

A INELEGIBILIDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

THE INELIGIBILITY OF THE CHIEF OF MUNICIPAL EXECUTIVE POWER IN THE LIGHT OF THE 1988 FEDERAL CONSTITUTION

Geraldo Calasans da Silva Júnior¹

Resumo: O presente artigo tem por finalidade analisar a inelegibilidade do Chefe do Executivo Municipal à luz da Constituição Federal de 1988, verificando, especificamente, qual o órgão responsável por reconhecer como inelegível o Prefeito, se é o Tribunal de Contas ou a Câmara de Vereadores. Inicialmente, foi feita abordagem sobre o Tribunal de Contas na Constituição de 1988. Em seguida, verificou-se a distinção entre duas espécies de contas que são prestadas pelo Gestor Municipal: as contas de governo e as contas de gestão. Após, discutiu-se se o parecer prévio do Tribunal de Contas possui caráter opinativo ou vinculante. Por fim, houve análise dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744. A metodologia aplicada é nitidamente bibliográfica, pautada na absorção de informações com base em livros e artigos especializados na temática.

Palavras-chave: Constituição Federal de 1988. Tribunal de Contas. Chefe do Poder Executivo Municipal.

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the ineligibility of the Chief of the Municipal Executive in the light of the Federal Constitution of 1988, specifically checking which body is responsible for recognizing the Mayor as ineligible, whether it is the Court of Auditors or the City Council. Initially, the Court of Auditors was approached in the 1988 Constitution. Then, there was a distinction between two types of accounts that are provided by the Municipal Manager: government accounts and management accounts. Afterwards, it was discussed whether the prior opinion of the Court of Auditors is opinionated or binding. Finally, there was an analysis of Extraordinary Resources 848826 and 729744. The applied methodology is clearly bibliographic, based on the absorption of information based on books and articles specialized in the theme.*

Keywords: *Federal Constitution of 1988. Tribunal de Contas. Head of the Municipal Executive Branch.*

1- Advogado. Professor Universitário. Mestre e Doutorando em Direito pela Universidade Federal da Bahia. Pós-graduado em Direito Público pela UNIDERP. Autor de artigos e obras na seara jurídica.

1 INTRODUÇÃO

A sociedade brasileira cada vez mais clama por respeito aos princípios constitucionais e pela regular utilização das verbas públicas. Destarte, a fiscalização por parte da população auxilia, de forma considerável, no combate à corrupção e no zelo com a coisa pública.

Não bastasse a atenção social, a Constituição Federal de 1988 conferiu aos Tribunais de Contas a tarefa de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização das contas dos Chefes do Poder Executivo. Particularmente, quanto ao Executivo Municipal, a Carta Constitucional tratou a matéria com certa peculiaridade, prevendo que o parecer prévio do Tribunal de Contas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Com tal previsão, abriu-se campo para discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a competência para acarretar a inelegibilidade do gestor municipal, residindo aí a problemática: se prevalece a decisão do Tribunal de Contas, pois a Lei da Ficha Limpa estatui que acarreta a inelegibilidade do gestor a rejeição das contas por decisão irrecurável por órgão competente; ou se prepondera a decisão da Câmara de Vereadores, visto que a Constituição Federal, conforme acima indicado, acentua que dois terços da Câmara de Vereadores podem afastar o parecer prévio do Tribunal de Contas.

Não apenas no campo teórico, mas também na prática, inúmeros Prefeitos ficaram questionando qual o entendimento que devia prevalecer. Os entendimentos dissonantes nas esferas do Poder Judiciário prejudicavam o regular funcionamento do cenário político.

Após inúmeras discussões doutrinárias e jurisprudenciais, o Supremo Tribunal Federal, por meio do julgamento dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744, pacificou a matéria, gerando, com isso, segurança jurídica e realizando sua função precípua de guardião da Constituição.

2 OS TRIBUNAIS DE CONTAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Os Tribunais de Contas são órgãos auxiliares ao Poder Legislativo e, desta forma, não integram o Poder Judiciário, em que pese a nomenclatura “Tribunal”. Referida conclusão pode ser obtida a partir da própria exegese do texto constitucional, que acentua, em seu artigo 71, caput, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete.

Conforme Dirley da Cunha Júnior²,

Os Tribunais de Contas são órgãos de natureza técnica que têm por finalidade auxiliar o Poder Legislativo na atividade de controle e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades federadas e suas respectivas administrações direta e indireta. Embora órgão de auxílio do Poder Legislativo a esta não integram, tampouco se subordinam, mantendo com ele apenas uma relação de vinculação institucional.

À luz do texto constitucional, existem, em tese, três espécies de Tribunais de Contas: o da União, o dos Estados e do Distrito Federal e o dos Municípios. O artigo 75 assevera que “As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.

Assim sendo, o verbete constitucional acima transcrito demonstra que a Carta Constitucional de 1988 trouxe previsões sobre os Tribunais de Contas nas três esferas: União, Estados e Distrito Federal e Municípios. Contudo, importante consignar que, em que pese referida previsão, a própria Constituição proibiu aos Municípios a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, a teor do artigo 31, § 4º.

2- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015 p. 873.

Bernardo Gonçalves Fernandes³ ressalva a proibição de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais, mas afirma não haver proibição para que os Estados criem órgão estadual intitulado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios. Acrescenta que tal órgão municipal, caso criado pelo respectivo Estado, teria a finalidade de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de sua competência de controle externo.

Corroborando, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 687, decidiu que:

- A Constituição da República impede que os Municípios criem os seus próprios Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais (CF, art. 31, § 4º), mas permite que os Estados-membros, mediante autônoma deliberação, instituem órgão estadual denominado Conselho ou Tribunal de Contas dos Municípios (RTJ 135/457, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI - ADI 445/DF, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA), incumbido de auxiliar as Câmaras Municipais no exercício de seu poder de controle externo (CF, art. 31, § 1º) - Esses Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios - embora qualificados como órgãos estaduais (CF, art. 31, § 1º) - atuam, onde tenham sido instituídos, como órgãos auxiliares e de cooperação técnica das Câmaras de Vereadores.

(STF - ADI: 687 PA, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/02/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 10-02-2006 PP-00005 EMENT VOL-02220-01 PP-00001 LEXSTF v. 28, n. 326, 2006, p. 24-72).

Todavia, mesmo com a proibição em comento, a Constituição Federal preservou os Tribunais Municipais já existentes, vedando-se apenas a criação.

3 CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO: DISTINÇÃO NECESSÁRIA

Os gestores públicos, por expressa previsão constitucional, possuem o dever de prestar contas. Isto é, em suas respectivas gestões, quem lida com a coisa pública tem a incumbência de explicar como foi utilizado o dinheiro público (valor recebido, gasto, despesa realizada e destinação aplicada, etc.).

Independente da esfera do Poder Executivo (Federal, Estadual ou Municipal), todos possuem este dever – o de prestar contas. A análise das contas prestadas é feita com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas⁴.

Nessa seara, pertinente distinguir duas espécies de contas: as contas de governo e as contas de gestão. Para o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso e o então Procurador Geral da República Rodrigo Janot⁵, as contas de governo têm por fim demonstrar o cumprimento do orçamento e dos planos da administração. Assim, referem-se à atuação do Chefe do Executivo como agente político; por outro lado, as contas de gestão possibilitam a análise não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que componha a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público em relação à legalidade, legitimidade e economicidade.

Portanto, infere-se que as contas de gestão se referem aos gastos do Chefe do Poder Executivo como ordenador de despesas; às contas de governo, o gestor age como agente político, na medida em que são atinentes à gestão política do Chefe do Executivo.

3- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

4- No âmbito Federal, existe o Tribunal de Contas da União; na seara Estadual, existe o Tribunal de Contas do Estado; no escopo Municipal, a análise é feita pelos Tribunais de Contas do Estado e do Município, onde houver este (valendo a ressalva da vedação da criação de novos Tribunais de Contas por parte dos Municípios).

5- Contas de gestão e contas de governo têm tratamento diferenciado pela Constituição, diz PGR. BRASIL. Secretaria de Comunicação Social do Ministério Público Federal. 5 de Ago. de 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/contas-de-gestao-e-contas-de-governo-tem-tratamento-diferenciado-pela-constituicao-diz-pgr>>. Acesso em: 24 de jan. 2020.

Janot e Barroso⁶ afirmam que a distinção se faz necessária em razão do órgão responsável pelo julgamento em definitivo. Para ele, enquanto as contas de gestão são julgadas definitivamente pelo Tribunal de Contas (cujo fundamento seria o artigo 71, II, da Constituição Federal), as contas de governo são julgadas em definitivo pela Casa Legislativa, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas (com base no artigo 71, I, da Constituição Federal).

Todavia, conforme será visto, não foi esse o entendimento sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal ao enfrentar a matéria.

4 PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS: CARÁTER OPINATIVO OU VINCULATIVO?

O Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, ao apreciar as contas dos gestores, emite um parecer prévio sobre as contas prestadas. Referido parecer é técnico, pautado em aspectos legais e contábeis.

Marcelo Novelino⁷ anota que o “Tribunal de Contas tem como função precípua exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades estatais, mediante controle externo”. Arremata afirmando que o Tribunal de Conta possui as seguintes competências: fiscalizadora, judicante, sancionatária, consultiva, informativa e corretiva, podendo, inclusive, apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público, na forma da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.

Nessa sintonia, no exercício de sua função consultiva, o Tribunal emite um parecer prévio sobre as contas prestadas. A própria Constituição Federal, em seu artigo 71, I, da Constituição Federal assevera que compete ao Tribunal “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

Entretanto, a discussão cinge-se em saber se o referido parecer possui caráter vinculante ou meramente opinativo. A celeuma gira em torno da Lei Complementar nº 64/90, que foi alterada pela Lei Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/10), que dispõe:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

Com isso, defendeu-se, para alguns, que o parecer do Tribunal de Contas rejeitando as contas prestadas seria o bastante para a inelegibilidade. Roberto Moreira de Almeida⁸ recorda que para a inelegibilidade acima, devem estar presentes seis requisitos: prestação de contas em razão do exercício de cargos ou funções públicas, julgamento e rejeição das contas prestadas, rejeição das contas por irregularidade insanável, que a irregularidade insanável seja caracterizada como ato doloso de improbidade administrativa, que a decisão condenatória seja irrecorrível e proferida pelo órgão competente para julgar as contas e, por fim, que a decisão não esteja suspensa ou não tenha sido anulada pelo Poder Judiciário.

6- Idem.

7- NOVELINO, Marcelo. Curso de Direito Constitucional. 10. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015, p. 709.

8- ALMEIDA, Roberto Moreira de. Curso de Direito Eleitoral. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

José Jairo Gomes⁹ perfilha do entendimento segundo o qual o parecer prévio do Tribunal de Contas não deve ser meramente opinativo. Para ele,

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

Contudo, o Supremo Tribunal Federal concebeu que o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo, não sendo vinculante e, destarte, por si só, não acarreta a inelegibilidade do Chefe do Executivo Municipal (Recursos Extraordinários 848826 e 729744).

5 O PAPEL DAS CÂMARAS DE VEREADORES NA INELEGIBILIDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL: O JULGAMENTO DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848826 E 729744

O Poder Legislativo exerce relevante função para população, possuindo duas atribuições típicas: legislar e fiscalizar. A atividade fiscalizatória da Casa Legislativa é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nessa linha, no âmbito municipal, a fiscalização do Chefe do Executivo é feita pela Câmara de Vereadores com o auxílio do Tribunal de Contas. Recorde-se da discussão retro quanto à vedação à criação de Tribunal de Contas por parte dos municípios, sendo que a Constituição assim proibiu (mas preservou os Tribunais já existentes). Logo, nas cidades em que não haja Corte de Contas Municipal, quem fiscaliza é o Tribunal de Contas do Estado.

O Supremo Tribunal Federal, após inúmeros debates doutrinários e jurisprudenciais, se debruçou sobre a competência para preconizar a inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal. É que muito se discutia se o parecer do Tribunal de Contas, visto que auxilia a Câmara de Vereadores na atividade fiscalizatória, seria o bastante para tal inelegibilidade.

Assim sendo, a Corte Suprema analisou, conjuntamente, os Recursos Extraordinários 848826 e 729744. Nos autos 848826, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”¹⁰.

Em suma, o Redator para o acordão, Ministro Ricardo Lewandowski, ao divergir do Relator (Ministro Luís Roberto Barroso), argumentou que a inelegibilidade do Chefe do Executivo Municipal somente será reconhecida se a Câmara de Vereadores assim entender. O fundamento foi o artigo 31, § 2º da Constituição Federal: “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”.

9- GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 212.

10- Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito. BRASIL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159>>. Acesso em: 26 de jan. 2020.

Importante pontuar que referido entendimento não se aplica quando se tratar de verbas de convênios federais (firmados entre os Municípios e a União), eis que a análise de tais contas não é feita pelos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais com posterior submissão à Câmara de Vereadores. É o próprio Tribunal de Contas da União quem julga diretamente, conforme entendimento pacífico do Tribunal Superior Eleitoral, no julgamento do AgR – RO nº 2.249.184/BA¹¹.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o Recurso Extraordinário 729744, concebeu que “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”¹². Em verdade, a Corte estatuiu que o parecer prévio do Tribunal de Contas não prevalece no caso de omissão da Casa Legislativa quanto à apreciação das contas do Chefe do Executivo, de modo que, caso transpasse o prazo para análise das contas na Câmara de Vereadores, não haverá “julgamento ficto” e, por conseguinte, prevalecendo o parecer do Tribunal de Contas.

6 CONCLUSÃO

A partir do exposto, nota-se que o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento segundo o qual compete à Câmara de Vereadores a decisão sobre a inelegibilidade do Chefe do Executivo Municipal. Referida concepção por parte da Corte prestigiou a Constituição Federal de 1988, que expressamente assim dispõe.

Com o fim da discussão, gerou-se, inegavelmente, segurança jurídica para a sociedade em geral e, principalmente, para os políticos, que se viam apreensivos acerca dos impasses e posicionamentos divergentes sobre a temática.

Todavia, consoante foi abordado no texto, quando se tratar de convênios federais (firmados entre o Município e a União), não se aplica a regra retro, posto que o julgamento das contas do Gestor Municipal, nesta hipótese, é feita diretamente pelo Tribunal de Contas da União, sendo despicando o referendo da Câmara Municipal.

Ademais, verificou-se que a tese do julgamento ficto não foi acolhida pelo Supremo Tribunal Federal. Desta forma, caso não haja o julgamento das contas pela Câmara de Vereadores tempestivamente, não prevalece, de forma ficta, o parecer prévio do Tribunal de Contas, não podendo aplicar a penalidade da inelegibilidade. Todavia, poderá o Ministério Público adotar as medidas cabíveis contra o Prefeito, como, por exemplo, ajuizar ação de improbidade administrativa.

11- ALMEIDA, Roberto Moreira de. Ob. cit. 2015.

12- Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito. BRASIL. Notícias STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159>>. Acesso em: 26 de jan. 2020.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

BRASIL. Contas de gestão e contas de governo têm tratamento diferenciado pela Constituição, diz PGR. **Secretaria de Comunicação Social do Ministério Público Federal**. 5 de Ago. 2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/contas-de-gestao-e-contas-de-governo-tem-tratamento-diferenciado-pela-constituicao-diz-pgr>>. Acesso em 24 de janeiro de 2020.

_____. Plenário aprova teses de repercussão geral sobre competência para julgar contas de prefeito. **Notícias STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=323159>>. Acesso em: 26 de jan. 2020.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

