

MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO 10.456 CEARÁ

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECLTE.(S)	: EUGENIO RABELO
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO AUGUSTO FERNANDES NETO E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
RECLDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ

DECISÃO: Eugênio Rabelo, ex-Prefeito do Município de Ibicutinga-CE, ajuíza a presente reclamação, com pedido de liminar, contra atos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE).

Em síntese, alega o reclamante que diversas decisões do órgão reclamado (especificadas na peça inicial), resultantes do julgamento de contas de gestão e de tomadas de contas especiais relativas ao período que em que exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Ibicutinga-CE (mandatos de 1997-2000 e 2001-2004), teriam violado a autoridade dos acórdãos proferidos por esta Corte nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade n°s 3.715/TO, 1.779/PE e 849/MT.

A tese é a de que, conforme as referidas decisões do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas dos Municípios, o qual deve observar o modelo federal de organização do Tribunal de Contas da União conformado pelas normas constitucionais dos artigos 71 a 75 da Constituição da República, não tem atribuição de julgar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo local, mas apenas de emitir parecer prévio a ser enviado à Câmara Municipal, órgão competente para efetivamente exercer o julgamento das contas.

A urgência da pretensão cautelar estaria no fato de que, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n° 64/90 (Lei das Inelegibilidades), na redação que lhe conferiu a Lei Complementar n° 135/2010, o reclamante poderá ficar inelegível para as próximas eleições. Informa, assim, que teve seu nome inscrito na lista de inelegíveis enviada pelo TCM/CE à Justiça Eleitoral e que, atualmente, seu registro de candidatura está impugnado perante o Tribunal Regional Eleitoral.

Em 13.8.2010, requisitei informações ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará.

Decido.

Estão presentes os pressupostos legais para a concessão do pedido de medida liminar. Conforme relatado na petição inicial, e demonstrado pelos documentos que

a acompanham, os atos impugnados dizem respeito ao julgamento, pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, de processos de *prestação de contas de gestão* (Acórdãos n^{os} 916/03, 2815/03, 1803/05, 4154/06, 4017/06, 3116/06, 5632/07, 3756/06, 5471/08, 3782/06, 320/07) e de *tomadas de contas especial* (Acórdãos n^{os} 5618/07, 103/07, 5469/07, 2839/06, 1492/07), relativos às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo do Município de Ibicutinga-CE.

A respeito desse tema, ressalto o entendimento que deixei consignado no julgamento da ADI-MC n^o 3.715 (DJ 25.8.2006), no sentido de que 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. Nesse sentido, este Tribunal tem considerado que “os Estados-membros estão sujeitos, na organização e composição dos seus Tribunais de Contas, a um modelo jurídico heterônomo estabelecido pela própria Carta Federal, que lhes restringe o exercício e a extensão do poder constituinte decorrente de que se acham investidos”. Assim, “a norma consubstanciada no art. 75 do texto constitucional torna, necessariamente, extensíveis aos Estados-membros as regras nele fixadas” (ADIMC n^o 892-RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 7.11.1997; ADI n^o 2.959-MG, Min. Rel. Eros Grau, DJ 11.11.2005; ADI n^o 3361-MG, Min. Rel. Eros Grau, DJ 11.11.2005; ADI n^o 397-SP, Min. Rel. Eros Grau, DJ 09.12.2005; ADI n^o 2.208-DF, Min. Rel. Gilmar Mendes, DJ 25.06.2004; ADI n^o 134-RS, Min. Rel. Maurício Corrêa, DJ 03.09.2004; ADI n^o 1.632-DF, Min. Rel. Sydney Sanches, DJ 28.06.2002; ADI n^o 892-RS, Min. Rel. Sepúlveda Pertence, DJ 26.04.2002; ADI-MC n^o 2.502-DF, Min. Rel. Sydney Sanches, DJ 14.12.2001; ADI-MC n^o 2.117-DF, Min. Rel. Maurício Corrêa, DJ 07.11.2003; ADI-MC n^o 1.957-AP, Min. Rel. Néri da Silveira, DJ 11.06.1999).

Dessa forma, esta Corte também tem entendido que, no contexto do art. 75 da Constituição Federal, dentre as normas constitucionais de observância obrigatória pelos Estados-membros incluem-se as atinentes às competências institucionais do Tribunal de Contas da União (ADI n^o 849-8/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.4.1999).

