



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

ACÓRDÃO

CONSULTA Nº 111-19.2016.6.00.0000 – CLASSE 10 – BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL

Relator: Ministro Luiz Fux

Consulente: Uldurico Alencar Pinto

CONSULTA. JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS, E NÃO DAS CÂMARAS MUNICIPAIS. REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE FISCALIZATÓRIA. EXAME DO CONTEÚDO DAS CONTAS. EXEGESE LITERAL DO ART. 71, II, DA LEI MAIOR. PREFEITO. ORDENAÇÃO DE DESPESAS. FUNÇÃO MERAMENTE ADMINISTRATIVA. EQUIPARAÇÃO AOS DEMAIS ADMINISTRADORES DE RECURSOS PÚBLICOS. DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO DE AGENTE POLÍTICO.

1. A tomada de contas dos Prefeitos à luz do regime jurídico-fiscalizatório reclama a leitura sob um viés material, atinente ao conteúdo das contas prestadas (*i.e.*, se anuais ou de gestão), e não meramente formal e subjetivo (*i.e.*, pelo simples fato de ser o chefe do Poder Executivo).
2. O Prefeito, ao atuar como ordenador de despesas, não desempenha função eminentemente política, mas, ao revés, sua atuação diz respeito diretamente ao funcionamento da máquina administrativa municipal, equiparável, bem por isso, aos demais administradores de recursos públicos.
3. A exegese literal das disposições constitucionais evidencia que não cuidou o constituinte, desde logo, de excepcionar os chefes do Poder Executivo do âmbito de incidência do inciso II do art. 71, aludindo apenas e tão somente a “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos”.
4. A cláusula final da alínea *g* (“[...] 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”) é inequívoca em asseverar que as Cortes de Contas são a autoridade competente para julgar as contas dos Prefeitos, nas hipóteses em que eles atuarem na qualidade de ordenadores de despesa (*i.e.*, contas de gestão).

5. Consulta respondida afirmativamente quanto à primeira indagação, visto que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de Prefeito na qualidade de ordenador de despesas. Relativamente ao segundo questionamento, julgo-o prejudicado.

Acordam os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por unanimidade, em responder afirmativamente quanto ao primeiro questionamento e julgar prejudicado o segundo, nos termos do voto do relator.

Brasília, 2 de junho de 2016.

MINISTRO LUIZ FUX – RELATOR



RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: Senhor Presidente, trata-se de consulta apresentada, com base no art. 23, XII, do Código Eleitoral¹, pelo Deputado Federal Uldurico Alencar Pinto, consubstanciada nos seguintes questionamentos (fls. 3):

Em se tratando de julgamento de contas do Prefeito Municipal que age como ordenador de despesas, o órgão competente mencionado na alínea 'g', conforme dispõe o artigo 71, II, c/c o artigo 75, da Constituição Federal, é o Tribunal de Contas?

Em se tratando de julgamento de contas do Prefeito Municipal que age como ordenador de despesas, o órgão competente mencionado na alínea 'g' é a Câmara Municipal, nos moldes do artigo 31, §§1º e 2º, da Constituição Federal?

No parecer nº 56/2016 (fls. 6-16), a Assessoria Especial da Presidência (ASESP) opina para que se responda a consulta no sentido de que a competência para apreciar as contas de Prefeito, quando na condição de ordenador de despesas, é do Tribunal de Contas.

É o relatório.

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (relator): Senhor Presidente, *ab initio*, pontuo que o art. 23, XII, do Código Eleitoral dispõe que compete a este Tribunal responder consultas sobre matéria eleitoral, desde que formuladas, em tese, por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de Partido Político.

¹ CE. Art. 23. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior:

[...]

XII - responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político; [...].

In casu, a presente consulta foi apresentada por Deputado Federal e formulada, em tese, sobre matéria eleitoral. Conheço, pois, da consulta.

Conforme esposado, o Consulente indaga qual é o órgão competente para julgar as contas de Chefe do Executivo Municipal em atuação na qualidade de ordenador de despesas.

Assevero que a disciplina normativa concernente à atividade fiscalizatória exercida pelos Tribunais de Contas foi estabelecida *ratione muneris* no texto constitucional de 1988, *ex vi* do art. 71, I e II. Cuidou o constituinte de fixar um regime *dual* alicerçado nos seguintes pilares: no primeiro, tem-se a fiscalização das contas políticas ou de governo, em que a Corte de Contas examina a atuação da autoridade máxima de cada Poder, e, no segundo, há a fiscalização das contas de gestão, em que a Corte de Contas examina os atos dos ordenadores de despesas das diversas unidades administrativas.

No primeiro caso, o fundamento constitucional encontra-se no inciso I do art. 71. Aqui, a competência do Tribunal de Contas cinge-se à elaboração de parecer prévio opinativo sobre aspectos gerais relacionados à execução dos orçamentos, especialmente aqueles definidos pela LRF. Trata-se de fiscalização anual do Chefe do Poder Executivo, em que a decisão final acerca da aprovação ou rejeição das contas fica a cargo do respectivo Poder Legislativo.

Na segunda hipótese, a atuação da Corte de Contas busca assento constitucional no inciso II do art. 71. Tal preceito permite o julgamento das contas dos gestores e administradores de verbas públicas, conceito que deve ser compreendido, nas lições de Régis Fernandes de Oliveira (OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 564), em seu sentido mais elástico, notadamente em virtude do princípio republicano. Cuida-se de competência para examinar lesões ao erário decorrentes de ato de gestão, isoladamente considerados, em que se atribui à própria Corte de Contas a decisão definitiva.

À evidência, trata-se de duas modalidades de prestação de contas que não se assemelham, porquanto, consoante autorizado de Flávio Sátiro Fernandes, “[nas contas globais] são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativo de irregularidade nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político, facultando-se ao Poder Legislativo Municipal aprová-las ou rejeitá-las seguindo esse critério”.

Como é sabido, os Prefeitos Municipais não atuam apenas como chefes de governo, responsáveis pela consolidação e apresentação das contas públicas perante o respectivo Poder Legislativo, mas, também, e em muitos casos, mormente em municípios menores, como os únicos ordenadores de despesas de suas municipalidades. E essa distinção deve repercutir invariavelmente na atuação fiscalizatória das Cortes de Contas.

Exatamente porque se reconhece esta singularidade no desempenho de suas funções, o regime jurídico-fiscalizatório da tomada de contas dos Prefeitos reclama a leitura por um viés material, atinente ao conteúdo das contas prestadas (*i.e.*, se anuais ou de gestão), e não meramente formal e subjetivo (*i.e.*, pelo simples fato de ser o chefe do Poder Executivo), entendimento chancelado, em sede doutrinária, pelo jurista mineiro Luciano Ferraz, em seu *Controle da Administração Pública: elementos para a compreensão dos Tribunais de Contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 143-152.

Na mesma toada, captando com a maestria peculiar, o Ministro Ayres Britto, em seu voto-vista proferido nos autos do REspe nº 29.535/2008, vaticinou “*quisesse o Texto Constitucional, no seu inciso II do art. 71,*

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

Ao atuar como ordenador de despesas, o Prefeito não desempenha função eminentemente política, mas, ao revés, sua atuação diz respeito diretamente ao funcionamento da máquina administrativa municipal, equiparável, bem por isso, aos demais administradores de recursos públicos. Consequentemente, não se coaduna com essa leitura constitucionalmente adequada da fiscalização das suas contas, a meu juízo, que a responsabilidade específica e individualizável do Prefeito pela execução de despesas públicas recaia exclusivamente sobre a Câmara Municipal.

Quando estiver atuando como ordenador de despesas, compete ao Tribunal de Contas o julgamento – ancorado em critérios estritamente técnicos e objetivos (e.g., constitucionalidade, juridicidade, legalidade, economicidade etc.) – das contas dos Prefeitos Municipais, apurando a regular aplicação de recursos públicos, consoante o art. 71, II, da CRFB/88. Em caso de inobservância dos preceitos legais, cabe à Corte de Contas aplicar as sanções devidas pela malversação de tais verbas. E, como corolário, não se outorga a competência das Câmaras Municipais para o julgamento definitivo acerca das contas públicas, seja pela sua subserviência ao Executivo Municipal, seja pelo esvaziamento da atuação das Cortes de Contas.

Decerto, o pensamento oposto vulnera a função precípua da Corte de Contas – apurar eventuais irregularidades na gestão da coisa pública –, permitindo, bem por isso, a perpetuação de fraudes e corrupções pelos Municípios ao longo do país. Se ficar configurado que o Prefeito titulariza a competência, específica, direta e individualizada, de administrar a aplicação dos recursos públicos em sua municipalidade, franqueia-se ao Tribunal de Contas a possibilidade de proceder ao julgamento das contas municipais, com

caráter de definitividade. Destarte, afasta-se a incidência, em tais casos, do art. 71, I, da Constituição de 1988, na medida em que se encontra adstrito aos aspectos mais gerais relacionados à execução do orçamento (contas políticas ou de governo).

Perfilhando idêntico entendimento, o eminente Ministro Joaquim Barbosa, nos autos da Reclamação nº 13.898, do qual era Relator, assentou:

Para o TCM/CE, o Chefe do Executivo Municipal também atua como administrador responsável pelo dinheiro público e, portanto, está a todo o momento sujeito à fiscalização pelo órgão auxiliar do Legislativo. Como a sua atuação como gestor contínuo não se confunde com a responsabilidade política apurável diretamente pelo Legislativo (art. 71, I da Constituição), a autoridade reclamada entende ter competência para efetivamente julgar e aplicar pena ao prefeito, na qualidade de responsável específico e individualizável pela execução eventualmente ilegal de certas despesas públicas.

Devido à ausência de atualização da lei de normas gerais de direito financeiro (arts. 163, *caput* e 165, § 9º, I e II da Constituição e art. 35, § 2º do ADCT) e à superveniência de diversos outros textos legais relevantes (e.g., a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000), não é possível afastar, *a priori* e em termos definitivos, a cisão entre a atuação político-orçamentária, submetida ao controle direto pelo Legislativo, e a atuação concreta, sujeita ao exame técnico dos Tribunais de contas, em relação ao chefe do Executivo.

Na realidade, a atuação do Prefeito, enquanto atue como gestor contínuo das despesas governamentais, não deve ser sobreposta à sua responsabilidade política diretamente exercida pelo Legislativo, *ex vi* do art. 71, I, da Constituição da República. Além de não recomendável do ponto de vista prescritivo, dado que as Câmaras Municipais podem ser cooptadas pelo Executivo, não se afigura, sob o prisma descritivo, o desenho institucional delineado pelo constituinte. Com efeito, ciente de que deve haver a necessidade de se estabelecer a fiscalização efetiva nas hipóteses em que Chefe do Poder Executivo municipal seja o responsável pela execução (supostamente) ilegal de despesas públicas, a Carta de 1988 fraqueou às Cortes de Contas, e não às Câmaras Municipais, este mister, a teor do inciso II do já citado art. 71.

E a abalizada doutrina eleitoralista encampa tal posicionamento: “[...] *dado o seu perfil constitucional, o Tribunal de Contas não é mero órgão auxiliar, mas, sim, das mais relevantes institucionais vocacionadas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública [...]. Demais, ao ordenar pagamentos e praticar atos concretos de gestão administrativa, o Prefeito não atua como agente político, mas como órgão técnico, administrador de despesas. Não haveria, portanto, razão por que, por tais atos, fosse julgado politicamente pelo Poder Legislativo. Na verdade, a conduta técnica reclama métodos e critérios técnicos de julgamentos, o que – em tese, ressalva-se – só pode ser feito pelo Tribunal de Contas*” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 212).

Aliás, milita em favor da tese que ora se sustenta a exegese literal das disposições constitucionais. Com efeito, não cuidou o constituinte de, desde logo, excepcionar os chefes do Poder Executivo do âmbito de incidência do inciso II do art. 71, aludindo apenas e tão somente a “*administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos*”. Poderia ter feito a ressalva, evidentemente, mas não a fez. Mais do que isso: não só poderia fazê-la como de fato a fez de modo expresso, categórico e inequívoco com relação a três outros preceitos, e que guardam estrita sintonia com a hipótese agora examinada.

Assim é que, em primeiro lugar, a Constituição dispõe, em seu inciso I do art. 71, acerca da prestação das contas anuais prestadas pelo Presidente da República, cuja reprodução é obrigatória às Constituições estaduais e Leis Orgânicas, por força do princípio da simetria. Vale dizer: a técnica legislativa empregada no retromencionado preceito aparta as contas pontuais de gestão de seu programa normativo, para valer-me da famosa categoria do jurista alemão Friedrich Müller (MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do Direito Constitucional*. Trad. de Peter Naumann. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2004). Ademais, e em segundo lugar, a mesma lógica presidiu a redação do art. 49, X, quando atribui expressamente ao Congresso Nacional a competência para “*julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo*”.

Mais uma vez, optou-se por excluir do programa normativo as contas de gestão. Por fim, e em terceiro lugar, o art. 31, § 2º, da Constituição assevera que o parecer prévio, emitido pela Corte de Contas, incidirá sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, o que reforça a tese de que, na prestação de contas de gestão, ela não atua como órgão meramente opinativo, mas verdadeiramente como instância jurisdicional.

Também em amparo ao entendimento aqui desenvolvido destaca-se a parte final da alínea g: “[...] **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 efeito, a redação do preceito é inequívoca: as Cortes de Contas são a autoridade competente para processar e julgar as contas dos Prefeitos, nas hipóteses em que eles atuarem na qualidade de ordenadores de despesa (*i.e.*, contas de gestão), entendimento chancelado pela festejada doutrina de José Jairo Gomes (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 10ª Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 211: “*tal conclusão [de que compete às Cortes de Contas julgar as contas de gestão dos Prefeitos] tem por si a cláusula final da letra g, do inciso I, art. 1º, da LC nº 64/90 (com a redação da LC nº 135/2010)*”).

Registro, por fim, que a hodierna jurisprudência desta Corte, firmada a partir do julgamento do RO nº 401-31/CE, Rel. Min. Henrique Neves, PSESS de 27.8.2014, se alinha com a fundamentação ora exposta, nos termos da seguinte ementa:

ELEIÇÕES 2014. REGISTRO DE CANDIDATURA. RECURSO ORDINÁRIO. INELEGIBILIDADE. ALÍNEA G. REJEIÇÃO DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. ORDENADOR DE DESPESAS. CARACTERIZAÇÃO.

[...]

2. Nos feitos de registro de candidatura para o pleito de 2014, a inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do art. 1º da LC nº 64, de 1990, pode ser examinada a partir de decisão irrecurável dos tribunais de contas que rejeitam as contas do prefeito que age como ordenador de despesas.

3. Entendimento, adotado por maioria, em razão do efeito vinculante das decisões do Supremo Tribunal Federal e da ressalva final da alínea g do art. 1º, I, da LC nº 64/90, que reconhece a aplicação do “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”.

4. Vencida neste ponto, a corrente minoritária, que entendia que a competência para julgamento das contas do prefeito é sempre da Câmara de Vereadores.

[...]

Recurso ordinário provido para deferir o registro da candidatura.

Ex positis, voto no sentido de responder afirmativamente à primeira indagação, visto que o Tribunal de Contas é o órgão competente para julgar as contas de Prefeito quando em atuação na qualidade de ordenador de despesas.

Relativamente ao segundo questionamento, julgo-o prejudicado.

É como voto.

EXTRATO DA ATA

Cta nº 111-19.2016.6.00.0000/DF. Relator: Ministro Luiz Fux.
Consulente: Uldurico Alencar Pinto.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, respondeu afirmativamente quanto ao primeiro questionamento e julgou prejudicado o segundo, nos termos do voto do relator.

Presidência do Ministro Gilmar Mendes. Presentes as Ministras Rosa Weber e Maria Thereza de Assis Moura, os Ministros Luiz Fux, Napoleão Nunes Maia Filho, Henrique Neves da Silva e Admar Gonzaga, e o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Nicolao Dino.

SESSÃO DE 2.6.2016.