

PRIMEIRAS LINHAS SOBRE AS REPERCUSSÕES GERAIS 157 E 835 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Claudio Henrique de Castro¹

Doutorado em Direito – UFSC
Pós-doutorando - FDUL (Lisboa)
Professor – UTP-PR
Analista de Controle – TCE-PR

1 INTRODUÇÃO

Quanto o poder de desaprovar contas de prefeitos municipais e os Tribunais de Contas o pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu, em 10 de agosto de 2016, em sede de repercussão geral:

Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, **para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90**, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016. (grifamos)

A decisão dividiu os onze Ministros do Supremo, marcando seis de um lado e cinco de outro. Portanto a questão pode voltar à tona quando se modificar a composição da Corte Constitucional.

Algumas decisões de Tribunais de Justiça dos Estados, a nosso sentir, têm alargado de forma extensiva a decisão pretória e, neste aspecto, convém esclarecermos pontos relevantes. Posto que, recentemente, houve entendimento que os Tribunais de Contas apenas podem opinar e não mais julgar contas de prefeitos ou gestores municipais.

Com efeito, na prestação de contas anual, do exercício o Tribunal de Contas opina tecnicamente, em parecer prévio, e a Câmara Municipal aprova ou rejeita o parecer por 2/3 terços.

¹ Contato: claudiocastro@tce.pr.gov.br

2 DO ALCANCE DA REPERCUSSÃO 157 E 835

Com o advento de posturas mais ativas do Poder Judiciário, vislumbramos que as decisões do Supremo Tribunal Federal se tornaram, verdadeiramente, fontes do Direito.

Contudo, isto não autoriza a interpretação ampliativa da repercussão geral.

Por outra banda, a interpretação não se faz por tiras (Eros Grau).

Retirar um seletor trecho do texto da decisão da repercussão geral para diminuir o poder de julgar contas dos Tribunais de Contas não está correto, pois a decisão tem que ser interpretada de forma integral.

O poder dos Tribunais de Contas determinar a glosa de valores, o ressarcimento ou a devolução de recursos dispendidos de forma ilegal continua inatacável, o que foi pacificado nas repercussões gerais é a questão da inelegibilidade.

O Tribunal de Contas desaprova convênio por aplicação indevida, glosa valores de uma licitação, por superfaturamento, impugna edital de licitação e concurso público, por desvio de finalidade ou extrapolação orçamentária, determina inclusive a devolução de valores, multas e a inscrição em dívida ativa, isto continua hígido pelas decisões do Supremo Tribunal Federal.

Contudo, a criatividade do foro tem aberto a possibilidade de gestor condenado em valores opor contra os Tribunais de Contas, supostamente, a decisão do Supremo Tribunal Federal a seu favor.

A alegação é tênue, que são contas de governo e de gestão e que, portanto, pelas repercussões gerais do Supremo Tribunal Federal cabe apenas ao Tribunal de Contas exarar um opinativo por meio de parecer prévio para a Câmara Municipal aprovar ou não as contas municipais.

Vamos ao desate da questão.

Reza o texto da Repercussão Geral:

Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: **“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”,** vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016. (grifamos)

Esta decisão foi publicada em 24/08/2017 – Ata 118/2017. DJE 187, divulgado em 23/08/2017. A decisão somente transitou em julgado em 08 de outubro de 2019.

Temos que consultar também a Repercussão Geral 157 que pacificou que a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Prefeito (RE 729744) cujo de trânsito em julgado se deu em 15 de outubro de 2019.

Nesta decisão (Repercussão Geral 157), cujo voto tem 118 páginas, às páginas 4 extraímos 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 irrecorrível proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.”

O busílis da primeira repercussão foi a questão opinativa do parecer Prévio do Tribunal de Contas, vejamos a ementa da Repercussão Geral 157:

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. (grifamos)

Na segunda decisão, da Repercussão Geral 835, o nó górdio está na inelegibilidade, isto é, se caberia ao Tribunal de Contas, pela Lei da Ficha Limpa declarar inelegível o Prefeito com contas desaprovadas.

Vejamos o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, em Embargos Declaratórios, de 13/09/2019, (p. 17-18), no qual assevera:

A própria emenda do acórdão embargado traz, expressamente, que o julgamento das contas do prefeito, tanto de gestão como de governo, compete exclusivamente ao poder legislativo municipal, para fins de aplicação da inelegibilidade apontada. Destaco da ementa: (...) IV – Tese adotada pelo Plenário da Corte: **‘Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais,** com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (grifos no original).

Portanto, ampliar tal dicção é pretender o aumento da interpretação do Supremo, isto é, colocar palavras, formulações ou conclusões que não estão expressamente assentadas nas Repercussões Gerais 157 e 835.

3 A GUIA DE CONCLUIR

Afastar o julgamento dos tribunais de contas em processos de convênios, auditorias, tomadas de contas, denúncias e representações nas quais figuram gestores municipais, prefeitos e seus secretários ou presidentes de autarquias com base nas aludidas repercussões gerais não se coaduna com o exercício das competências constitucionais que competem aos Tribunais de Contas.

A questão da inelegibilidade e do parecer prévio das contas municipais foi clarificada nas Repercussões Gerais 157 e 835.

Isto não significa um atestado de impunidade na qual os administradores públicos municipais ficariam imunes à fiscalização e às auditorias do controle externo dos Tribunais de Contas.

In claris non fit interpretativo (na clareza não é necessária a interpretação).