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre:

1) a competência para **apreciar e emitir parecer prévio** sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/

88;

2) a competência para **julgar** as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88 (ADI nº 1.779-1/PE, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 14.9.2001; ADI nº 1.140-5/RR, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 26.9.2003; ADI nº 849-8/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 23.4.1999).

No primeiro caso, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, 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.

Na segunda hipótese, a competência conferida constitucionalmente ao Tribunal de Contas é de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, CF/88).

Esses entendimentos foram corroborados em recente decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello em caso praticamente idêntico ao versado na presente reclamação (RCL nº 10.445, Rel. Min. Celso de Mello, julg. em 12.8.2010), nos seguintes termos:

“Impende verificar, agora, **se** a situação exposta na presente reclamação **pode traduzir**, ou não, **hipótese de ofensa** à autoridade das decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, proferidas, **com eficácia vinculante**, em sede de fiscalização normativa abstrata, **e indicadas** como paradigmas de confronto.

E, ao fazê-lo, **observo que os elementos** produzidos na presente sede reclamatória **parecem evidenciar** o alegado **desrespeito** à autoridade das decisões que esta Suprema Corte **proferiu** nos julgamentos **da ADI 849/MT e da ADI 3.175/TO, revelando-se suficientes para justificar**, na espécie, **o acolhimento** da pretensão cautelar deduzida pelo reclamante.

É que, no caso ora em exame, **trata-se** de hipótese **que deve ser interpretada**, no que concerne **aos Chefes do Poder Executivo** da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios, **em consonância** com quanto dispõem **os arts. 71, inciso I, 75, “caput”, e 31 e seus parágrafos 1º e 2º, todos** da Carta Política.

Esses preceitos constitucionais permitem definir, **como órgão**

competente para apreciar as contas públicas do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, **o Poder Legislativo**, a quem foi deferida a **atribuição** de efetuar, **com o auxílio opinativo** do Tribunal de Contas correspondente, **o controle externo** em matéria financeira e orçamentária.

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

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 muneris”* pelo ordenamento constitucional, **põe em relevo** a condição político-administrativa **do Chefe** do Poder Executivo.

O **eminente** Ministro MARCO AURÉLIO, **em passagem expressiva** de seu douto voto proferido no julgamento do **RE 132.747/DF**, do qual 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 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)

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** meramente 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.

Somente à Câmara de Vereadores - **e não ao Tribunal de Contas - assiste** a indelegável prerrogativa **de apreciar**, mediante parecer prévio daquele órgão técnico, **as contas** prestadas pelo Prefeito Municipal, **condição** que ostentou a parte ora reclamante.

Não se subsume, em conseqüência, à **noção constitucional** de julgamento das contas públicas, **o pronunciamento** técnico-administrativo do Tribunal de Contas, **quanto** a contratos e a outros atos de caráter negocial celebrados pelo Chefe do Poder Executivo.

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 exame oportuno, **pelo próprio Poder Legislativo - e exclusivamente** por este -, **das contas anuais** submetidas à sua exclusiva apreciação.

Não tem sido diversa a orientação jurisprudencial adotada pelo E. Tribunal Superior Eleitoral, cuja sucessivas decisões sobre o tema ora análise ajustam-se a esse entendimento, afastando, por isso mesmo, 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 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)

“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 n. 1.247/GO, Rel. Min. MARCO AURÉLIO – grifei)

Sendo assim, em face das razões expostas e em juízo de estrita deliberação, defiro o pedido de medida cautelar, em ordem a suspender “os efeitos da decisão administrativa prolatada pelo TCM/CE, PROC. Nº. 16498/09, consubstanciada no ACÓRDÃO DE Nº. 1480/10, até o julgamento final da presente demanda” (grifei).”

A decisão do Ministro Celso de Mello está resumida na seguinte ementa:

“EMENTA: 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 (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.”

Tais fundamentos são suficientes para a concessão da medida cautelar.

Assim, com essas breves considerações, em juízo sumário de análise preliminar do processo, defiro o pedido de medida liminar, para suspender os efeitos das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará citadas na petição inicial: Acórdãos n.ºs 916/03, 2815/03, 1803/05, 4154/06, 4017/06, 3116/06, 5632/07, 3756/06, 5471/08, 3782/06, 320/07, 5618/07, 103/07, 5469/07, 2839/06, 1492/07).

Comunique-se, com urgência.

Publique-se.

Recebidas as informações da autoridade coatora, dê-se vista dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Brasília, 18 de agosto de 2010.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator