

13/09/2019

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
EMBDO.(A/S) : **JORDÃO VIANA TEIXEIRA**
ADV.(A/S) : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E**
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : **BRUNO DE MENDONÇA PEREIRA CUNHA**

Embargos de declaração em recurso extraordinário com repercussão geral. 2. Tema 157 da sistemática da repercussão geral. Julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo municipal. 3. Natureza jurídica opinativa do parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas. 4. Impossibilidade do julgamento ficto das contas por decurso de prazo. 5. Competência do Poder Legislativo local para julgamento das contas. 6. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. 7. Efeitos infringentes. Não configuração de situação excepcional. 8. Embargos de declaração rejeitados.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Dias Toffoli, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator.

Brasília, Sessão Virtual de 06 a 12 de setembro de 2019.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente

13/09/2019

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
EMBTE.(S) : **MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
EMBDO.(A/S) : **JORDÃO VIANA TEIXEIRA**
ADV.(A/S) : **ANDRE DUTRA DOREA AVILA DA SILVA E**
OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : **BRUNO DE MENDONÇA PEREIRA CUNHA**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Federal, contra acórdão desta Corte, assim ementado:

“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”.

O Procurador-Geral da República aduz que o acórdão embargado foi omissivo ao não tratar expressamente dos efeitos produzidos pelo parecer prévio do Tribunal de Contas que, da sua emissão até a apreciação e rejeição pelo Poder Legislativo local, produziria efeitos para todos os fins.

Infere que o acórdão do TSE, objeto do recurso extraordinário, deferiu o registro da candidatura de candidato a Prefeito de Burge/MG,

RE 729744 ED / MG

afastando a incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990, ao fundamento de que a Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas do Prefeito.

Assim, o acórdão seria omissivo ao não estabelecer a eficácia do parecer do Tribunal de Contas, do momento da sua emissão até a rejeição pelo Poder Legislativo, o que levaria ao provimento do recurso extraordinário para determinar a inelegibilidade do candidato.

Requer que os embargos de declaração sejam acolhidos com efeitos modificativos, de modo a dar provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público Eleitoral.

É o relatório.

13/09/2019

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Inicialmente, ressalto que os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição ou, ainda, suprir omissão de ponto ou questão da decisão embargada, bem como para corrigir erro material (art. 1.022 do CPC). No presente caso, não se verifica nenhuma dessas hipóteses.

Com efeito, os embargos de declaração não constituem meio processual cabível para reforma do julgado, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, não vislumbradas na hipótese. Confira-se, a propósito, precedentes de ambas as turmas desta Corte:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. REJEIÇÃO. 1. O acórdão embargado contém fundamentação apta e suficiente a resolver todos os pontos do recurso que lhe foi submetido. 2. Ausentes omissão, contradição, obscuridade ou erro material no julgado, não há razão para qualquer reparo. 3. Cabe a majoração de honorários advocatícios em julgamento de embargos de declaração. Inteligência do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil de 2015. 4. Embargos de Declaração rejeitados. Fixam-se honorários advocatícios adicionais equivalentes a 10% (dez por cento) do valor a esse título arbitrado na causa, já considerada, nesse montante global, a elevação efetuada na decisão anterior (CPC/2015, art. 85, § 11)”. (ARE-AgR-ED 971.691, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, DJe 9.5.2018)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – MATÉRIA ELEITORAL – INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO,

RE 729744 ED / MG

OBSCURIDADE, OMISSÃO OU ERRO MATERIAL (CÓDIGO ELEITORAL, ART. 275 C/C CPC, ART. 1.022) – PRETENDIDO REEXAME DA CAUSA – CARÁTER INFRINGENTE – INADMISSIBILIDADE NO CASO – ALEGADA VIOLAÇÃO AO PRECEITO INSCRITO NO ART. 5º, XL, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – AUSÊNCIA DE OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO – PRECEDENTES – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO SE REVESTEM, ORDINARIAMENTE, DE CARÁTER INFRINGENTE – Não se revelam cabíveis os embargos de declaração quando a parte recorrente – a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (Código Eleitoral, art. 275 c/c CPC, art. 1.022) – vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa. Precedentes”. (ARE-AgR-ED 1.042.577, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, DJe 10.4.2018)

No tocante à omissão apontada nas razões recursais, reitero o consignado na decisão embargada no sentido de que esta Corte entendeu, por maioria, que o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas tem natureza jurídica opinativa, cabendo o julgamento das contas anuais do Prefeito, exclusivamente, ao poder legislativo municipal. Inclusive, expressamente, rejeitou a possibilidade de julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

Para maior clareza, transcrevo o trecho do meu voto que expressamente afasta a possibilidade de parecer técnico produzir efeitos antes do julgamento das contas de prefeito pelo poder legislativo:

“(…) 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.

RE 729744 ED / MG

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 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

RE 729744 ED / MG

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 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

RE 729744 ED / MG

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 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)

(...)

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 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,**

RE 729744 ED / MG

da Lei Complementar 64/90. (...)” (grifei)

Manifesto, portanto, o intuito protelatório dos embargos de declaração, que buscam indevidamente a rediscussão da matéria, com objetivo de alcançar excepcionais efeitos infringentes.

Ante o exposto, rejeito os embargos de declaração opostos.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 729.744

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

EMBTE.(S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

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

EMBDO.(A/S) : JORDÃO VIANA TEIXEIRA

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

OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : BRUNO DE MENDONÇA PEREIRA CUNHA (103584/MG)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, rejeitou os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2019 a 12.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário