. Gilmar Mendes, a Constituição, nos casos do inciso II do art. 71, confere ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e gestores de verbas públicas, sendo defeso, como pretendeu a EC nº 16/2006-TO, submetê-la à aprovação da casa legislativa respectiva. Nas palavras do e. Ministro Relator, *“a alteração constitucional dessa relação interorgânica tem inviabilizado a própria atuação do Tribunal de Contas do Estado, que se vê subtraído de suas competências ordinárias”*.

Nos autos da ADI nº 1.779/PE, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade de determinados preceitos da Constituição do Estado de Pernambuco (incisos I e II do art. 14 e de algumas expressões do inciso III do § 1º e do § 2º do art. 86), que afrontavam os incisos I e II do art. 71 e o art. 75 da Constituição da República. No mérito, a Corte aplicou o entendimento segundo o qual o modelo de atribuições da Corte de Contas definido pelo constituinte estadual não poderia se afastar do desenho delineado pelo constituinte de 1988.

Na ADI nº 849/MT, a controvérsia dos autos versava acerca da compatibilidade do inciso I do art. 47 da Constituição do Estado do Mato Grosso com o regramento constitucional sobre o TCU, mais



**RE 729744 / MG**

especificamente o seu inciso I do art. 71. No caso, o precitado dispositivo da Constituição do Estado do Mato Grosso emprestava às contas anuais prestadas pela Assembleia Legislativa o mesmo regime jurídico dispensado ao Poder Executivo. No julgamento de mérito, o e. Relator Ministro Sepúlveda Pertence reiterou que o art. 75 impõe expressamente a aplicação das normas relativas à organização, composição e fiscalização do TCU aos Tribunais de Contas estaduais. Assim, a inovação estabelecida pela Constituição do Estado do Mato Grosso, no inciso I do art. 47, se distanciou dos balizamentos constitucionais, razão pela qual foi declarada inválida.

Da análise destes julgados, destarte, depreende-se, com limpidez e sem poder inferir-se nada além disso, que a Suprema Corte consignou a observância obrigatória da disciplina normativo-constitucional atinente ao Tribunal de Contas da União ao Poder Constituinte Decorrente – poder conferido aos entes da Federação de elaborarem suas Constituições e Leis Orgânicas.

Portanto, inexistente manifestação definitiva da Suprema Corte acerca dos efeitos decorrentes da omissão do Poder Legislativo em proceder à deliberação das contas do Executivo local, para fins de incidência da inelegibilidade inserta no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90.

Assentada a premissa, passo a examinar a *quaestio iuris* debatida.

Com efeito, indigitada controvérsia não é estranha à jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, a qual, ao apreciar o tema, revelou-se cambiante ao longo dos anos, fornecendo 3 (três) soluções para o deslinde do impasse *sub examine*.

Na **primeira** delas, o parecer da Corte de Contas prevaleceria nos casos de inércia do Legislativo local para julgar as contas de governo do chefe do executivo da municipalidade. Referido entendimento já fora encampado pelo Tribunal Superior Eleitoral, no AgR-REspe 23.921, rel. Min. Gilmar Mendes. Eis a ementa do julgado:

SESSÃO DE 11/10/2004 AGRAVO REGIMENTAL.  
RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO.  
REJEIÇÃO DE CONTAS. OMISSÃO DA CÂMARA

**RE 729744 / MG**

MUNICIPAL AO NÃO JULGAR AS CONTAS NO PRAZO LEGAL. PREVALÊNCIA DO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS.

**Na ausência de julgamento pela Câmara Municipal das contas de ex-prefeito, no prazo legal, prevalece o parecer do Tribunal de Contas. Agravo Regimental a que se nega provimento.**

Na ocasião, as conclusões a que chegou a Corte foram corroboradas em sede de embargos de declaração, cuja ementa segue *in verbis*:

SESSÃO DE 09/11/2004 EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO A PREFEITO. REJEIÇÃO DE CONTAS. OMISSÃO DA CÂMARA MUNICIPAL AO NÃO JULGAR AS CONTAS NO PRAZO LEGAL. PREVALÊNCIA DO PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS. Na ausência de julgamento pela Câmara Municipal das contas de ex-prefeito no prazo legal, prevalece o parecer do Tribunal de Contas. A contagem do prazo de cinco anos de inelegibilidade tem início a partir da decisão irrecurável do órgão competente. Hipótese que somente ocorreu em janeiro de 2000, alcançando, portanto, as eleições de 2004. Decisão da Câmara proferida após o prazo legal previsto na Lei Orgânica deve ser considerada intempestiva. Embargos de declaração rejeitados.

A **segunda** solução alvitrada também chancela a prevalência do pronunciamento do Tribunal de Contas, condicionado, porém, à previsão em legislação específica. A Corte Superior Eleitoral fixou essa orientação no julgamento do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 23.942, rel. Min. Carlos Velloso. Confira-se, por oportuno, a ementa:

SESSÃO DE 11/10/2004 RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. PREFEITO. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. CÂMARA MUNICIPAL. AÇÃO

RE 729744 / MG

DESCONSTITUTIVA. SÚMULA-TSE Nº 1. PRECEDENTES. –

**A ação desconstitutiva proposta antes da impugnação é o que basta para suspender a inelegibilidade. - A aprovação pela Câmara Municipal do parecer do Tribunal de Contas por decurso de prazo necessita de previsão na Lei Orgânica Municipal.** Agravo regimental a que se nega provimento

Por fim, a **terceira** tese que se coloca é no sentido da **não prevalência** do parecer da Corte de Contas, dado que competiria à Câmara Municipal o julgamento definitivo das contas anuais (ou de governo) dos Prefeitos, *ex vi* do art. 31, § 2º, e do art. 71, I, ambos da Lei Fundamental de 1988. Como visto, esse o hodierno entendimento do Tribunal Superior Eleitoral. Cito, além do aresto vergastado, o AgR-REspe nº 44-74, rel. Min. Dias Toffoli, *j.* 21.03.2013.

Inventariadas as três exegeses já esposadas pelo TSE, a tese constitucionalmente mais adequada é, a meu sentir, a que confere primazia ao parecer das Cortes de Contas, nas hipóteses de *inertia deliberandi* da Câmara Municipal. Há algumas razões que amparam essa conclusão.

O primeiro argumento é de natureza *jurídico-positiva*: **Extrai-se da literalidade do texto magno uma presunção constitucional de legitimidade e de autenticidade do parecer exarado pelas Cortes de Contas acerca das contas que o Prefeito deve anualmente prestar (i.e., nas contas de governo).** Isso porque referida manifestação deixará de prevalecer apenas e tão somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal, a teor do art. 31, § 2º, da Constituição da República.

Ao assim proceder, o constituinte de 1988 engendrou um arranjo institucional engendrado que confere *eficácia* ao pronunciamento do Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Executivo, ainda que sede opinativa (CRFB/88, art. 71, II), enquanto não sobrevier uma manifestação de maioria qualificada (no caso de 2/3) dos membros do Legislativo local. Existe, portanto, uma presunção de legalidade e de legitimidade da parecer prévio das Cortes de Contas que independe da deliberação

**RE 729744 / MG**

parlamentar.

Daí por que o parecer produz todos os seus efeitos até a sobrevinda de decisão em sentido diametralmente oposta à da Câmara dos Vereadores, desde que se obtenha o quórum qualificado de 2/3 de seus membros.

Em segundo lugar, e atrelado a essa **presunção constitucional**, há sólidos fundamentos *metanormativos* que chancelam esse entendimento. **É que a ratio essendi que presidiu a fixação desse modelo institucional consiste na proeminência, em assuntos relacionados ao julgamento das contas, do componente técnico ao político.**

O julgamento das contas de gestão envolve, como é sabido, a análise acerca da esmerada execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre outros aspectos. Cuida-se, à evidência, de temas que reclamam, *a fortiori*, conhecimentos técnicos e altamente especializados. Daí a presunção de legitimidade e de legalidade dispensada pela Carta Magna ao parecer emanado pelo Tribunal de Contas.

Deveras, a deliberação do parecer das Corte de Contas pela Câmara nada tem que ver com aspectos técnicos, mas, em vez disso, se relaciona apenas e tão somente com aspectos políticos. Justamente por isso, referida deliberação ocorrerá em juízos de conveniência e oportunidade, orientados por critério de situação/oposição. Captando com maestria o argumento, o Ministro Nelson Jobim, exercendo a judicatura no Tribunal Superior Eleitoral, pontuou, em seu voto no REspe nº 17.744, j. 27.09.2000) que

“Sabemos, perfeitamente, que as decisões da Câmara de Vereadores sobre apreciação de contas não têm absolutamente nada a ver com o conteúdo do parecer do Tribunal de Contas. Têm a ver, isto sim, com a maioria opositora ou situacionista de que dispõe o prefeito municipal na Câmara de Vereadores. Esse é o fato real. Não adianta pensar que um discurso na Câmara de Vereadores, fazendo análises jurídica, contábil e econômica do parecer do Tribunal de Contas, vai mudar voto.

**RE 729744 / MG**

Não vai. A votação que se dá na Câmara de Vereadores está intimamente vinculada a duas questões:

a) primeiro, oposição e situação;

b) segundo, disposição da situação de continuar liderada pelo prefeito municipal que teve as contas rejeitadas.

É técnica de partido político da situação e dos vereadores evitar criar um ambiente de inelegibilidade para o prefeito, por meto de votação. Então, as razões políticas de se rejeitar ou de se aprovar as contas não são coincidentes com o parecer emitido. Essa é a razão pela qual a Constituição exigiu um quorum qualificadíssimo de rejeição das contas, partindo do pressuposto de que a legitimidade técnica do parecer do Tribunal de Contas deveria ser mantida. Vejam: se não tenho dois terços para rejeitar, posso negociar a obstrução, o que leva à inaplicabilidade do parecer

A Constituição quis exatamente manter a tecnicidade decorrente do parecer do Tribunal de Contas, que, em tese, é isento de pressões políticas ou de intencionalidades, que não as técnicas de análises das contas.

**Se temos a presunção constitucional de vigência e de aplicabilidade do parecer do Tribunal de Contas - que só pode ser rejeitada peia maioria de dois terços - e se temos também a determinação auxiliar da Lei Orgânica Municipal, consentânea com a Constituição Estadual, de que este parecer tem que ser apreciado nos 60 dias - e, se não o for, permanece o parecer - temos uma decisão."**

Nesse pormenor, é preciso encampar uma premissa *realista e sincera* a respeito dos efeitos da omissão em julgar as contas: **a inercia deliberandi equivale a um não decidir**. Ora, se a matéria não fora levada a julgamento de forma serôdia na Câmara dos Vereadores existe alguma razão não republicana para tal: a não obtenção do quórum qualificado de 2/3 para derrubada no parecer.

Aliás, em situações como a dos autos, sobressai um exemplo acadêmico de **omissão inconstitucional**. De fato, há um imperativo constitucional de deliberação e uma inércia legislativa em proceder à

**RE 729744 / MG**

apreciação, de modo que a ausência de manifestação definitiva do Legislativo local implica inobservância grave da Lei Fundamental. Consoante averbei em doutrina e em diversos votos, o dever de prestar – e o conseqüente julgamento das contas – é corolário direto do cânone jusfundamental republicano, de ordem a apurar eventual responsabilização político-jurídica de todas autoridades estatais pela malversação da *res pública* (FUX, Luiz. Princípios Eleitorais. In.: NORONHA, João Otávio; PAE KIM, Richard. *Estudos em Homenagem ao Ministro Dias Toffoli* – prelo).

A omissão legislativa, portanto, se equipara, quanto às conseqüências jurídico-constitucionais, a ausência de superação legislativa do resultado do parecer exarado pela Corte de Contas, razão pela qual todos os efeitos jurídico-legais (cíveis, penais, administrativos e eleitorais) devem incidir na esfera do agente político.

Em conseqüência, e especificamente aplicada à situação *sub examine*, aludida conclusão revisita a atual orientação firmada no Tribunal Superior Eleitoral, de forma a considerar, como exegese constitucionalmente adequada, como rejeitadas, em solução de definitividade, as contas anuais de governo dos Prefeitos, sempre que houver manifestação do Tribunal de Contas neste sentido e inexistir a deliberação da Câmara Municipal acerca do resultado do parecer.

Por essas razões, e rogando vênias ao voto do eminente relator e à maioria que se forma, voto pelo provimento do recurso extraordinário.

É como voto.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

ESCLARECIMENTO

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Nós estamos negando provimento.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Negar provimento.**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Sim, porque ele não conseguiu o registro da candidatura e recorreu.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Sim, por isso eu perguntei.**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- O fato de reconhecermos a competência do Tribunal de Contas, que me parece a solução constitucionalmente adequada, não nos imuniza de uma discussão que eu acho que é importante fazer, *de lege ferenda*, sobre a própria composição dos Tribunais de Contas e fazer com que, no futuro, ela seja predominantemente técnica, porque a verdade é que, embora, seja um órgão técnico, no geral dos estados, a composição é predominantemente política. E aí, evidentemente, não é bom substituir o juízo político da câmara por um juízo político do Tribunal de Contas. Portanto, eu acho que, *de lege ferenda*, nós deveríamos pensar numa composição mais técnica e menos política do Tribunal de Contas.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX -** Hodiernamente, eles têm os cargos distribuídos para o pessoal interno e também o Ministério Público, que faz um balanceamento dessa verificação.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Auditores, é isso.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX -** Também há um aspecto político, mas, na câmara, o aspecto é só político, lá, no Tribunal de Contas, pelo menos, há uma divisão dessas ideologias entre os técnicos, os membros do Ministério Público...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) -** Perdão, Ministro, mas o caráter puramente político das câmaras municipais é amenizado justamente pela emissão ou pelo exame

**RE 729744 / MG**

do parecer prévio das contas por parte dos Tribunais de Contas. Ou seja, então há um balanço, há um *mix* muito prudente que foi vislumbrado pelo Constituinte de 88.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Mas nós vimos aqui um caso específico. O Tribunal de Contas rejeitou e a câmara aprovou. Então, eles mandam mais, a câmara municipal dá a última palavra.

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Porque ela é o poder, Ministro.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Hein?

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Porque é lá que é o poder.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - É.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)** - Só para fazer uma justiça. Os Tribunais de Contas, com frequência, tem corpos técnicos muito qualificados.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Pois é, pois é, na sua composição.

Com relação ao recurso extraordinário do Ministro Gilmar Mendes, que para ele é uma solução, e para nós é um problema, porque temos que resolver, eu perguntaria o seguinte: Esse recurso extraordinário foi afetado como repercussão geral com essa tese "*o que ocorre quando o Tribunal de Contas desaprova as contas e a câmara não se pronuncia*"? Foi afetada essa tese? Porque eu estou levando em consideração que, *a posteriori*, houve uma aprovação dessas contas, então, haveria uma inutilidade de nós debatermos esse aspecto. Mas o Ministro Barroso ressaltou que talvez fosse também necessário dispor sobre isso. Quer dizer, o que ocorre quando Tribunal de Contas rejeita as contas e a Câmara Municipal, que tem a obrigação de derrubar esse parecer por 2/3 (dois terços) se omite inconstitucionalmente? No meu modo de ver, com a devida vênia, prevalece o parecer do Tribunal de Contas. Há uma presunção de legitimidade, pela capacidade institucional do Tribunal de Contas, máxime quando esse parecer tem que ser derrubado por 2/3 (dois terços) da Câmara. Quer dizer, o silêncio não pode valer por 2/3 (dois



**RE 729744 / MG**

terços) da Câmara.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

E a minoria não pode mandar na maioria.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** Exatamente. Então, no meu modo de ver ...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Esta solução, que eu acho que tem problemas técnicos, ela, do ponto de vista pragmático, funciona bem porque, aí, a maioria, em vez de obstruir, vai querer julgar.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Vai querer julgar.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR)**

- Portanto, do ponto de vista prático, eu acho que preenche a finalidade. Do ponto de vista deontológico, quer dizer, alguém ter as suas contas reprovadas por omissão, me soa um pouco problemático, mas a solução de Vossa Excelência é uma solução, efetivamente.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

**ESCLARECIMENTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - No que se refere ao Recurso 729.744, eu apenas destacaria, com a vênia do Ministro Gilmar, que já tivemos várias posições, aqui, eu até enumerei as posições da Corte Regional. Há uma primeira posição, no sentido de que prevaleceria, nos casos de inércia do legislativo, exatamente o parecer do Tribunal de Contas. Eu trago, aqui, um Agravo Regimental no REsp 23.921, que assenta exatamente o seguinte: *"Na ausência de julgamento, pela Câmara Municipal, das contas do ex-prefeito, no prazo legal, prevalece o parecer do Tribunal de Contas"*. Uma segunda corrente: *"A ação desconstitutiva proposta antes da impugnação é o que basta para suspender a inelegibilidade. A aprovação de contas, pela Câmara, do parecer do Tribunal de Contas por decurso do prazo necessita de previsão na lei orgânica"*. Então, aqui, haveria um ferimento ao princípio da legalidade. Só poderia ocorrer se houvesse lei específica. E a terceira, que seria a não prevalência do parecer da Corte de Contas. Eu vou fazer, com a devida vênia, uma opção por essa primeira solução, que é exatamente a presunção de constitucionalidade dessa deliberação definitiva do Tribunal de Contas ante a omissão inconstitucional da Câmara. Não só por força do aspecto pedagógico, que agora foi noticiado, quer dizer, não haverá mais essa omissão. Mas também porque entendo que, se o parecer deve ser derrubado por 2/3 (dois terços), é absolutamente impossível que uma simples omissão faça as vezes desse quórum qualificado. Então, nesse particular, eu peço vênia para dar provimento ao Recurso Extraordinário.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, este tema foi, inicialmente, colocado em repercussão geral no RE 597.362, da Bahia, do qual era Relator o eminente Ministro **Eros Grau**.

Posteriormente, com o fim do mandato, este caso se tornou prejudicado e o Plenário da Corte assim o julgou. Daí, o Ministro **Gilmar Mendes** substituir este RE de repercussão geral, que foi julgado prejudicado, pelo 729.744, sobre qual estamos agora a deliberar. E a importância, então, de se fixar essas teses, até porque os mandatos terminam e, depois, os recursos acabam sendo julgado prejudicados. Então, é importante que se fixe essa tese.

Mas vou fazer a leitura de meu voto, já proferido neste Plenário, há muitos anos, quando do julgamento do 597.362.

Na oportunidade, também, como aqui o faz o Ministro **Gilmar Mendes**, o Ministro **Eros Grau** negava provimento ao recurso contra o candidato.

Eu disse, então, e repito agora:

Hei por bem divergir do eminente Relator, porque entendo que a solução mais adequada para a controvérsia aqui instaurada aponta no sentido do provimento do recurso constitucional. O ponto central de minha divergência radica-se na tese de que a Constituição Federal não estabeleceu prazo para a atuação do Poder Legislativo municipal e, por isso, enquanto seu *placet* não for outorgado, nenhum efeito surtirá a deliberação já tomada pela corte de contas. Não haveria, caso haja essa omissão.

Senhores Ministros, volto-me para a redação da norma constitucional contida no art. 31, especialmente de seu parágrafo segundo, abaixo destacado:

**RE 729744 / MG**

“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 [então, aqui, há uma determinação da Constituição no seu texto originário] por decisão [e não é qualquer decisão, uma decisão qualificada] de dois terços dos membros da Câmara Municipal .

§ 3º - As contas dos Municípios 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.

Pois bem, o que afirma a regra constitucional? Essa regra, em relação aos prefeitos, não existe em relação a Presidente da República nem em relação a governadores de estado. Mas foi o próprio constituinte originário que assim o quis. Então, não há que se falar em incoerência a respeito do Texto Constitucional Originário, como toda a teoria constitucional assim aponta e esta Corte também já deliberou a respeito. Não há que se falar em incongruências dentro do Texto Constitucional em sua redação originária. Foi uma opção da Constituição. No caso dos prefeitos, diferentemente do caso do Presidente da República ou dos Governadores, o parecer prévio prevalece até que a câmara municipal, por dois terços, venha a rejeitá-la.

Pois bem, o que afirma a regra constitucional de maneira direta, objetiva e apta a ser compreendida por uma interpretação exegética.

Compete à câmara municipal a fiscalização das contas do município, mediante controle externo (art. 31, **caput**). O exercício desse controle dar-se-á com o auxílio do tribunal de contas (§ 1º). E a forma como essa

**RE 729744 / MG**

fiscalização dar-se-á vem explicitada pela norma do § 2º do mesmo artigo, que dispõe, expressamente, que o parecer prévio emitido pelo órgão competente só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal (§ 3º). Parece-me, pois, fora de dúvida, que esse parecer prévio passa a produzir efeitos desde que editado e apenas deixará de prevalecer se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros.

Ou seja, enquanto não for formalmente derrubado por deliberação válida a ser emitida pelo órgão que detém competência constitucional para tanto, o mencionado parecer prévio do tribunal de contas prevalece íntegro para todos os efeitos. Um dos elementos eficaciais está precisamente em tornar inelegível aquele que tem suas contas repudiadas pela corte de contas nos moldes descritos na Lei Complementar 64/90, com as suas alterações posteriores.

Se prevalecer a tese do voto do eminente Relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do tribunal de contas, enquanto não aprovado pela câmara municipal, será um nada jurídico, porque sofrerá a ação paralisante de uma omissão do Poder Legislativo, se é possível estabelecer, do ponto de vista lógico, essa contraposição entre uma omissão que paralisa, como se ação deveras fosse.

Na verdade, é uma omissão que será uma ação. A minoria poderá bloquear aquela votação sempre. Porque, para se votar num quórum de 2/3 (dois terços), tem que haver pelo menos 2/3 (dois terços) dos membros presentes, uma maioria qualificada para tanto. Basta a minoria se retirar que jamais será votado aquele parecer na câmara municipal; e esse parecer, na câmara municipal, enquanto não votado na câmara municipal, seja para acatá-lo, seja para rejeitá-lo, será um nada jurídico. E há casos concretos de situações de contas rejeitadas anuais de prefeitos que estão há dez, quinze, vinte anos, jamais tendo sido votadas nas câmaras municipais.

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Isso acontece, também, no plano federal. Descobrimos, recentemente, diante do debate sobre a questão da rejeição das contas da Presidente, no Tribunal de Contas, que as do governo Fernando Henrique não haviam sido votadas, quer dizer, isso, certamente, deve ser uma regra no âmbito, também, das assembleias legislativas.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Por isso que eu iniciei dizendo que, em relação aos prefeitos, há uma regra específica.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Mas não é uma regra específica.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

É específica. São diferentes as de prefeito e governador.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Exatamente. É que ele continua sendo órgão auxiliar do Poder Legislativo e é essa a exigência. Agora, de fato, isso diz respeito à funcionalidade e envolve cobrança. Sabemos muito bem o quão difícil... Vossa Excelência, ministro Fux, foi relator daquela questão de vetos, a apreciação. Veja: a Constituição é categórica. Vossa Excelência, inclusive, mostrou, não obstante esses vetos se acumularam ao longo do tempo e se desenvolveu uma práxis, um costume.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Agora, veja Vossa Excelência que o recado do Judiciário foi obedecido, porque eles acabaram votando

**RE 729744 / MG**

todos os vetos. E é mais ou menos o que vai acontecer com essa mensagem do Judiciário. Se houver omissão, prevalece a conta...

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Sim. Exatamente. E, aí, o ministro Lewandowski chamou a atenção. É a própria comunidade, é o Ministério Público. Em suma, meios que têm que se desenvolver para fazer com que o órgão delibere e exigir isso da comunidade.

Agora, não me parece que haja diferença - e aí minha divergência entre o que está no texto constitucional em relação à Presidência da República, ao governador de Estado e àquilo que está em relação aos prefeitos.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Aquilo que está no parágrafo do art. 31 não há em relação a presidente e não há em relação a governador, quando dispõe que “[e]nquanto não rejeitado por 2/3, prevalece o parecer”.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** – Aqui, o que se exige, é a necessidade de um quórum qualificado para rejeitar isso.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

A Constituição originária assim o estabeleceu; não foi opção do intérprete.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Imagine Vossa Excelência, como aconteceu neste caso, que o parecer do

**RE 729744 / MG**

órgão de Contas foi pela rejeição. E, aí, em dado momento - consagramos a inelegibilidade -, a Câmara delibera e o rejeita. Teremos, também, uma dança de decisões. Em suma...

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Mas, aí, Ministro Gilmar, com a devida vênia, as condições de elegibilidade são aferidas no momento do registro da candidatura.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Nós estamos falando de um direito; estamos falando de algo extremamente sério e que fica... Veja, não quero entrar nessa discussão, já tivemos debate sobre essa lei da Ficha Limpa. Assim como ele admitiu em relação - e o ministro Lewandowski já até fez consideração sobre isso -, até em exclusão de órgão profissional ela colocou, quer dizer, como inelegibilidade. A vontade era tão grande... Quer dizer, se o sujeito fosse excluído da OAB, fosse excluído de um Conselho de Contabilidade... Ela colocou como causa de inelegibilidade.

Quer dizer, não sei se o sujeito fosse excluído do Corinthians, também não devesse ser inelegível - talvez do Corinthians sim, mas ...

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA** - Do Santos, não.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Do Santos, não.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Fica inelegível se entrar, né?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Não,



**RE 729744 / MG**

do Corinthians, porque já tem outros envolvimento. Mas veja que a questão é muito séria. Quer dizer, banalizou-se.

E o ministro Barroso tocou num tema em que não queremos tocar. Porém, obviamente, hoje muitas das cortes de contas são cortes altamente politizadas. Está acontecendo com o Tribunal de Contas aquele fenômeno que se esperava: "Ah! Pessoas de notório saber jurídico, ou saber técnico, ou coisa do tipo". Quem logra ser indicado para as vagas livres? Hoje, em regra, membros do parlamento. Isso passou a ser regra, tanto é que tem uma vaga cativa do Senado ou da Câmara, certamente haverá bons nomes, mas poderá haver nomes não muito bons.

No plano estadual, é assim, com uma outra realidade: em geral, o parlamentar, que para lá vai, deixa o filho como seu herdeiro sucessor. Eu tive experiência, tive irmão prefeito, que tinha de apoiar o filho do relator de suas contas; essa é a realidade, essa é a realidade. Os prefeitos ficam submetidos a isso.

Hoje, um governador que domina uma assembleia e domina o tribunal de contas pode rejeitar as contas de maneira banal para causar a inelegibilidade de um prefeito.

Temos de ter muito cuidado com isso. Temos de ter muito cuidado com isso. Não queria entrar nesse assunto. Contudo, se é para tratar de realidade constitucional, vamos falar com toda a abertura - e vejam que estou sendo moderado.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Ministro Gilmar, Vossa Excelência me permite um aparte?

Eu quero trazer uma preocupação também que é fruto da nossa realidade, quase todos passaram, ou passarão, pelo Tribunal Superior Eleitoral, e verifico o seguinte: na grande maioria das prefeituras, os prefeitos não têm nenhuma condição técnica de acompanhar as suas contas.

Na região amazônica, por exemplo, e por causa da realidade social

**RE 729744 / MG**

evidente, a grande maioria dos prefeitos é pouco letrada, as prefeituras, os municípios distam uns dos outros a quilômetros e quilômetros de distância. Muitas vezes, contratam o mesmo contador, que também é pouco letrado, às vezes um técnico em contabilidade, o qual tem que percorrer quilômetros e quilômetros quadrados da região amazônica ou nesse interior imenso deste Brasil continental, assessorando os prefeitos.

Hoje, a maioria dos 5.600 prefeitos recebe verbas da União ou verbas dos Estados, para a saúde, para a educação, às vezes para obras públicas, etc. E, muitas vezes, as contas são reprovadas por uma formalidade qualquer. E o prefeito nem fica sabendo disso, porque quem presta contas é aquele contador que faz aquele rodízio entre dezenas de municípios para dar assessoria técnica. E, de repente, na reeleição, no momento em que ele vai inscrever a sua candidatura, ele se vê inelegível por causa disso.

É por esse motivo que nós temos que tomar muito cuidado, levando em conta essa realidade, que é praticamente prevalente no País.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - E veja, Presidente - não querendo perturbar o voto do ministro Toffoli, mas agradecendo o aparte -, veja que a opção que Sua Excelência está fazendo leva a uma bipartição da inelegibilidade. Porque imaginemos que tenha havido a rejeição, ou a proposta de rejeição, por parte do Tribunal de Contas. Logo, está o indivíduo inelegível, aquele que teve sua conta rejeitada, pois ele considera que isso é efetivo. Daqui a cinco ou dez anos, vem a confirmação da rejeição das contas, agora, pela Câmara. Abre-se um novo período de inelegibilidade, porque são oito anos a partir do momento que se coloca e vamos ter a tal inelegibilidade eterna.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Agora, há um aspecto importante, já que nós entramos na Lei da Ficha Limpa, que é a repercussão desse resultado na Lei da Ficha Limpa, porque eu calculo - o

**RE 729744 / MG**

Ministro Toffoli talvez tenha números mais exatos que eu, pela presidência eficiente que exerceu e controle dos dados, o Ministro Gilmar assumiu agora, mas grande parte se deu na eleição passada - que esse resultado vai, no fundo, eliminar a segunda parte da alínea "g" do art. 1º, inciso I, da Lei da Ficha Limpa, que o próprio Supremo considerou constitucional. Porque não há a menor dúvida de que, na hora em que se fizer esse discrimen, o que vai acontecer é que a Lei da Ficha Limpa não vai ser aplicada na sua integralidade, considerando-se que a maioria dos casos se referem a essas desaprovações de contas. É preciso pensar no efeito sistêmico desta decisão.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois é. O que acontece, Ministro Fux, na realidade, é que nós temos uma jurisprudência muito sólida, que, se o prefeito não tiver a ampla defesa e o processo de aprovação de contas, na câmara municipal, não observar, rigorosamente, o devido processo legal, é nula essa deliberação da câmara.

Agora, muitas vezes o prefeito, situado a centenas ou milhares de quilômetros de um tribunal de contas estadual ou da União, não conhece as filigranas recursais do procedimento dos tribunais de contas. Às vezes, ele tem uma conta reprovada, não recorre, não sabe como é que recorre ou seu contador também não tem a mínima ideia de como é que se faz isso, e acaba ficando com as contas reprovadas e inelegível. É uma realidade que nós temos que observar.

E, também, há uma observação que eu ia fazer afinal, mas muito pertinente, do nosso eminente e sempre atento Procurador-Geral da República, que o fato de, eventualmente – não sei como será o desfecho deste julgamento –, nós decidirmos que a competência é da câmara municipal, isso, de forma nenhuma, tendo em vista até a independência das esferas, elide ou afasta a incidência da lei de improbidade ou até o crime eleitoral. Quer dizer, o fato de, enfim, um órgão qualquer se pronunciar, o crime eleitoral fica caracterizado, o ilícito da improbidade administrativa também fica caracterizado e pode ser, evidentemente, combatido com o arsenal processual aplicável.

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Presidente, e esse argumento do ministro Fux, que é relevante, sobre a declaração de constitucionalidade, já teve o ensejo de ser considerado no Eleitoral. Por exemplo, a Lei da Ficha Limpa estabelece que, se houver um processo, a instauração de um processo para perda de mandato de um político, um parlamentar, e se ele renunciar no curso desse processo, fica inelegível. É uma cláusula clara da Lei de Ficha Limpa. Nós tivemos um caso no Eleitoral.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Eu mesmo sou o Relator.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Exatamente, Vossa Excelência há de se lembrar, é claro, Vossa Excelência é o relator, em que esse parlamentar renunciou, porque se tratava de uma imputação de um crime altamente constrangedor - crime contra os costumes ou coisa do tipo -, e depois foi absolvido, isentado de qualquer responsabilidade no processo criminal. E pediu então que nós revíssemos aquela inelegibilidade que tinha sido constatada. Porque, claro, não entramos nesses detalhes ao declarar... Como aqui, também, quando se trata da rejeição. Não examinamos as múltiplas rejeições que poderiam ocorrer. Por exemplo, no que diz respeito ao 71, II, se o prefeito for ordenador de despesas, ele estará submetido a todas as regras ali estabelecidas - no que diz respeito à aplicação de multas -, mas isso não dará ensejo à inelegibilidade.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, posso continuar?

**RE 729744 / MG**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não. Até me absteve de intervir para que Vossa Excelência continuasse. O debate é tão interessante.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Sinto-me à vontade para ouvi-los.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Por favor. Vossa Excelência tem uma grande experiência nesse campo.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Então, eu digo que parece-me, pois, fora de dúvida, em razão do que dispõe o § 3º do art. 31, que o parecer prévio produz efeitos desde que editado, apenas deixando de prevalecer se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, e ainda assim por uma maioria qualificada de dois terços.

Isso não é uma opção que eu estou a fazer, eminente Ministro **Gilmar**. Não é uma opção. É a opção que a Constituição fez. Talvez, o meu desejo poderia até ser outro, mas, como juiz, eu não posso aqui aplicar meus desejos. Eu estou numa atividade vinculada. A Constituição, no que diz respeito a prefeito, diferentemente do que disse em relação a presidente, diferentemente do que disse em relação a governador, diz que o parecer prevalece até que seja rejeitado. E não é por uma maioria qualquer, nem simples, nem absoluta; uma maioria qualificada.

Talvez, a razão de ser disso, Senhor Presidente, seja exatamente porque, no âmbito Federal, no âmbito dos estados, existam muito mais órgãos de controle, exista uma transparência muito maior do que nos municípios. E daí, então, a Constituição, em seu texto originário, ter dado uma força maior àquilo que decide o tribunal de contas no que concerne aos municípios, em contraste com o que concerne ao presidente da República ou aos governadores.

Ou seja, enquanto não for formalmente derrubado por deliberação válida, a ser emitida pelo órgão que detém competência constitucional para tanto, o mencionado parecer prévio do tribunal de contas prevalece íntegro, para todos os efeitos.

**RE 729744 / MG**

Se prevalecer a tese do voto do eminente Relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do tribunal de contas, enquanto não aprovado, será um nada jurídico, porque sofrerá uma ação paralisante, uma omissão do Poder Legislativo pela minoria.

Poder-se-ia advertir: "Mas há tantos atos jurídicos dependentes, por sua natureza composta ou, ainda, complexa, de fatores eficaciais, como se dá na concessão definitiva de aposentadorias a servidores públicos, que é um ato complexo".

A essa observação duas outras podem se seguir.

A primeira é tipicamente consequencialista. Se o parecer for assim entendido, abrir-se-á margem para que toda sorte de ingerências políticas impeçam, indefinidamente, a análise, pela câmara de vereadores, de pareceres potencialmente contrários aos interesses de políticos que exerçam influência sobre as composições parlamentares em dada circunstância. Note-se: não me refiro apenas ao controle de maiorias ou minorias legislativas. O ponto de saliência da argumentação desenvolvida neste capítulo de meu voto é que se pode manter o parecer, por tempo indefinido, em estado de suspensão eficaz, dado que a rejeição depende de dois terços dos vereadores. E aí é a minoria mandando na maioria. Mas a suspensão pode ser obtida por expedientes mais simples e menos custosos politicamente. Se a rejeição é uma operação política de grande comprometimento, dois terços, o mero ato de omissão é bem mais factível. Dito de outro modo, a prevalecer a tese da carência de elementos eficaciais do parecer, o Supremo Tribunal Federal estará, indiretamente, transformando o § 2º do art. 31, se não em letra morta, ao menos em uma norma passível de contorno político. E, creio, não devemos conferir uma verdadeira **carte blanche** aos vereadores brasileiros para se desviar de sua obrigação constitucional. E refiro-me a uma **carte blanche** para não mencionar uma outra espécie de carta, muito em voga na Inglaterra elisabetana, para certos capitães a serviço de Sua Majestade nos mares do Sul.

Somos juízes e temos de levar em consideração o mundo real, sim. Digo isso, e disse isso em meu voto em 2010. E é nesse mundo real que se

**RE 729744 / MG**

observam situações em torno da inércia quanto ao exame do parecer prévio que em nada contribuem para a melhoria e a moralização dos costumes políticos. A observação empírica permite afirmar que há negligência por parte de alguns vereadores na apreciação desses pareceres, fato que apenas colabora para o descrédito da população no Poder Legislativo e, o que é ainda pior, no próprio regime democrático como um todo.

E não se afirme que o Supremo Tribunal Federal, com essa postura, está a interferir na autonomia do Legislativo. Já, em muitas oportunidades nesta Casa, tive posição contrária ao senso comum ou às expectativas da opinião pública, como defensor da integridade, da dignidade e da altivez das casas legislativas, onde entendo se radica a legitimidade popular em sua expressão mais direta e incontestável.

Ao contrário, o STF simplesmente dará - prevalecendo a tese de eficácia plena do parecer até sua rejeição -, eficácia plena, meios para que os parlamentares cumpram a obrigação constitucional, como foi aqui dito anteriormente por colegas, sob pena de que a vontade de seus órgãos auxiliares tenha preeminência sobre a sua.

A segunda observação que faço é, por outro lado, de cariz principialista. E vejo aqui uma rara coincidência entre o consequencialismo e o principialismo na construção de soluções jurisprudenciais.

A construção frasal levada a efeito pela Constituição, no art. 31, § 2º, é muito explícita: “o parecer prévio (...) só deixará de prevalecer por decisão (...) dos membros da Câmara Municipal”. A redação da norma poderia ter estabelecido que o parecer dependerá de homologação, aprovação ou reconhecimento da câmara municipal, como é comum se observar em textos normativos sobre atos complexos ou compostos. Mas não foi essa a opção da Constituição.

É possível citar alguns exemplos de como a mudança do aspecto/modalidade da expressão verbal interfere na consequência do comando normativo. Por exemplo, o art. 223, § 2º, afirma que a não renovação da concessão ou da permissão “dependerá de aprovação de, no

**RE 729744 / MG**

mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal”. Essa mesma Constituição que disse no § 2º do art. 31 que “terá eficácia”, em outros comandos sobre outras matérias, usou verbos condicionantes e não verbos de **enforcement**.

Então, no § 2 do 223: Dependerá de aprovação de, no mínimo, 2/5 (dois quintos) do Congresso Nacional em votação nominal, enquanto não obtida a concordância congressual, a outorga de serviços de radiodifusão não poderá ser titularizada pelo pretense concessionário. Já, no parecer prévio do tribunal de contas, a redação é diferente: “só deixará de prevalecer (...)”.

É idêntica a situação do § 1º do art. 188, da Constituição Federal, no qual se aduz que

"[a] alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional."

Pois bem, em termos doutrinários e teóricos, a interpretação do art. 31, § 2º, da Constituição, ao menos no enfoque que se dá neste recurso, não é objeto de maiores referências. Encontrei solitária manifestação de José Afonso da Silva (Comentário contextual à Constituição, 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007), na seção "Parecer prévio, valor e eficácia", na qual o ilustre professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Largo São Francisco expressa opinião de sentido idêntico ao que ora sustento em meu voto. Diz ele:

“[O] parecer prévio (...) não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim não prevalecerá”.



**RE 729744 / MG**

Assim, enquanto tal deliberação não é tomada, prevalece, para todos os efeitos, o parecer do tribunal de contas.

Como foi utilizado no voto do Ministro **Eros Grau** - e este voto aqui é uma leitura do voto que eu fiz na divergência com Sua Excelência - um conceito típico de Direito Civil, a saber, o valor jurídico do silêncio, havendo-se afirmado seu desvalor no Direito Público, é conveniente também situar o debate nessa província jurídica do Direito Privado, em relação ao Direito Público. Eros, em seu voto, dizia que o silêncio não teria efeitos, muitas vezes, no Direito Público, diferentemente de no Direito Privado.

Inicialmente, deve-se salientar que o problema da eficácia jurídica do silêncio tem sido objeto de monografias clássicas no Direito Civil, como as de José Martins Rodrigues e a de Miguel Maria de Serpa Lopes (O silêncio como manifestação da vontade). Entretanto, esse tema hoje é analisado também no Direito Administrativo, como no texto de Carlos Ari Sunfield, que se volta para a questão do silêncio administrativo e a renovação de autorizações de uso de radiofrequência.

Logo, essa não é uma discussão estranha do Direito Público, mas, com a linha argumentativa ora desenvolvida, não se faz necessária a colocação da **quaestio** em termos de se saber qual o valor jurídico do silêncio. A despeito disso, o Direito Civil fornece elementos para se interpretar o art. 31, § 2º, CF/88, dado que se está a cuidar do plano da eficácia, capítulo teórico que encontra naquela província seus fundamentos gerais e comuns ao Direito Público.

O saudoso professor Antônio Junqueira de Azevedo, em sua famosa obra *Negócio jurídico: Existência, validade e eficácia*, disse o seguinte:

“[C]umpre, finalmente, para termos um quadro completo da questão da eficácia, não perder de vista que, ao falarmos de fatores de eficácia, estamos nos referindo ao início da produção de efeitos; esses fatores de eficácia são, pois, em suas três espécies: fatores de atribuição de eficácia (eficácia em geral, eficácia diretamente visada e eficácia mais extensa). Naturalmente, poderá ocorrer que, uma vez existindo, valendo

**RE 729744 / MG**

e produzindo efeitos, o negócio venha, depois, por causa superveniente, a se tornar ineficaz. Haverá, então, ineficácia superveniente, isto é, resolução do negócio.”

Transpondo esses conceitos para a norma constitucional do art. 31, § 2º, a Constituição imputou à deliberação da câmara municipal a natureza de um fator de ineficácia superveniente. Se, no § 2º, ela determina que prevalecerá e que deixará de prevalecer por dois terços, a deliberação que assim o faz será um fator de ineficácia superveniente em caso de rejeição do parecer. E, desse modo, operar-se-ia a desconstituição da situação jurídica advinda de sua ocorrência no mundo dos fatos, a qual não se dá instantaneamente e carece de outros fatores para sua implementação e seu aperfeiçoamento. Dar-se-á, por isso, tempo necessário, mas não indefinido, a que o Legislativo decida pela ineficácia ou pela expansão eficaz absoluta do parecer prévio.

Entendo, por derradeiro, que, no caso presente, as contas do recorrido já foram rejeitadas por decisão definitiva do órgão competente e não consta ter essa questão sido submetida à apreciação do Poder Judiciário.

Então, por essas razões, Senhor Presidente, pedindo a mais respeitosa vênia a todos aqueles que entendem o contrário, eu acompanho a divergência e, no caso, dou provimento ao recurso para declarar a inelegibilidade do candidato recorrido.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - Vossa Excelência está dando...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Eu já votei no caso do Ministro **Roberto Barroso**.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI  
(PRESIDENTE) - No caso do Ministro Roberto Barroso, Vossa Excelência nega provimento. No caso do Ministro...

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

**Gilmar Mendes**, eu dou provimento.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - A divergência é do Ministro Fux, Ministro Toffoli.

**RE 729744 / MG**

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Isso. Acompanhando o Ministro Fux.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Que entende que a não deliberação significa rejeição.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não. Que entende que a não deliberação faz prevalecer o parecer.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

O texto da Constituição prevalece.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Então significa rejeição das contas. A não deliberação significa rejeição das contas.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Que prevalece o parecer. A Constituição diz que prevalece o parecer.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Perdão. Só para eu entender bem. Prevalece o parecer até a deliberação. É isso?

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

É o que diz aqui: "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". Isto está no § 2º do art. 31 da CF/88. Não há isso em relação a presidente, não há isso em relação a governador.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Entendi. Presidente, eu me reservo um pouco o direito de, até o final do julgamento, refletir sobre essa questão.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Pois não.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Presidente, na esteira do voto de Vossa Excelência, com que estou de inteiro acordo, fazer algumas observações muito breves.

Na interpretação do art. 71, como feito por Vossa Excelência, leio sempre que ao se ter, na dicção constitucional, que o "controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União", tem-se a indicação de uma função auxiliar. Interpreto os incisos de acordo com o que se fixa no *caput*. Então, realmente, é para auxiliar. Logo, mesmo a expressão "julgar" não me parece dotar-se de significado de que haveria um julgamento judicial, como é certo, mas um exame administrativo sobre as contas. Até porque, se concluirmos de outra forma, vamos ter que nos debruçar sobre a nossa jurisprudência, consolidada no sentido de que os tribunais de contas não julgam - já afirmamos isso com relação à declaração de inconstitucionalidade. Então, esse o primeiro dado a se enfatizar do que Vossa Excelência pôs no seu voto.

Quero dizer, Senhor Presidente, na linha do que todos disseram, que não nego a importância dos tribunais de contas, que Rui Barbosa já encarecia. E, depois, outro grande jurista brasileiro, Seabra Fagundes, também realçando o cuidado do papel dos tribunais de contas. Mas haverá de prevalecer o que posto na Constituição, e não como tem acontecido, com algumas disfuncionalidades que precisam ser ajustadas, sem embargo de que, para nós, isso não conta para solução deste caso. Foi mencionado aqui a condição de membros dos tribunais de contas e dos corpos técnicos. E me lembro que um dos nossos Colegas, até há pouco tempo, o Ministro Carlos Britto, era do Ministério Público de tribunal de contas, fez sua carreira ali, só para se demonstrar a qualidade que nós temos nos quadros técnicos dos tribunais de contas em todo o Brasil.

Mas também não tenho dúvida de que ha disfuncionalidade, que se

**RE 729744 / MG**

tem hoje em tribunais de contas. Talvez haja hoje até uma impossibilidade maior de controle sobre quem controla, como perguntaria, na antiguidade, Juvenal: E quem montará guarda aos guardas?

E, hoje, no mundo, especialmente no Direito Administrativo Europeu, a maior ênfase é dada à função controladora do Poder Legislativo e não a de legisladora, porque exatamente é preciso ter leis que sejam cumpridas integralmente.

Então, não tenho dúvida sobre a necessidade, a imprescindibilidade e a importância dos tribunais de contas. Como disse, num país que começa a República com a defesa desses tribunais pelo Rui Barbosa, termina o Século XX com defesa desses tribunais por Seabra Fagundes, tem-se por evidente a importância desses órgãos. O que não significa que nós possamos atuar desconhecendo o que a Constituição a ele entregou, e que, na minha compreensão, e no caso específico do Recurso Extraordinário 848.826, mantenho-me fiel, com as vênias do Ministro Barroso e daqueles que acompanharam seu voto, ao que vinha votando no Tribunal Superior Eleitoral.

Realço, por exemplo, do voto, que, no julgamento do Recurso Especial Eleitoral 12.061, ainda na presidência do Tribunal Superior Eleitoral, quando já reconhecida por este Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da Lei Complementar 135, mantive-me fiel ao posicionamento que antes era jurisprudência prevalecente, e naquela ocasião fiz constar que:

“A fiscalização das contas do chefe do Poder Executivo, a que se refere a Constituição, é exercida pelo Poder Legislativo municipal, com auxílio de tribunais de contas, que não julgam, como afirmou ainda há pouco o Ministro Marco Aurélio (tem-se aqui uma degravação, Ministro, por isso faço a leitura).

O tribunal de contas opina, ainda que uma opinião qualificada, técnica, tanto que se exigem 2/3 para a rejeição do parecer. E, naquele precedente, acompanhei a divergência inaugurada pelo então Ministro Arnaldo Versiani, assentando que a competência para o julgamento das

**RE 729744 / MG**

contas do prefeito é da câmara municipal, cabendo ao tribunal de contas emissão de parecer prévio nos termos do artigo 31 da Constituição - e também transcrevo.

Esclareço que, naquele precedente, a questão de fundo tangenciava a parte final da alínea "g" do inciso I do artigo 1º da Lei Complementar 64, alterada pela Lei Complementar 135, embora fosse diversa da presente, porque afeta apenas as possíveis consequências jurídicas de omissão da câmara municipal em apreciar, em prazo razoável, o parecer do tribunal de contas. Essa matéria, no entanto, está posta no outro caso.

Então, Presidente, fazendo citação de toda a jurisprudência, que foi consolidada - e dizia há pouco ao Ministro Luiz Fux que até as eleições municipais, prevalecendo a Lei Complementar 135 para os 5.668 municípios brasileiros, portanto, nada de novo com o quadro atual -, prevaleceu a jurisprudência no sentido exatamente agora votado, com a divergência inicial do Ministro Lewandowski e que foi acentuada pelo Ministro Gilmar. Então, depois deste período, é que houve a mudança.

Afirmar que, nessa eleição, nós vamos inovar, não, porque, na última eleição municipal, estávamos três Ministros dessa Casa no órgão eleitoral e o que prevaleceu foi essa interpretação. Portanto, novidade será se, nesta eleição, essa jurisprudência que permeou este período, mas que não foi aplicada em eleições específicas, vier a prevalecer.

No caso específico relatado pelo Ministro Roberto Barroso, RE 848.826, voto no sentido de prover o recurso especial, fixando como tese de repercussão geral ser de competência da câmara municipal o julgamento das contas anuais, das contas de gestão ou atinentes a função de ordenador de despesas do prefeito.

No caso relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, RE 729.744, também, relembrando alguns precedentes e também acentuando que prevaleceu, em algumas ocasiões, o mesmo entendimento. Cito, à guisa de exemplo, do Tribunal Superior Eleitoral, do Ministro Arnaldo Versiani, que longamente se debruçou sobre a matéria, o que afirmava, por exemplo, em seu voto, Resp 12.061, em que ele ficou redator para o acórdão, que:

"Temos algumas hipóteses - acredito que os colegas também - em

**RE 729744 / MG**

que é obtido o parecer prévio do Tribunal de Contas pela aprovação, mas as contas do Prefeito são rejeitadas.

Ou são rejeitadas, ou aprovadas, ou ocorrem - não sei se é a hipótese dos autos - omissões que o TSE considera que nunca o Poder Legislativo poderia ter. De duas, uma: ou ele aprova ou rejeita as contas. Se o Legislativo obtém o quorum de 2/3, pode, inclusive, rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, tanto num sentido, quanto noutro. Como disse, já tive casos concretos nesta Corte em que o parecer prévio foi pela aprovação das contas, mas a Câmara Municipal, com o quorum de 2/3, rejeitou-as, ou seja, essa hipótese não é incomum de acontecer. O aspecto que este Tribunal sempre considerou, no entanto, a partir da decisão do STF, e de acordo com a jurisprudência lá prevalecente, e agora de acordo com a alínea g, há apenas, na essência, um órgão competente, e esse órgão é a Câmara Municipal, em se tratando de contas de Prefeito.

Por isso, Senhora Presidente, diante da minha alongada intervenção, peço a mais respeitosa vênias ao Ministro Dias Toffoli, considerando-me um tio da tese, por todas as circunstâncias a que me referi, nego provimento àquele recurso".

Portanto, na linha do que manifestei no Tribunal Superior Eleitoral, com todas as vênias, Senhor Presidente, aos que pensam em sentido contrário, mas que, apesar dos brilhantes argumentos apresentados, não me convencem a tomar posição diferente nesta ocasião, voto acompanhando o Ministro-Relator, neste caso, pelo desprovimento do recurso extraordinário e também fixando a tese no sentido do que já foi, embora não enunciado, mas fixado a partir dos fundamentos.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

**VOTO**

**A Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vogal):**

1. O presente recurso extraordinário substituiu o Recurso Extraordinário n. 597.362, por perda de objeto em decorrência do término do mandato cujo registro de candidatura se impugnava<sup>1</sup>.

Na espécie, o recurso extraordinário foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, que, confirmando a decisão do Tribunal Regional Federal Eleitoral de Minas Gerais, deferiu o registro da candidatura do Recorrido, ao fundamento de que a *"desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecurável proferida pelo órgão competente, que, no caso, seria a respectiva Câmara Municipal"*.

Este Supremo Tribunal reconheceu a repercussão geral das seguintes questões constitucionais, igualmente tratadas neste recurso extraordinário: *"[i] a Câmara Municipal está vinculada pelo dever-poder de fiscalizar, com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, as contas do Prefeito; [ii] a Constituição estabelece que o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal; [iii] mas não define nenhum prazo, a Constituição do Brasil, para que a Câmara Municipal se manifeste sobre esse parecer"*.

A primeira questão foi tratada no julgamento precedente do Recurso

---

1 *"O Tribunal Superior Eleitoral noticia que Arnaldo Francisco de Jesus Lobo, Recorrido, não foi reeleito. Por se tratar de pedido de deferimento de registro, encerrado o mandato, não há o que prover em favor das partes, a demonstrar a perda de objeto do presente recurso extraordinário"* (voto-vista de minha relatoria, 21.2.2013).



**RE 729744 / MG**

Extraordinário n. 848.826, faltando decidir sobre as consequências jurídicas decorrentes da não apreciação, pela Câmara Municipal, do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas, sobre a gestão do Prefeito.

2. A questão remanescente constituiu o objeto do Recurso Especial Eleitoral n. 12.061, no qual proferi voto, ainda no exercício da Presidência do Tribunal Superior Eleitoral, quando já reconhecida a constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 por este Supremo Tribunal (ocorrida em 16.2.2012 nas ADCs ns. 29 e 30 e ADI n. 4.578). Nesse julgamento, mantive-me fiel ao posicionamento segundo o qual:

*“(...) a fiscalização [das contas de gestão do Prefeito] a que se refere a Constituição Federal é exercida pelo Poder Legislativo municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, que não julga, como disse o Ministro Marco Aurélio, mas opina, ainda que tenha uma opinião qualificada, já que se exigem 213 da câmara até para se evitar aventuras, digamos, políticas, no sentido de se poder facilmente rejeitar contas.*

*Tenho como absolutamente acertada a jurisprudência sedimentada e peço vênias, portanto, ao Ministro relator para desprover o recurso.”* (voto da Ministra Cármen Lúcia, TSE, Respe n. 12.061).

Ficou vencido o Ministro Dias Toffoli, para quem, *“na ausência de deliberação pela Câmara de Vereadores acerca das contas do chefe do Poder Executivo, deve prevalecer o parecer da Corte de Contas, que somente poderá ser afastado por decisão de dois terços dos membros do Órgão Legislativo Municipal, a teor do art. 31, § 20, da Constituição Federal”* (voto no Respe 12.061).

Tem-se no voto do Ministro Dias Toffoli:

*“Importante consignar que a matéria objeto dos presentes autos foi submetida ao STF por meio do Recurso Extraordinário nº 597.362/BA, de relatoria do Ministro Eros Grau, cujo julgamento ainda não foi finalizado.*

**RE 729744 / MG**

*O mencionado recurso extraordinário pretendia a reforma de acórdão deste Tribunal que concluiu pela competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de prefeito e pelo caráter meramente opinativo do parecer da Corte de Contas.*

*Na oportunidade, proferi voto-vista cujo teor transcrevo abaixo e adoto como razões de decidir:*

*'O ponto central de minha divergência radica-se na tese de que a Constituição Federal não estabelece prazo para a atuação do Poder Legislativo Municipal e, por isso, enquanto seu placet não for outorgado, nenhum efeito surtirá a deliberação já tomada pela Corte de Contas.*

*Senhores Ministros, volto-me para a redação da norma constitucional contida no artigo 31, especialmente de seu parágrafo segundo, abaixo destacado:*

*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 dos Municípios 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.*

*O que afirma a regra constitucional, de maneira direta, objetiva e apta a ser compreendida por uma interpretação exegetica?*

*Compete à Câmara Municipal a fiscalização das contas do Município, mediante controle externo (artigo 31, caput). O exercício desse controle dar-se-á com o auxílio do Tribunal de Contas ( 10).*

*E a forma como essa fiscalização dar-se-á vem explicitada pela*

**RE 729744 / MG**

*norma do § 2º do mesmo artigo, que dispõe, expressamente, que o parecer prévio emitido pelo órgão competente só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal ( 31).*

*Parece-me, pois, fora de dúvida que esse parecer prévio passa a produzir efeitos, desde que editado e apenas deixará de prevalecer se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo Municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros.*

*Ou seja, enquanto não for formalmente derrubado por deliberação válida, a ser emitida pelo órgão que detém competência constitucional para tanto, o mencionado parecer prévio do Tribunal de Contas prevalece íntegro, para todos os efeitos. E, um desses elementos eficaciais está precisamente em tornar inelegível aquele que tem suas contas repudiadas pela Corte de Contas.*

*Se prevalecer a tese do voto do digno relator, ter-se-á a consequência de que o parecer do Tribunal de Contas, enquanto não aprovado, será um nada jurídico, porque sofrerá a ação paralisante de uma omissão do Poder Legislativo, se é possível estabelecer, do ponto de vista lógico, essa contraposição entre uma omissão que paralisa, como se ação deveras fosse!*

*Poder-se-ia advertir: mas há tantos atos jurídicos dependentes, por sua natureza composta ou, ainda, complexa, de fatores eficaciais, como se dá na concessão definitiva de aposentadorias a servidores públicos?*

*A esse questionamento, duas respostas podem ser dadas.*

*A primeira é tipicamente consequencialista. Se o parecer for assim entendido, abrir-se-á margem para que toda sorte de ingerências políticas impeçam, indefinidamente, a análise pela Câmara de Vereadores, de pareceres potencialmente contrários aos interesses de políticos que exerçam influência sobre as composições parlamentares em dada circunstância. Veja-se: não me refiro apenas ao controle de maiorias ou minorias legislativas. O ponto de saliência da argumentação desenvolvida neste capítulo de meu voto é que se pode manter o parecer, por tempo imprevisível, em estado de suspensão eficaz, dado que a rejeição depende de dois terços dos vereadores. Mas, a suspensão pode ser obtida por expedientes mais simples e*

**RE 729744 / MG**

*menos custosos politicamente. Se a rejeição é uma operação política de grande comprometimento, o mero ato de omissão é bem mais factível. Dito de outro modo, a prevalecer a tese da carência de elementos eficaciais do parecer ir re ipsa, o Supremo Tribunal Federal estará, indiretamente, transformando o parágrafo segundo do artigo 31, CF/1988, se não, em letra morta, ao menos em uma norma passível de contorno político. E, creio, não devemos conferir uma verdadeira charte blanche aos vereadores brasileiros para se desviar de sua obrigação constitucional. E refiro-me a uma charte Manche para não mencionar outra espécie de carta, muito em voga na Inglaterra elisabetana, para certos capitães a serviço de Sua Majestade nos mares do Sul.*

*Somos juízes e temos de levar em consideração o mundo real. E é nesse mundo real que se observam situações em torno da inércia quanto ao exame do parecer prévio que em nada contribuem para a melhoria e moralização dos costumes políticos. A observação empírica permite afirmar que há negligência, por parte de alguns vereadores, na apreciação desses pareceres, fato que apenas colabora para o descrédito da população no Poder Legislativo e, o que é ainda pior, no próprio regime democrático, como um todo.*

*E não se afirme que o Supremo Tribunal Federal, com essa postura, está a interferir na autonomia do Poder Legislativo. Já me tenho apresentado nesta Casa em diversas ocasiões, muitas delas de forma contrária ao senso-comum ou às expectativas da opinião pública, como defensor da integridade, da dignidade e da altivez das Casas Legislativas, onde entendo se radica a legitimidade popular em sua expressão mais direta e incontestável. Ao contrário, o STF simplesmente dará meios para que os parlamentos cumpram a obrigação constitucional, sob pena de que a vontade de seus órgãos auxiliares tenha preeminência sobre a sua.*

*A segunda resposta é, por outro lado, de cariz principialista. E vejo aqui uma rara coincidência entre o consequencialismo e o principialismo na construção de soluções jurisprudenciais.*

*A construção frasal levada a efeito pelo constituinte, no artigo 31, § 2º, da Constituição Federal, é muito explícita: o parecer prévio (...) só deixará de prevalecer por decisão (...) dos membros da Câmara*

**RE 729744 / MG**

*Municipal. O redator da norma poderia ter dito que o parecer dependerá de homologação, aprovação ou reconhecimento da Câmara Municipal, como é comum se observar em textos normativos sobre atos complexos ou compostos. Mas não foi essa a opção do constituinte!*

*E possível citar alguns exemplos de como a mudança do modo verbal interfere na consequência do comando normativo.*

*O artigo 223, § 20, CF/1988, afirma que a não renovação da concessão ou permissão dependerá de aprovação de, no mínimo, dois quintos do Congresso Nacional, em votação nominal. Enquanto não obtido o placet congressual, a outorga de serviços de radiodifusão não poderá ser titularizada pelo pretense concessionário. Já o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer se rejeitado pelos vereadores. E algo bem diverso, como se percebe.*

*É idêntica a situação do § 1º do artigo 188, CF/1988, no qual se aduz que: A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.*

*Em termos doutrinários, a interpretação do artigo 31, § 20, CF/1988, ao menos no enfoque que se dá neste recurso, não é objeto de maiores referências. Encontrei solitária manifestação de José Afonso da Silva (Comentário contextual à Constituição. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 317), na seção Parecer prévio, valor e eficácia, na qual o ilustre professor titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Largo São Francisco expressa opinião de sentido idêntico ao que ora sustento em meu voto: O parecer prévio (...) não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele.*

*Só assim não prevalecerá.*

*Assim, enquanto tal deliberação não é tomada, prevalece, para todos os efeitos, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas.*

*Como foi utilizado, no voto do ministro Eros Grau, um conceito*

**RE 729744 / MG**

*típico de Direito Civil, a saber, o valor jurídico do silêncio, havendo-se afirmado seu desvalor no Direito Público, é conveniente também situar o debate nessa província jurídica.*

*Inicialmente, deve-se salientar que o problema da eficácia jurídica do silêncio tem sido objeto de monografias clássicas no Direito Civil, como as de José Martins Rodrigues e a de Miguel Maria de Serpa Lopes (O silêncio como manifestação da vontade. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1961). Entretanto, esse tema hoje é analisado também no Direito Administrativo, como o texto de Carlos Ari Sunfield, que se volta para a questão do Silêncio administrativo e renovação de autorizações de uso de radiofrequência: o caso MMDS (cf. Revista de direito de informática e telecomunicações - RDIT, v.3, no 4, p. 9-24, jan./jun. de 2008). E, ainda, no Direito espanhol, a tese de doutoramento de Ernesto Garcia-Trevijano Garnica (El silencio administrativo en ei derecho espanol. Madrid: Civitas, 1990).*

*Logo, essa não é uma discussão estranha ao Direito Público. Mas, com a linha argumentativa ora desenvolvida, não se faz necessária a colocação da questão em termos de saber qual o valor jurídico do silêncio. A despeito disso, o Direito Civil fornece elementos para se interpretar o artigo 31, § 2º, CF/1988, dado que se está a cuidar do plano da eficácia, capítulo teórico que encontra naquela província seus fundamentos gerais e comuns ao Direito Público.*

*Antonio Junqueira de Azevedo (Negócio jurídico: Existência, validade e eficácia. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 60) anota, com absoluta propriedade, que:*

*Cumprido, finalmente, para termos um quadro completo da questão da eficácia, não perder de vista que, ao falarmos de fatores de eficácia, estamos nos referindo ao início da produção de efeitos; esses fatores de eficácia são, pois, em suas três espécies: fatores de atribuição de eficácia (eficácia em geral, eficácia diretamente visada e eficácia mais extensa).*

*Naturalmente, poderá ocorrer que, uma vez existindo, valendo e produzindo efeitos, o negócio venha, depois, por causa superveniente, a se tornar ineficaz. Haverá, então, ineficácia superveniente, isto é, resolução do negócio.*

*Transpondo esses conceitos para a norma constitucional, o*

**RE 729744 / MG**

*artigo 31, § 20, CF/1988, imputou à deliberação da Câmara Municipal a natureza de um fator de ineficácia superveniente, em caso de rejeição do parecer. E, desse modo, operar-se-ia a desconstituição da situação jurídica advinda de sua ocorrência no mundo dos fatos, a qual não se dá instantaneamente e carece de outros fatores para sua implementação e seu aperfeiçoamento. Dar-se-á, por isso, tempo necessário, mas não indefinido, a que o Legislativo decida pela ineficácia ou pela expansão eficaz absoluta do parecer prévio. Assim como assim, divirjo do relator. Entendo, por derradeiro, que, no caso presente, as contas do recorrido já foram rejeitadas por decisão definitiva do órgão competente e não consta ter essa questão haja sido submetida à apreciação do Poder Judiciário.*

*Assim e como não houve tampouco deliberação do Poder Legislativo Municipal, no sentido de afastar esse parecer prévio do Tribunal de Contas, presente se faz a causa de inelegibilidade prevista no artigo 1, inciso 1, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90.*

*Nessa linha de raciocínio, considero que, na ausência de deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do ora recorrido relativas aos exercícios de 2001 e 2004, devem prevalecer os pareceres do TCE/PE, no sentido da rejeição das contas”.*

Naquele precedente (Respe n. 12.061), acompanhei a divergência inaugurada pelo Ministro Arnaldo Versiani e ressaltei que “a competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, conforme o art. 31 da Constituição da República”. Na decisão final, o Tribunal Superior Eleitoral assentou:

*“(...) a nova redação da alínea g, do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 (alterada pela Lei da Ficha Limpa) – que prevê a aplicação do inciso II do art. 71 da Constituição da República a todos os ordenadores de despesas – não alterou a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas de prefeito, ainda que se trate de contas de gestão atinentes à função de ordenador de despesas.*

*Esclareceu, também, que os Tribunais de Contas só têm competência para julgar as contas de Prefeito, quando se trata de*

**RE 729744 / MG**

*fiscalizar a aplicação de recursos mediante convênios, nos termos do inciso VI do art. 71 da Constituição da República.*

*Vencido o Ministro Dias Toffoli, relator originário, por entender que, na ausência de deliberação da Câmara Municipal sobre as contas do prefeito, deve prevalecer o parecer do Tribunal de Contas, que somente poderá ser afastado por decisão de dois terços dos membros do Poder Legislativo municipal, de acordo com o § 2º do art. 31 da Constituição da República. Entendeu, ainda, que o parecer prévio produz efeitos a partir de sua edição e apenas deixará de prevalecer se for apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, por maioria qualificada de dois terços de seus membros” (Informativo do Tribunal Superior Eleitoral n. 27/2012, acórdão publicado em sessão – art. 8º da Resolução TSE n. 23.172/2009).*

Prevaleceu o voto do Ministro Arnaldo Versiani, que, no ponto, apresentou a seguinte fundamentação:

*“O TSE vinha decidindo todos os caso no sentido de que competiria apenas e exclusivamente à Câmara Municipal o julgamento das contas. E, portanto, para a aplicação da alínea g, não seria o Tribunal de Contas o órgão competente, quando se cuidasse de contas de Prefeito.*

*A questão mudou, Senhora Presidente (...). Havia alguns contratos específicos julgados irregulares pelo próprio Tribunal de Contas Estadual, por exemplo, por vícios em procedimentos licitatórios e, quase às vésperas das eleições de 1990, o TSE modificou o entendimento para assentar que, em relação a contas de ordenador de despesa ou a algum outro aspecto pontual referente a determinados atos de gestão do administrador, o Tribunal de Contas Estadual teria competência, sim, para julgar as contas de Prefeito, o que era a hipótese daqueles autos.*

*Como eu disse, a questão foi submetida ao STF. E no acórdão do RE no 132.747 - já se vão 20 anos; foi em 1992 que o julgamento ocorreu -, o relator, Ministro Marco Aurélio, consignou na ementa:*

*INELEGIBILIDADE - PREFEITO - REJEIÇÃO DE CONTAS - COMPETÊNCIA. Ao Poder Legislativo compete o julgamento das contas do Chefe do Executivo, considerados os três níveis – federal,*



**RE 729744 / MG**

*estadual e municipal. O tribunal de contas exsurge como simples órgão auxiliar, atuando na esfera opinativa - inteligência dos artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 25, 31, 49, inciso IX, 71 e 75, todos do corpo permanente da Carta de 1988.*

*Minha preocupação, Senhora Presidente, é com a própria interpretação da alínea g. Nela se alude a órgão competente. Se, por acaso, pudéssemos entender que há aí um divisor de águas entre a aprovação ou não do parecer, poderiam existir, em princípio, dois órgãos competentes, ou seja, o Tribunal de Contas Estadual seria o órgão competente até que a Câmara Municipal deliberasse a respeito da aprovação ou rejeição do parecer. E, a partir dessa decisão, o órgão competente seria a Câmara Municipal - quanto a isso não há dúvida.*

*A meu ver, com a devida vênia, não podem existir dois órgãos competentes: ou a Câmara Municipal é competente para apreciar e julgar as contas do chefe do Executivo, que é do espírito próprio da Constituição, tanto no nível federal, estadual ou municipal, ou então se poderia estabelecer competência temporária ou provisória ao Tribunal de Contas Estadual. Insisto no ponto, trata-se de parecer. A própria Constituição, embora faça referência ao quorum qualificado, no § 2º do artigo 31, refere-se a parecer prévio do Tribunal de Contas. Mesmo que se diga que esse parecer somente deixará de prevalecer se for rejeitado pela Câmara Municipal, daí não se segue que o parecer prévio teria a eficácia de decisão até que a realização do respectivo julgamento.*

*Sempre nessas hipóteses, entendia-se e entende-se até o momento que o órgão competente continua sendo a Câmara Municipal. A ela cabe deliberar, julgar as contas. Até mesmo no plano da experiência comum, onde as coisas acontecem - o Município é ente que passa por diversas modificações -, às vezes, até no mandato do Prefeito, temos casos concretos em que podem acontecer duas situações. Não sei se o caso dos autos é também de decurso de prazo, porque o recurso extraordinário submetido ao STF trata de decurso de prazo, assim como o caso da Ministra Nancy Andrighi, do qual o Ministro Dias Toffoli pediu vista e, neles, curiosamente as duas hipóteses ocorrem: ou a Câmara Municipal se omite do dever de julgar, quando o parecer é pela aprovação das contas, ou se omite*

**RE 729744 / MG**

*quando o parecer é pela rejeição delas.*

*Às vezes, o Prefeito que já deixou o cargo é submetido a julgamento da Câmara Municipal posterior, em que as contas são rejeitadas.*

*Temos algumas hipóteses - acredito que os colegas também - em que é obtido o parecer prévio do Tribunal de Contas pela aprovação, mas as contas do Prefeito são rejeitadas.(...)*

*Ou são rejeitadas, ou aprovadas, ou ocorrem - não sei se é a hipótese dos autos - omissões que o TSE considera que nunca o Poder Legislativo poderia ter. De duas, uma: ou ele aprova ou rejeita as contas. Se o Legislativo obtém o quorum de 213, pode, inclusive, rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, tanto num sentido, quanto noutro. Como disse, já tive casos concretos nesta Corte em que o parecer prévio foi pela aprovação das contas, mas a Câmara Municipal, com o quorum de 2/3, rejeitou-as, ou seja, essa hipótese não é incomum de acontecer.*

*O aspecto que este Tribunal sempre considerou, a partir da decisão do STF, é que, de acordo com a alínea g, há apenas, em essência, um órgão competente, e esse órgão é a Câmara Municipal, em se tratando de contas de Prefeito.(...)*

*Por isso, Senhora Presidente, diante da minha alongada intervenção, peço, realmente, a mais respeitosa vênua ao Ministro Dias Toffoli, considerando-me um tio da tese, por todas as circunstâncias a que me referi, para negar provimento ao recurso.” (TSE, voto condutor no Respe n. 12.061, Redator para o acórdão o Ministro Arnaldo Versiani, Sessão 25.9.2012).*

**Prossegue o Ministro Marco Aurélio:**

*“Senhora Presidente, também peço vênua ao Ministro Relator para reafirmar o entendimento por mim revelado em 1992, no âmbito do Supremo, e que se tornou prevalecente.*

*O comando da matéria está na cabeça do artigo. É categórico ao preceituar que a fiscalização do Município, como a do Estado e a da União, quanto à atuação dos chefes do Executivo, é exercida pelo Poder Legislativo.*

*Verifica-se que, no caso, a prevalência do parecer, que o § 2º*

**RE 729744 / MG**

*aponta como prévio, pressupõe o crivo, o julgamento pela Câmara de Vereadores. Para esse parecer anterior não ser transformado em deliberação sobre a rejeição ou a aprovação das contas, exige-se o alcance do quórum qualificado de 2/3. Por isso, peço vênua ao Ministro Dias Toffoli para desprover o recurso” (TSE, Respe n. 12061, Redator para o acórdão o Ministro Arnaldo Versiani, Sessão 25.9.2012).*

**3. Pelo exposto, na linha do que manifestei no Tribunal Superior Eleitoral, voto pelo desprovemento do recurso extraordinário, fixando a seguinte tese, com repercussão geral: “a omissão da Câmara Municipal em apreciar o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais, de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do prefeito, não corresponde à aprovação tácita do parecer”.**

É o meu voto.

10/08/2016

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, imaginava já pacificada essa matéria e vejo que o Tribunal encontra-se dividido, porque o score, até aqui, está cinco a quatro. Cinco votos no sentido de distinguir-se, relativamente ao exame, o ato praticado pelo Prefeito, que, de forma geral, é um gestor.

Tenho refletido bastante sobre a teoria dos precedentes – embora o nosso sistema seja o *civil law* –, até mesmo diante de algumas vozes neste Plenário. E dizem que sou muito rebelde quanto aos pronunciamentos do Supremo. Nem tanto assim!

Enfrentamos esse tema, em 1992, sob a Presidência do ministro Sydney Sanches. À época, compuseram o Colegiado, além de Sua Excelência – o Presidente, ministro Sydney Sanches –, os ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso – que, realmente, sufragou o entendimento que, hoje, os cinco Colegas estão sustentando e distinguiu a espécie do ato praticado pelo Prefeito –, eu próprio, relator, os ministros Ilmar Galvão e Francisco Rezek. Dessa velha guarda, temos apenas dois, hoje, compondo o Tribunal – o decano e eu, Marco Aurélio, relator do caso referido.

A Lei Fundamental não sofreu qualquer mudança, e esse julgamento, quase a uma só voz, resultou da interpretação da Constituição Federal tal como se contém, interpretação pelo guarda maior – o Supremo. Mas reconheço que mudou a composição do Tribunal. Não sou o único rebelde quanto aos precedentes; existem outros que também não os seguem.

Qual é o princípio básico, e diria que está em normas sensíveis, portanto, que devem ser observadas nas três esferas – federal, estadual e municipal? É o que nos vem do artigo 71 da Lei Básica da República. Esse artigo, nos incisos I e II, apresenta clara dualidade, ao dispor no inciso I – e é preciso ter presente a cabeça do artigo, a revelar que o controle

**RE 729744 / MG**

externo está a cargo do Congresso Nacional, sendo auxiliado pelo Tribunal de Contas da União; e não me consta que pronunciamento do Tribunal de Contas da União possa provocar inelegibilidade de Presidente da República quanto à reeleição. Esse artigo menciona, no inciso I, que cumpre ao Congresso o controle externo, apreciando as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, observado parecer – peça simplesmente opinativa – que deverá ser elaborado, pelo Tribunal de Contas, em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Pois bem, cogitou-se do dirigente maior da República, como também é dado cogitar do dirigente maior de Estado, de Município. No inciso II, tendo-se a dualidade, tem-se referência às contas dos administradores – gênero. É possível incluir o Presidente da República na referência a administradores? A resposta, numa interpretação sistemática, conjugando-se os dois incisos, mostra-se negativa. Está o Presidente da República – como também estão, porque há a simetria, o Governador do Estado, o Prefeito – excluído, considerada a referência a administradores e alusão a demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta.

No tocante à atuação do Tribunal de Contas da União – mas não estou até aqui convencido –, a Primeira Turma entendeu que pode ele, inclusive, impor penalidades a particulares, estranhos – a não ser pela relação jurídica contratual – à Administração Pública, tendo o pronunciamento força – como já foi referido – de título executivo judicial.

Há mais, Presidente. Precisamos ter presente que o controle externo pelo Congresso implica mesclagem do Poder Legislativo, falaremos no gênero –, com a governança própria ao Poder Executivo. Houve mitigação, pelo legislador constituinte, do Poder Executivo, admitindo-se glosa não de um outro órgão administrativo, o Tribunal de Contas da União, composto de nove ministros, ou o Tribunal de Contas estadual, e, em alguns Municípios, o municipal, compostos de sete conselheiros, mas de outro Poder – o Legislativo.

Não há como distinguir onde o texto legal ou constitucional não o faz. Não há como assentar que cumpre à Casa Legislativa apreciar as

**RE 729744 / MG**

contas do Chefe do Executivo, mas que, no tocante a outros atos envolvendo recursos públicos, pode haver a atuação de um Tribunal que, como ressaltado pela ministra Cármen Lúcia, não atua no campo jurisdicional. Se entender-se que, no caso, cumpre ao Tribunal de Contas atuar, considerado ato do Chefe do Executivo municipal, glosando-o, ter-se-á que fazê-lo também quanto ao Executivo federal e ao Executivo estadual. Continuo entendendo que o sistema precisa fechar, não se podendo estabelecer distinção onde a ordem jurídica não estabelece.

A Constituição Federal é clara, está em bom vernáculo, em bom português, ao revelar, no artigo 31, parágrafos 1º e 2º, que o controle externo do município é exercido pela Câmara de Vereadores. Os preceitos não suscitam dúvidas, não havendo distinção relativamente a esse controle externo, tendo em conta a natureza do ato praticado pelo Chefe do Executivo, ou seja, pelo Prefeito.

A fiscalização externa do município é exercida pelo Poder Legislativo municipal. Externo a quê? Ao Executivo. Segmento que se mostra auxiliar do Legislativo pode exercer esse controle externo, com consequências gravosas, a ponto de atrair a incidência da Lei Complementar 64/1990, com alteração implementada pela também Complementar 135/2010? Não, Presidente, não pode.

Tem-se os demais preceitos, estando, no § 2º, que o parecer prévio – não há palavras inúteis no Diploma Maior –, que o parecer é prévio. Prévio a quê? Em relação a alguma coisa. E essa alguma coisa é a manifestação, é o controle externo, a ser promovido por um outro Poder, não por um tribunal de contas, o Legislativo.

O parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar só deixará de prevalecer por decisão de 2/3, vale consignar que pode ser aprovado por decisão de 1/3. Disse-o, neste Plenário, o ministro Paulo Brossard, o saudoso doutor Paulo Brossard, ocupando uma das cadeiras. Pode haver uma verdadeira aprovação mediante a percentagem de 1/3 dos membros presentes da Câmara Municipal.

Não julgo raciocinando a partir do excepcional. Não julgo o caso

**RE 729744 / MG**

concreto, imaginando ato político omissivo, ajeitando-se as coisas na Casa Legislativa, na Câmara de Vereadores. Se devo, como julgador, presumir alguma coisa, é a postura digna e republicana por parte de uma Casa Legislativa, e não a contrária, até mesmo, aos anseios da sociedade.

Estou a concluir e refiro-me, ainda, ao fato de a Lei Complementar 135/2010 que veio acrescer situações de inelegibilidade, ter feito referência, alterando a Lei Complementar 64/1990, a decisão irrecorrível. Não me consta que parecer seja decisão irrecorrível, muito menos parecer que a própria Constituição Federal rotula como peça prévia.

Volto, Presidente, ao precedente do Plenário. O Relator poderia cometer equívoco quanto à relatoria do recurso extraordinário nº 132.747 – e estou sempre pronto a dar a mão à palmatória, a evoluir no entendimento sustentado, tão logo convencido de assistir maior razão à tese contrária. Mas será que levei os integrantes do Tribunal a que fiz alusão, considerada a composição de 17 de junho de 1992, a erro quanto ao alcance da Carta Federal, que não foi modificada? A meu ver, não. Sob minha óptica, os Colegas – e tivemos pelo menos dois pedidos de vista no caso a que me referi, de 1992 – atuaram segundo ciência e consciência possuídas e fizeram fidedigna leitura, tendo em conta o envolvimento de Poderes, da Constituição de 1988.

Voto, portanto, provendo o recurso sob a relatoria do ministro Luís Roberto Barroso – pena que Sua Excelência não tenha ouvido dizer que estou refletindo sobre a teoria dos precedentes – e desprovendo o recurso do Ministério Público, relatado pelo ministro Gilmar Mendes.

10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: **Registro**, desde logo, a **inquestionável importância** dos Tribunais de Contas, **enfatizando**, tal como o fiz em julgamento de que fui Relator (**SS** 1.308/RJ), **que a nova** Constituição da República **ampliou**, de modo extremamente significativo, a **esfera de competência** dos Tribunais de Contas, **os quais, distanciados** do modelo **inicial** consagrado na Constituição republicana de 1891 – **que limitava** a sua atuação à mera liquidação das contas da receita e despesa e à verificação de sua legalidade (art. 89) – **foram investidos**, agora, de poderes **mais** extensos que ensejam, **em tema de controle externo**, a possibilidade **de ampla** fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades e órgãos de sua administração direta e indireta.

**A essencialidade** dessa Instituição – **surgida nos albores** da República **com o Decreto** nº 966-A, de 07/11/1890, **editado** pelo Governo Provisório **sob a inspiração** de Rui Barbosa – **foi uma vez mais acentuada** com a inclusão, **no rol dos princípios constitucionais sensíveis**, da **indeclinabilidade** da prestação de contas da administração pública, direta e indireta (**CE**, art. 34, VII, “d”).

**A atuação do Tribunal de Contas**, por isso mesmo, **assume importância fundamental no campo do controle externo**. Como natural decorrência do fortalecimento de sua ação institucional, **os Tribunais de Contas** tornaram-se instrumentos de inquestionável relevância na defesa dos postulados essenciais **que informam** a própria organização da Administração Pública e o comportamento de seus agentes, **com especial ênfase** para os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade.



RE 729744 / MG

*Nesse contexto, o regime de controle externo, institucionalizado pelo ordenamento constitucional, propicia, em função da própria competência fiscalizadora outorgada aos Tribunais de Contas, o exercício, por esses órgãos estatais, de todos os poderes – explícitos ou implícitos – que se revelem inerentes e necessários à plena consecução dos elevados fins que lhes foram cometidos.*

*Cabe ter presente, bem por isso, neste ponto, a advertência de PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969”, tomo III/258, 3ª ed., 1987, Forense), cujo magistério – ao analisar o poder de controle outorgado ao Tribunal de Contas – enfatiza:*

*“Todo ato, quer do Poder Executivo, quer do Poder Legislativo, ou do Poder Judiciário, de que resulte despesa, tem de ser conferido com as leis, para que se verifique se alguma das suas cláusulas viola regra de direito cogente.” (grifei)*

*Tenho para mim que os preceitos constitucionais ora em exame – notadamente os incisos I e II do art. 71 e o art. 75, c/c o art. 31, §§ 1º e 2º, todos da Constituição da República – permitem definir como órgão competente para apreciar as contas públicas, sejam estas contas de Governo ou contas de gestão, do Presidente da República, dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e, também, dos Prefeitos Municipais, o Poder Legislativo, a quem foi deferida a atribuição eminente de efetuar, com o auxílio opinativo do Tribunal de Contas, o controle externo em matéria de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.*

*As contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira e orçamentária do Presidente da República, dos Governadores*

RE 729744 / MG

**e dos Prefeitos Municipais, é desempenhada** com a intervenção “*ad coadjuvandum*” do Tribunal de Contas.

**Tal como destaquei em casos anteriores de que fui Relator (Rcl 10.445-MC/CE – Rcl 14.395-MC/CE, v.g.), a apreciação** das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo – **que é a expressão visível** da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – **constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído** pelo Tribunal de Contas **no desempenho** dessa magna competência, **que possui extração nitidamente constitucional**.

**A regra de competência** inscrita no art. 71, inciso II, da Carta Política – **que submete** ao julgamento desse importante órgão auxiliar do Poder Legislativo **as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta – **não legitima** a atuação **exclusiva** do Tribunal de Contas, **quando** se tratar de apreciação das contas **do Chefe** do Executivo, **pois, em tal hipótese, terá plena incidência** a norma especial **consubstanciada no inciso I** desse mesmo preceito constitucional.

**Há, pois, uma dualidade de regimes jurídicos** a que os agentes públicos **estão sujeitos no procedimento** de prestação e julgamento de suas contas. **Essa diversidade** de tratamento jurídico, **estipulada** “*ratione personae*” pelo ordenamento constitucional, **põe em relevo** a condição político-administrativa **do Chefe** do Poder Executivo.

O **eminente** Ministro MARCO AURÉLIO, **em passagem expressiva** de douto voto proferido no julgamento **do RE 132.747/DF, de que foi Relator, assinalou, com inteira propriedade, essa dualidade de situações, dando adequada interpretação** às normas **inscritas nos incisos I e II** do art. 71 da Constituição Federal:

*“Nota-se, mediante leitura dos incisos I e II do artigo 71 em comento, a existência de tratamento diferenciado, consideradas as*

**RE 729744 / MG**

*contas do Chefe do Poder Executivo da União e dos administradores em geral. **Dá-se**, sob tal ângulo, **nítida dualidade** de competência, **ante a atuação** do Tribunal de Contas. **Este aprecia** as contas **prestadas** pelo Presidente da República e, em relação a elas, **limita-se a exarar parecer, não chegando**, portanto, a emitir julgamento.*

***Já em relação às 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 às contas daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo para o erário, a atuação do Tribunal de Contas não se faz apenas no campo opinativo. Extravasa-o, para alcançar o do julgamento.*** Isto está evidenciado não só pelo emprego, nos dois incisos, de verbos distintos - **apreciar e julgar** – como também pelo **desdobramento da matéria, explicitando-se**, quanto às contas do Presidente da República, **que o exame se faz ‘mediante parecer prévio’ a ser emitido**, como exsurge com clareza solar, pelo Tribunal de Contas.

.....  
(...) O Presidente da República, os Governadores e os Prefeitos **igualam-se** no que se mostram merecedores do ‘status’ de Chefes de Poder. **A amplitude maior ou menor das respectivas áreas de atuação não é de molde** ao agasalho de qualquer distinção **quanto ao Órgão competente para julgar** as contas que devem prestar, **sendo certa a existência de Poderes Legislativos específicos. A dualidade de tratamento, considerados** os Chefes dos Poderes Executivos e os administradores em geral, **a par** de atender a aspecto prático, **evitando** a sobrecarga do Legislativo, **observa a importância política** dos cargos ocupados, **jungindo** o exercício do crivo **em relação às contas dos Chefes dos Executivos Federal, Estaduais e Municipais à atuação não** de simples órgão administrativo, **mas de outro Poder – o Legislativo.” (grifei)**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Vossa Excelência me permite?

**RE 729744 / MG**

O recorrente hoje está chefiando um Estado brasileiro, Sergipe – governador Jackson Barreto.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Órgão competente, portanto, para apreciar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, somente pode ser, em nosso sistema de direito constitucional positivo, no que se refere ao Presidente da República, aos Governadores e aos Prefeitos Municipais, o Poder Legislativo, a quem incumbe exercer, com o auxílio técnico-jurídico do Tribunal de Contas, o controle externo pertinente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das pessoas estatais e das entidades administrativas.**

**Desse modo, e no plano dos Municípios, somente à Câmara de Vereadores – e não ao Tribunal de Contas – assiste a indelegável prerrogativa de apreciar (e de julgar), mediante parecer prévio de referido órgão técnico, as contas prestadas pelo Prefeito Municipal.**

**Não se subsume, em consequência, à noção constitucional de julgamento das contas públicas do Chefe do Poder Executivo, inclusive dos Prefeitos Municipais, o pronunciamento técnico-jurídico do Tribunal de Contas.**

**Esse procedimento do Tribunal de Contas, referente à análise individualizada de determinadas operações negociais efetuadas pelo Chefe do Poder Executivo, tem o claro sentido de instruir o julgamento oportuno, pelo próprio Poder Legislativo – e por este exclusivamente –, das contas anuais submetidas à sua exclusiva apreciação, nesta abrangidas tanto as contas de Governo quanto as contas de gestão.**

**Não se mostrava diversa a orientação jurisprudencial adotada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, cujas sucessivas decisões sobre o tema ora em análise refletiam esse *mesmo* entendimento, afastando, *corretamente*, para efeito de incidência da regra de competência inscrita no art. 71,**

**RE 729744 / MG**

inciso I, c/c os arts. 31, § 2º, e 75, **todos** da Constituição da República, **a pretendida** distinção **entre contas relativas ao exercício financeiro (ou** contas de Governo) **e contas de gestão (ou** referentes à atividade de ordenador de despesas), **como se vê de expressivos acórdãos emanados** daquela Alta Corte Eleitoral:

*“**Registro de candidatura. Prefeito. Inelegibilidade.** Art. 1º, I, ‘g’, da Lei Complementar nº 64/90. **Competência.***

*1. **A competência para o julgamento das contas de prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas** relativas ao exercício financeiro, **prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão** ou atinentes à função de ordenador de despesas.*

*2. **Não há falar** em rejeição de contas de prefeito por mero decurso de prazo para sua apreciação pela Câmara Municipal, **porquanto constitui esse Poder Legislativo o órgão competente para esse julgamento, sendo indispensável o seu efetivo pronunciamento.***

*Agravo regimental a que se nega provimento.”*

*(REspe n. 33.747-AgR/BA, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI – grifei)*

*“**Registro de candidatura. Inelegibilidade.** Art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90. **Competência.***

*– **A competência para o julgamento das contas do prefeito é da Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas a emissão de parecer prévio, o que se aplica tanto às contas** relativas ao exercício financeiro, **prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, quanto às contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas.***

*Recurso especial provido.”*

*(REspe n. 29.117/SC, Rel. Min. ARNALDO VERSIANI – grifei)*

RE 729744 / MG

**“CONTAS – PREFEITO – REJEIÇÃO – DECURSO DE PRAZO.**

*Consoante dispõe o artigo 31 da Constituição Federal, **descabe endossar** rejeição de contas **considerado** o decurso de prazo para a Câmara Municipal exercer crivo **tendo em conta parecer**, até então simples parecer, **do Tribunal de Contas.**”*

**(RO 1.247/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)**

**Cabe assinalar, ainda, por relevante,** que esse entendimento encontra suporte **em diversos** precedentes desta Suprema Corte, *em casos idênticos ao que ora se examina* (**Rcl 10.342-AgR-MC/CE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 10.445-MC/CE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 10.456-MC/CE**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **Rcl 10.493-MC/CE**, Rel. Min. GILMAR MENDES – **Rcl 10.505/CE**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **Rcl 10.616/CE**, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*), **inclusive** em relação ao próprio Tribunal de Contas da União (**Rcl 14.054-MC/DF**, Rel. Min. CEZAR PELUSO):

**“RECLAMAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA DA PARTE RECLAMANTE. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS PÚBLICAS. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA, PARA TAL FIM, DA CÂMARA DE VEREADORES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL QUE SE ESTENDE TANTO ÀS CONTAS ANUAIS RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO QUANTO ÀS CONTAS DE GESTÃO (OU REFERENTES À FUNÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS) DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. FUNÇÃO OPINATIVA, EM TAIS HIPÓTESES, DO TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER PRÉVIO SUSCETÍVEL DE REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL (CE, ART. 31, § 2º). SUPREMACIA HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA REGRA CONSTITUCIONAL QUE CONFERE PODER DECISÓRIO, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA, À**

RE 729744 / MG

INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA."

(Rcl 14.395-MC/CE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Impende reconhecer, de outro lado, que se mostra inviável o julgamento, ficto ou presumido, das contas públicas, pelas Câmaras Municipais, a quem se impõe, nessa matéria, deliberação expressa, ainda mais quando se tratar de rejeição de referidas contas, tendo em vista as graves consequências que resultam dessa manifestação parlamentar negativa, especialmente aquelas que se projetam na dimensão jurídico-eleitoral, como a inelegibilidade a que alude o art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/90, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010.

Entendo, por isso mesmo, que o fato de as contas do Prefeito Municipal não haverem sido julgadas pela Câmara de Vereadores no prazo previsto na Lei Orgânica local não faz prevalecer, em razão da inércia da Casa legislativa, o parecer prévio do Tribunal de Contas nem se revela capaz de fazer instaurar situação geradora da inelegibilidade a que se refere a norma legal que venho de mencionar.

Não se desconhecem as sérias consequências que derivam do reconhecimento da inelegibilidade, pois esta, por qualificar-se como gravíssima sanção restritiva da capacidade eleitoral passiva do cidadão, afeta-lhe, diretamente, o direito fundamental de participação política.

Desse modo, na hipótese singular de omissão legislativa no exame do parecer prévio do Tribunal de Contas, não há como inferir inelegibilidade da inércia da Câmara de Vereadores nem presumir a ocorrência, por mera ficção, dessa gravíssima limitação à cidadania passiva do Prefeito Municipal.

Portanto, sem expressa rejeição de contas públicas, por parte da Câmara Municipal, não há como reconhecer possível a configuração da

**RE 729744 / MG**

*situação de inelegibilidade a que se refere o art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010.*

***Sendo assim**, e em face das razões expostas, **peço vênia para negar provimento** ao presente recurso extraordinário.*

**É o meu voto.**



10/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

**OBSERVAÇÃO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não, Doutor.

O SENHOR ADVOGADO - Eu vou só aguardar Vossa Excelência declarar o resultado para fazer um requerimento, na qualidade de advogado do RE.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Quanto ao RE 729.744, relatado pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, por maioria, negaram provimento, ficando vencidos os eminentes Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli.

Com relação ao RE 848.826, de relatoria do Ministro Barroso, deram provimento ao recurso, por maioria, ficando vencidos o Ministro Relator Roberto Barroso, o Ministro Teori Zavascki, a Ministra Rosa Weber, o Ministro Luiz Fux e o Ministro Dias Toffoli. Acórdão com o Ministro Lewandowski, que foi o primeiro a abrir divergência. Neste caso, nós estamos retornando à jurisprudência tradicional da Casa e do TSE.

Eu teria já elaborado uma tese muito fiel ao que nós já aqui desenvolvemos; mas, na ausência do Relator sorteado e na ausência do Ministro Gilmar Mendes, eu creio que seria melhor deixarmos para uma próxima sessão. Nós elaboraríamos uma tese.

Há uma preocupação que me parece muito justa e válida, que é veiculada pelo eminente Procurador-Geral da República, no sentido de que essa tese, quer dizer, da aprovação das contas dos prefeitos tanto de governo quanto de gestão – agora confirmada pelo Supremo –, sempre a cargo das câmaras municipais, à luz de um parecer prévio nos tribunais de contas competentes, não tenha nenhuma repercussão na esfera judicial para efeito de persecução dos ilícitos de improbidade administrativa, dos

**RE 729744 / MG**

crimes eleitorais e outros eventualmente conexos. Mas isso nós poderemos explicitar em uma assentada posterior. Acho que não há divergência quanto a esse aspecto. É uma preocupação perfeitamente justa e válida do eminente Procurador.

Assim sendo, se nada mais houver para decidir...

O SENHOR ADVOGADO - Senhor Presidente, na qualidade de advogado do senhor José Rocha Neto, que é o recorrente no RE 848.826, que definiu a competência das câmaras municipais, em face dos votos, da composição do acórdão, como esse processo se trata das eleições de 2014, e o resultado desse julgamento vai alterar a composição na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, eu peço a Vossa Excelência, que inclusive será o Relator para a redação do acórdão, que possa ser feita de imediato a comunicação tanto ao Tribunal Superior Eleitoral, como ao Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, para que tomem as devidas providências para a mudança da composição da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Porque vão ser incluídos os votos do senhor José Rocha Neto, que é o recorrente no RE 848.826, que foi aprovado por maioria.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Pois não.

Os Colegas estão de acordo com a comunicação imediata?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Estou de acordo, Presidente. Muito embora estejamos projetando a elaboração da tese para a sessão subsequente, tem-se realidade: o mandato está se escoando.

O SENHOR ADVOGADO - Exatamente isso, senhor Ministro.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - É verdade. No fundo, eu penso que a tese é a seguinte: a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de

**RE 729744 / MG**

gestão, será feita pelas câmaras municipais com o auxílio dos tribunais de contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. Paro aí.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** Essa tese **aplica-se** ao julgamento **do RE 848.826/DF.**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Exatamente.

Esse é o fundo. Eu acho que pode haver alguma divergência de ordem redacional, mas no fundo nós decidimos isso.

**O SENHOR RODRIGO JANOT (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA)** - Senhor Presidente, nesse aspecto...

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Não estamos decidindo ainda.

**O SENHOR RODRIGO JANOT (PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA)** - É só uma sugestão, pois foi anunciada a tese. Na tese, que se conste que essa decisão política não tem reflexo nas decisões judiciais de improbidade e criminal.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Aí, não, Presidente. Cada problema em seu dia. Vamos assentar, e Vossa Excelência esclarecerá no acórdão, que não há repercussão quanto à responsabilidade penal e, até mesmo, à administrativa, se houver.

Agora, na tese em si, a vinculação ao objeto de debate e decisão do Plenário, devendo constar apenas o que julgamos.

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Uma solução intermediária seria, como os dois casos tratam da aplicação da lei de inelegibilidade, dizer: para os fins da inelegibilidade.

**RE 729744 / MG**

Enfim, uma redação que comece assim.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Está bem, está bem.

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Para os fins da letra "g" do art. 1º.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: ... **para os fins e efeitos** a que se refere o art. 1º, **inciso I, alínea "g"**, da Lei Complementar nº 64/90, **na redação dada** pela LC nº 135/2010.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Está certo. Eu determino, então, à Senhora Secretária-Geral que faça imediatamente a comunicação do resultado deste julgamento à Assembleia Legislativa, ao Tribunal Eleitoral local – aqui no caso é o Ceará.

**17/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - A proposta de tese é a seguinte: 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.

17/08/2016

PLENÁRIO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**VOTO SOBRE PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu gostaria - e se ficar vencido deixo apenas consignado -, eu estou de acordo que não se dê ao parecer que não foi objeto de deliberação a consequência de significar rejeição. Mas eu considero que a não deliberação em prazo razoável é uma prática inconstitucional. Portanto, eu gostaria de declarar isso. Se a maioria concordar, bem; se a maioria não concordar, eu farei constar do meu voto. Eu considero que, se o parecer foi rejeitado, quem tiver eventual maioria, ainda que simples, na Câmara Municipal, pode simplesmente impedir a deliberação do parecer. Eu considero que esta omissão na deliberação é inconstitucional. Portanto, eu diria que estou de acordo com a tese, mas considero a não deliberação pela Casa Legislativa, depois de proferido o parecer, uma prática inconstitucional.

O Ministro Marco Aurélio, quando eu fiz essa proposta, perguntou qual seria a sanção.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – O que vejo é uma dificuldade maior, porque esse tema não foi objeto de conflito.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A discussão era - se eu estou certo, Ministro Gilmar - que pretendia-se atribuir, à não deliberação da rejeição das contas, o efeito de considerar que prevalecia o parecer do Tribunal de Contas. O Ministro Gilmar está dizendo que não deve ser assim e eu o estou acompanhando, mas considero que a não deliberação é uma prática inconstitucional.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Mas qual será o prazo?

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - O de uma legislatura, por exemplo. Não pode passar de uma legislatura.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Eu diria razoável, para não me comprometer com o prazo.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Deixemos o interessado discutir, em Juízo, esse tema. Não podemos pretender, julgando um caso concreto, solucionar todas as implicações que possa haver no campo eleitoral.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, estou vendo a papeleta do julgamento que na tese indicada aqui consta: "Saber se o parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal, opinando pela rejeição das contas do prefeito, prevalece ante o decurso de prazo para deliberação da Câmara Municipal".

Com a devida vênia, entendo que este tema pode ser seguramente encartado na tese. A questão está em se vamos delimitar ou adotar o que já está na Constituição, que fala "prazo de um lapso temporal razoável", aliás é o vocábulo que está na Constituição. Se isso não fecha todas as portas, pelo menos coloca uma baliza principiológica para evitar que a inércia seja, na verdade, uma atitude política de estratégia para alcançar objetivos indevidos.

De modo que eu já acompanhei o Ministro Gilmar no julgamento, estou também o acompanhando na tese, mas acresceria a sugestão do Ministro Roberto Barroso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Eu votava no TSE sempre nesse sentido, quer dizer, é preciso que as contas sejam apreciadas num prazo razoável. A

**RE 729744 / MG**

razoabilidade é um conceito constitucional que pode ser aferido caso a caso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A frase seria assim, Presidente: É inconstitucional a prática dos órgãos legislativo de não julgar essas contas em prazo razoável, quando sobre elas já tenha sido emitido o parecer do Tribunal de Contas.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Isso num outro processo, que não tem nada a ver com o que estou julgando.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - O processo que Vossa Excelência está julgando não é um processo em que a Câmara não deliberou?

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Interessantíssimo, Presidente, porque teríamos a aprovação de algo, a consubstanciar peça simplesmente opinativa, pelo decurso do tempo.

Citei inclusive, no precedente de 1992, a fala do ministro Paulo Brossard, na qual apontou que pode haver a aprovação por 1/3. A rejeição tem de ser por 2/3, mas se presume que haja deliberação e se presume, porque normalmente ocorre, que esta se verifique num prazo razoável. Julgamos o caso e estamos suscitando matéria que a ele não diz respeito.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ministro Marco Aurélio, Vossa Excelência me desculpe, deixe-me raciocinar e pensarmos juntos. Há duas posições: uma que sustenta que, se houver o parecer e ele não for objeto de deliberação, considera-se que isso produz a rejeição das contas - posição um.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Esta ficou vencida.



**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Existe a posição dois. A posição dois é: a não deliberação não produz, como efeito, a rejeição das contas. Estou de acordo, mas é uma prática inconstitucional. Portanto, nós estamos rigorosamente dentro do contexto do que está sendo deliberado.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Sim, Ministro, mas precisamos dizer isso?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Claro!

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Tanta coisa inconstitucional nesse imenso Brasil, e agora vamos gerar, em vez de solucionar o problema trazido ao Supremo, outros problemas?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não, mas é porque eu acho que tem uma finalidade didática de não permitir, quer dizer, eu não quero fomentar a inércia, porque se nós dissermos "a não deliberação não produz consequência nenhuma", e nós não sancionamos isso de alguma forma, nós estamos estimulando um sistema em que, rejeitadas as contas, o órgão político não vai apreciar para proteger.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Ministro, a tese não foi essa.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Ou seja, nós vamos criar um sistema em que ter as contas rejeitadas não significa nada.

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Mas, Ministro, já é tão difícil solucionar o caso concreto! A única tese, Presidente...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Vossa

**RE 729744 / MG**

Excelência não está ouvindo! Eu não quero criar um sistema em que a rejeição de contas não produza nenhuma consequência.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Mas Vossa Excelência suscitou essa matéria na assentada anterior. Pensei que tivesse ficado vencida. Agora foi o que disse: a minoria é muito combativa.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não, o que é mais importante: para derrubar esse parecer, que parece não ser nada, precisa-se de dois terços. Então, ele tem uma importância. Essa deliberação é importante: precisa-se de dois terço para derrubar o parecer, o que significa dizer que, se não tiver dois terços, as contas estão rejeitadas. É claro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que não descaracteriza a peça como opinativa, Excelência.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Então o que ocorre se não for alcançado o quórum de dois terços?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Vamos discutir tese, vai voltar a temas que ficaram vencidos? Vamos...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - O caso não é esse?

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Essa posição de Vossa Excelência foi sustentada em seu voto e ficou vencida.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Não, não, eu já estou convencido.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – A essa altura, a virada de mesa é imprópria, Presidente.

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas não é o meu caso, eu estou concordando com a tese vencedora. Eu apenas estou dizendo que, dentro da tese vencedora, cabe um complemento.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Essa posição o ministro Toffoli sustentou e ficou vencido.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Espera aí, a posição do Ministro Fux era diferente da minha. A posição do Ministro Fux era a de que a não deliberação num prazo razoável produziria, como consequência, a rejeição.

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** – Isso.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Embora ache a tese boa, acho que a Constituição não a autoriza, portanto, eu não acompanhei.

Porem, declarar que a prática é inconstitucional, portanto, o efeito é o proposto na tese vencedora, a qual estou aderindo, mas eu não gostaria de participar de uma decisão que estimula a não deliberação das contas do administrador que as teve rejeitadas pelo Tribunal de Contas.

Nós estamos precisando de um pouco de impulso de moralização, portanto, dizer que a inércia, tudo bem? Não. Portanto, não produz o efeito automático, mas tem que deliberar. Nenhum órgão constitucional, que receba uma competência importante como essa, pode pretender se desincumbir dela não fazendo nada.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Presidente, reitero, portanto, minha tese. Estou repetindo que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente informativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo

**RE 729744 / MG**

incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Está certo. E a minha proposta é, ao final, acrescentar: a não deliberação, pela Câmara Municipal, em prazo razoável, constitui prática inconstitucional.

**17/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, eu acompanhei e reitero o acompanhamento que fiz da posição do eminente Relator neste processo, Ministro Gilmar Mendes.

Entendo que é coerente com essa posição referir-se a esse prazo razoável e com o que nós decidimos, até porque nós assentamos, no artigo 31 da Constituição, que se reporta ao parecer prévio emitido pelo órgão de contas, e também no artigo 3º faz referência, inclusive, a um prazo de sessenta dias, dentro do qual os contribuintes poderão examinar, enfim, participar ativamente desse procedimento, questionando a legitimidade da prestação de contas. Portanto, tenho que é coerente.

Eu obviamente subscrevo a tese como proposta pelo Ministro Gilmar, com o adendo do prazo razoável, tal como sugerido pelo Ministro Barroso.

17/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO S/ PROPOSTA

**A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER** - Senhor Presidente, quando votei na última sessão sobre esse tema, acompanhei o eminente Relator, mas endossei a fundamentação do Ministro Luís Roberto quanto à prática inconstitucional da não manifestação da Câmara.

Mas só queria fazer uma pequena observação, porque confesso que nunca tinha pensado, aliás, nunca havíamos deliberado aqui, até foi dito, sobre essa participação, ou não, na aprovação da tese de quem ficou vencido quanto à decisão.

Então, apenas para efeito de registro da minha posição, com relação ao processo anterior, eu afirmo que a tese aprovada hoje, no processo sob a relatoria do Ministro Luís Roberto, está absolutamente a refletir o que o Plenário deliberou, por maioria, seis a cinco. Isso eu afirmo, mas eu não aprovo a tese no processo anterior.

Com relação a este processo - eu acompanhei o Ministro Gilmar - aprovo a tese também com a ressalva, a complementação, do Ministro Luís Roberto.

17/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

**VOTO S/ PROPOSTA**

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhor Presidente, eu estou me adstringindo à tese que foi afetada à repercussão geral, que trata da ausência de manifestação pela câmara municipal, e a explicitação aqui do sistema do Supremo Tribunal Federal esclarece: saber se o parecer prévio do Tribunal de Contas municipal, opinando pela rejeição das contas do prefeito, prevalece ante o decurso de prazo para deliberação da câmara municipal.

Eu me baseei nessa tese, eu julguei essa tese no Tribunal Superior Eleitoral - e, ainda que vencido, dou-me o direito de ficar vencido -, mas eu entendo que, ante o decurso do prazo e pelo fato de que esse parecer só cai por dois terços, máxime, ele deve prevalecer quando não tem dois terços e, mais ainda, quando há uma estratégia política da câmara, que não delibera para que o parecer não seja sequer analisado.

Então, eu peço vênia e eu julgo essa questão no sentido, exatamente, do que se propõe na repercussão geral. Entendo que, diante da omissão da câmara municipal, prevalece o parecer prévio do Tribunal de Contas municipal.

**17/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

**VOTO S/ PROPOSTA**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Senhor Presidente, quando eu votei sobre a matéria, fiz a distinção de que, em relação aos prefeitos, diferentemente do que ocorre em relação ao Presidente da República ou aos governadores dos estados e do Distrito Federal, a Constituição, em seu texto originário, estabeleceu que o parecer que rejeita as contas anuais prevalece até o momento em que dois terços dos vereadores venham a rejeitá-lo na respectiva Câmara. Ocorre que essa posição que externei restou vencida. Então, penso que não posso, agora, neste momento, aderir a uma tese ou formular uma tese que foi vencida pela maioria. Entendo que o Relator trouxe o voto que prevaleceu e apresentou sua tese, de tal sorte que penso que é essa que deve prevalecer, muito embora sem a minha concordância.



**17/08/2016**

**PLENÁRIO**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Aprovo a tese,  
Presidente.

17/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO  
(s/ proposta)

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** *As razões que longamente expus em meu voto no presente julgamento levam-me a acolher a tese tal como formulada e proposta pelo eminente Ministro GILMAR MENDES, Relator da presente causa.*

17/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTOS/PROPOSTA

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu queria dizer que me sentiria muito mais confortável com a tese do Ministro Barroso e daqueles que o seguiram, até porque eu tenho votado assim, pelo menos, desde o TSE e aqui, também, quando há algum reflexo, alguns recursos que provêm daquela Corte.

Eu não iria tão longe como o Ministro Barroso para dizer que o silêncio da Câmara seria inconstitucional. Eu, se me fosse dado redigir essa tese, depois da expressão do Ministro Gilmar Mendes, colocaria: “vedado, incabível o julgamento ficto, desde que realizado em prazo razoável”. Mas eu não imputaria à Câmara, ao silêncio da Câmara, essa pecha, desde logo, de inconstitucional.

Mas, agora, sensibilizado pelos argumentos do Decano, que demonstrou, a meu ver, superiormente, *data venia* dos demais argumentos, que nós estamos circunscritos a uma determinada temática, então, eu vou acompanhar a tese do Ministro Relator Gilmar Mendes, porque é disso que se tratou no recurso extraordinário.

E diria mais, se Vossa Excelência me permite, eu penso que essa redação proposta por Vossa Excelência, no sentido de dizer que “é incabido o julgamento ficto”, não impede que algum julgador, no futuro, diga que houve uma omissão dolosa, um retardamento, enfim, indevido por parte da Câmara ou mesmo uma prevaricação.

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Situações de inércia abusiva, no contexto referido por Vossa Excelência, **não podem** gerar **restrição** a direitos titularizados por terceiros...

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Exatamente.

**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Que o Ministério Público tome medidas contra a própria Câmara, se for o caso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Sim. Eu acho que, a qualquer momento, seria possível.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** É **sempre** importante ter presente **ou** levar em consideração **a definição** *de um prazo razoável*.

17/08/2016

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

DEBATE

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** -  
Presidente, só para deixar claro.

O recurso, que é do Ministério Público, neste caso, sustenta que, no silêncio do legislativo local, ou quando não seja atingido o *quorum* qualificado de dois terços dos membros da câmara municipal para rejeição, deverá prevalecer o parecer emanado do Tribunal de Contas. Isso nós rejeitamos na decisão do Plenário. Quer dizer, este é o ponto nodal. Se fôssemos adotar a tese do ministro Barroso, estaríamos revisando o julgamento que emitimos aqui, *data venia*.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** -  
Absolutamente não.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** – Claro!

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** -  
Absolutamente não.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Até porque, exatamente, a aprovação ficta é sustentada pelo MP.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Mas a minha tese não toca em aprovação ficta. Nós estamos apenas interpretando a Constituição. Nós estamos julgando uma questão específica: Qual é o contexto jurídico da não deliberação do parecer do Tribunal de Contas? E eu estaria dizendo: Não significa, a não deliberação, rejeição das contas, embora seja uma prática inconstitucional. É isso que eu dizendo, é isso que eu acho e é isso que eu acho que a gente

**RE 729744 / MG**

deveria fazer. Agora, se a maioria entende que a inércia deve funcionar para coonestar o administrador cujas contas foram reprovadas, eu voto vencido novamente.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Agora, Ministro Barroso, eu tenho a impressão de que todos nós, aqui, inclusive o Relator, *in obiter dictum*, dissemos com muita clareza que essa redação proposta pelo Ministro Gilmar Mendes não exclui a possibilidade de se dizer: “Olha, a Câmara está atuando de forma dolosa quando não aprova a conta, ou que há prevaricação”.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não, não é dolosa. É o conceito de omissão inconstitucional. Quando a Constituição atribui a um órgão uma competência, e esta competência é relevante para algum outro valor constitucional, como no caso a moralidade administrativa, a omissão em exercê-la viola a Constituição. É isso que eu estou dizendo.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, há um dado no caso concreto, aqui, que o Regimento Interno da Câmara...

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** – Qual a consequência jurídica? A prevalência do parecer?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A consequência é declarar que é uma prática inconstitucional. Agora, a consequência prática não sou eu que vou dizer. Mas uma minoria na Câmara Municipal pode ir a juízo e obter, por exemplo, uma decisão que impõe a deliberação. Mas eu não estou dizendo isso. Só estou dizendo que descumprir a Constituição, viola-a, como me parece evidente.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - O próprio Ministério Público poderá fazê-lo. Sem querer complicar, para

**RE 729744 / MG**

declarar a inconstitucionalidade de omissão ou de ato normativo, precisamos de seis votos. Acho que o ministro Barroso não tem esse acompanhamento.

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhor Presidente, só para registrar a...

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Está dito que para modular precisa de seis votos, para declarar omissão?

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Maioria absoluta. Ah, é? Basta o voto de Vossa Excelência, então?

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Não, a gente convoca o Ministro Teori, como nós já decidimos que tem que ser. Mas não tenho nem maioria, veja: uma das minhas funções na vida é didática. Eu não me importo de perder. Mas estou apenas dizendo que um órgão constitucional que deliberadamente descumpra um mandamento da Constituição, viola-a. Portanto, se as pessoas se convencerem disso algum dia...

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Ministro Barroso, no caso concreto, na inicial do recurso extraordinário, há um trecho que o Ministro Gilmar já fez referência, ao lado desse trecho, há um outro que se refere ao Regimento Interno desse município, Município de Bugre, do Estado de Minas Gerais, que prevê o prazo de noventa dias para a apreciação pela Câmara Municipal. Portanto, o que estou a dizer é que discutir prazo, especificamente de acordo com a intervenção que Vossa Excelência havia feito uma inflexão, no sentido desse adendo do prazo razoável, e, apenas em relação ao prazo, estou apenas ressaltando isso, porque entendo que esta questão do lapso temporal está na ambiência do que foi coerentemente decidido, pela maioria, com a qual eu formei, e obviamente me sinto confortável nela. Apenas reiterando que, na própria

**RE 729744 / MG**

inicial, o tema do prazo a que se referia, inclusive, a noventa dias, se fazia presente.

Estou confortável com a tese do Ministro Gilmar, mas entendo coerente, se houvesse maioria nesse sentido, na fixação da tese, que fôssemos até onde Vossa Excelência havia sugerido após a vírgula, estabelecendo um lapso temporal razoável. Eis que aqui se falar, inclusive em noventa dias. Na inicial do próprio extraordinário.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Só para ficar claro com relação a prazo para tribunal de contas, Presidente, temos aqui - e a situação, embora não seja idêntica, tem analogia - o debate sobre a aprovação de aposentadorias e pensões.

E temos aquele fenômeno, nos tribunais de contas, em função, inclusive, da sobrecarga, da não deliberação ou da deliberação tardia. Isso tem sido bastante comum e já nos pronunciamos sobre isso. E, veja que o Tribunal, numa evolução, inicialmente, dizia que, nesse tipo de matéria, não havia direito de defesa, no contraditório. Por quê? Porque era um ato que se complementava. O ato administrativo do órgão responsável pela aposentadoria ou pensão, que se complementava com o ato do tribunal de contas.

Depois, viu-se que, muitas vezes, os tribunais de contas alongam-se na deliberação sobre o tema. E o Tribunal, então, fixou, com base na Lei 9.784, que o prazo razoável para que o tribunal de contas deliberasse sobre o tema - vejam, um órgão, portanto, de caráter administrativo - seria de cinco anos que, se ultrapassasse os cinco anos, deveria reabrir para que o atingido eventual, com a revisão, pudesse fazer o controle.

A questão dos prazos é muito delicada. Veja que, certamente, essa prática vai mudar, mas, hoje, estamos com contas abertas do primeiro Governo, iniciado sob a Constituição de 1988.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - A documentar que a minha proposta faria diferença.



**RE 729744 / MG**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - Sim. Agora, declarar inconstitucional, precisa de maioria.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Portanto, Presidente, nós estamos decidindo, na mesma assentada, que se as contas de gestão do prefeito forem rejeitadas, mas a Câmara não deliberar, fica por isso mesmo. E estamos decidindo também que se as contas de governo forem rejeitadas pelo Tribunal de Contas e a Câmara não deliberar, fica por isso mesmo.

Gostaria de consignar que acho que isso é um retrocesso.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Não, desculpe, Ministro Barroso, eu, *data venia*, discordo, e nós estamos falando para o grande público, que está muito preocupado com essa questão. Acho que todos nós, inclusive o Ministro Relator – e é por isso que eu estou o acompanhando –, e também o Ministro Decano foi neste mesmo sentido de que há, sim, consequências se houver uma omissão dolosa, uma inércia culposa ou qualquer forma de obstar, digamos assim, a livre manifestação da vontade, da soberania popular.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** – Também, já assentamos, Presidente, no julgamento anterior, onde de fato a matéria foi discutida - e isso foi dito inclusive pelo próprio Chefe do Ministério Público -, que havendo aspectos ligados à ação de improbidade administrativa, o Ministério Público, a despeito da não deliberação da Câmara, poderá propor ação de improbidade.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Um crime eleitoral.

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR)** - É. Ou

**RE 729744 / MG**

também, até mesmo, questões penais. Portanto, aqui, o debate está adstrito apenas à inelegibilidade.

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Continua elegível, pode ser eleito.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Exatamente. Porque a sanção é tão grave, como ressaltou o eminente Decano, Celso de Mello – e nisso eu concordo plenamente –, que o silêncio da Câmara não pode acarretar essa sanção gravíssima, que é da inelegibilidade. É um direito fundamental do cidadão de se candidatar.

Agora, há outras consequências de ordem criminal, de ordem cível, administrativa.

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO:** **Salientei** em meu voto, **proferido** na sessão anterior (10/08/2016), que o E. Tribunal Superior Eleitoral, em **sucessivas** decisões sobre o tema ora em análise, **afastou, corretamente, para efeito** de incidência da regra de competência **inscrita** no art. 71, inciso I, **c/c** os arts. 31, § 2º, e 75, **todos** da Constituição da República, **a pretendida** distinção **entre contas relativas ao exercício financeiro (ou** contas de Governo) **e** **contas de gestão (ou** referentes à atividade de ordenador de despesas), **na linha de expressivos acórdãos emanados** daquela Alta Corte Eleitoral a que *então* me referi.

Tive o ensejo de destacar esses pronunciamentos do E. TSE não só no voto que proferi neste julgamento, **mas, também,** em **diversas** decisões **nas quais examinei o mesmo tema** ora em análise, **como se vê, p. ex., da decisão** cuja ementa ora reproduzo:

**“RECLAMAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA DA PARTE RECLAMANTE. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS PÚBLICAS. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA, PARA TAL FIM, DA CÂMARA DE VEREADORES. ATRIBUIÇÃO**

RE 729744 / MG

**EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL QUE SE ESTENDE TANTO ÀS CONTAS ANUAIS RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO QUANTO ÀS CONTAS DE GESTÃO (OU REFERENTES À FUNÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS) DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. FUNÇÃO OPINATIVA, EM TAIS HIPÓTESES, DO TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER PRÉVIO SUSCETÍVEL DE REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL (CF, ART. 31, § 2º). SUPREMACIA HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA REGRA CONSTITUCIONAL QUE CONFERE PODER DECISÓRIO, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA, À INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR, SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.**

(Rcl 14.395-MC/CE, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

O **fato** de as contas do Prefeito Municipal **não haverem sido julgadas** pela Câmara de Vereadores **no prazo** previsto na Lei Orgânica local **não faz prevalecer, em razão da inércia da Casa legislativa, o parecer prévio** do Tribunal de Contas **nem se revela capaz de fazer instaurar situação geradora da inelegibilidade** a que se refere a norma legal que venho de mencionar.

**Não se desconhecem as sérias consequências que derivam do reconhecimento da inelegibilidade, pois esta, por qualificar-se como gravíssima sanção restritiva da capacidade eleitoral passiva do cidadão, afeta-lhe, diretamente, o direito fundamental** de participação política.

*Desse modo*, na hipótese singular de omissão legislativa no exame do **parecer prévio** do Tribunal de Contas, **não há como inferir inelegibilidade** da inércia da Câmara de Vereadores **nem presumir a ocorrência, por mera ficção**, dessa gravíssima limitação à cidadania passiva do Prefeito Municipal.

**Portanto, sem expressa rejeição** de contas públicas, **por parte da Câmara Municipal, não há como reconhecer possível a configuração da**

**RE 729744 / MG**

situação de inelegibilidade a que se refere o art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/90, na redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010.

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE)** - Bom, foi bem discutido. Esse nosso debate foi bastante proveitoso, porque havia uma certa perplexidade do público em geral relativamente a essa nossa decisão, e os debates demonstraram que não há nenhum prejuízo para a moralidade pública, uma vez que os instrumentos legais continuam vigorando e o Ministério Público atuante para coibir qualquer atentado ao erário.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744**

PROCED. : MINAS GERAIS

**RELATOR : MIN. GILMAR MENDES**

RECTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

RECDO.(A/S) : JORDÃO VIANA TEIXEIRA

ADV.(A/S) : ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA (0024383/DF) E

OUTRO(A/S)

**Decisão:** Após o relatório e as sustentações orais do Dr. André Ávila, pelo recorrido, e do Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República, o julgamento foi suspenso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 04.08.2016.

**Decisão:** O Tribunal, apreciando o tema 157 da repercussão geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, negou provimento ao recurso extraordinário, vencidos os Ministros Luiz Fux e Dias Toffoli. Em seguida, o Tribunal deliberou fixar a tese da repercussão geral em uma próxima assentada. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 10.08.2016.

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, fixou tese nos seguintes termos: "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", vencidos os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 17.08.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos  
Assessora-Chefe do Plenário

