

Parecer Coletivo Eleitoral

Consórcio Público. Associação Regional de Municípios. Dirigentes. Desincompatibilização. Necessidade. Divergências Judiciais. Orientação. Renúncia. Cautela. FAMURS

O presente parecer trata da necessidade de desincompatibilização dos dirigentes das entidades associativas regionais de Municípios, bem como dos consórcios públicos intermunicipais, tendo em vista a realização do pleito eleitoral na circunscrição local.

Primeiramente, de forma resumida, é preciso estabelecer a diferença entre a Associação de Municípios e o Consórcio Intermunicipal.

A Associação de Municípios é pessoa jurídica de direito privado, embora mantida exclusivamente com recursos públicos, tendo como sócios apenas os entes municipais. A entidade mantém uma relação política e de prestação de alguns serviços realizados de forma comum ao interesse de todos.

O Consórcio é pessoa jurídica de direito público, atuando na execução de serviços públicos em parceria ou em substituição ao próprio Município. É essencialmente público e, nos termos da Lei 11.107/05, fica vinculado ao ente federado fundador como **órgão da administração indireta**.

Portanto, ambas as entidades entretém com o Município uma relação vinculada, tanto na sustentação administrativa e financeira, como no próprio comando, pois os dirigentes devem ser Prefeitos Municipais, conforme previsto nos respectivos estatutos. Desta situação decorre a necessidade ou não, dos dirigentes se desincompatibilizarem dos cargos para concorrerem às eleições municipais deste ano.

INELEGIBILIDADES – ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS

A Lei Complementar n. 64/1990, que trata das inelegibilidades, faz previsão acerca das duas situações em exame. No caso das **associações**, aplica-se o disposto no art. 1º, II, alínea ‘g’, que assim expressa:

Art. 1º São **inelegíveis**:

II – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) até seis meses depois de afastados **definitivamente** de seus cargos e funções:

...

g) os que tenham, dentro dos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, ocupado cargo ou função **de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe**, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;

A matéria já foi tratada no âmbito do TSE e restou assim definida:

PREFEITO. EXERCÍCIO. PRESIDÊNCIA DE ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS. CANDIDATURA. REELEIÇÃO. DESINCOMPATIBILIZAÇÃO. PRAZO. APLICAÇÃO. MEMBROS DE DIRETORIA E/OU DE CONSELHOS DESSA ASSOCIAÇÃO.

1. Prefeito que é **presidente de associação de municípios**, pessoa jurídica de direito privado, que recebe contribuições não obrigatórias de municípios associados de um mesmo estado, para concorrer à reeleição, deve **desincompatibilizar-se definitivamente do cargo ou da função que exerce, no prazo de quatro meses**, conforme dispõe o art. 1º, IV, a, c.c. o inciso III, b, item 3, da LC nº 64/90.

2. **Membros de diretoria e/ou membros de conselhos (diretor, fiscal ou consultivo) da mesma associação também devem desincompatibilizar-se para se candidatar ao cargo de prefeito, no mesmo prazo de quatro meses.** (TSE, Resolução nº 21.772, rel. Min. Fernando Neves da Silva, de 25/05/2004)

CONSULTA. MEMBROS DOS CONSELHOS DIRETOR, FISCAL OU CONSULTIVO DE ENTIDADE REPRESENTATIVA DE MUNICÍPIOS. AFASTAMENTO. NECESSIDADE. Os membros dos conselhos diretor, fiscal ou consultivo de entidade representativa de municípios devem afastar-se definitivamente dos seus cargos, obedecendo aos prazos da Lei Complementar nº 64/90: 4 (quatro) meses antes do pleito para os candidatos a prefeito ou vice-prefeito e 6 (seis) meses para os candidatos a vereador. (TSE, Resolução nº 20.643, rel. Min. Maurício Corrêa, de 01/06/2000).

Muito embora seja discutível a participação efetiva de integrantes da diretoria das associações e o proveito pessoal eventualmente obtido na eleição municipal, inclusive com decisões favoráveis no sentido da possibilidade em permanecer no cargo diretivo, desde que não seja a presidência da associação, inequívoco que a **orientação vai no sentido da RENÚNCIA do Prefeito ocupante de qualquer cargo na entidade, mesmo do conselho fiscal, se for candidato neste ano.**

DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Quanto aos consórcios intermunicipais, a matéria provoca controvérsias ainda maiores do que as associações regionais. No caso concreto do órgão de **administração indireta do Município**, estabelece o art. 1º, II, item '9', da Lei Complementar 64/90, que são **inelegíveis** para os cargos eletivos do Poder Executivo, aqueles que tenham exercido cargos de direção em entidades e órgãos da Administração:

Art. 1º São **inelegíveis**:

II – Para Presidente e Vice-Presidente da República:

a) até seis meses depois de afastados **definitivamente** de seus cargos e funções:

9. Os presidentes, diretores e superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo Poder Público;

As decisões são controversas no âmbito dos Tribunais Eleitorais brasileiros. Decisão proferida pelo TSE, em 4 de outubro de 2012, tratou da matéria nos seguintes termos:

ACÓRDÃO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 316-55.2012.6.05.0095 - CLASSE 32 - IRECÊ - BAHIA

Relator: Ministro Arnaldo Versiani

1. Prefeito candidato à reeleição não precisa desincompatibilizar-se do cargo de presidente de consórcio público intermunicipal.

2. Se o **candidato já exerce o cargo de Chefe do Poder Executivo Municipal** e a ele é permitida a candidatura à reeleição, nos termos da Emenda Constitucional nº 16/1997, não se afigura razoável aplicar, no caso, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso II, alínea a, item 9, da Lei Complementar nº 64/190, pois não faria sentido exigir-se do candidato a desincompatibilização do cargo que ocupa em razão do mandato eletivo por ele exercido.

Na mesma linha de entendimento, resultado anterior ao processo da Bahia, o tema foi abordado no AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL N. 30.036 – CLASSE 32ª – SÃO PAULO, onde a **decisão favorável á continuidade no cargo de membro do Conselho Fiscal do Consórcio** ocorreu por maioria, vencido o relator que impugnava a candidatura do Prefeito.

Na manifestação pela inelegibilidade, o relator considerou ser “*fato incontroverso que o recorrido detém a condição de **membro do Conselho Fiscal** do suscitado Consórcio, sendo responsável pela análise e aprovação da movimentação contábil da entidade, ou seja, acompanhava e fiscalizava as operações econômicas e financeiras da entidade, a contabilidade do Consórcio, podia emitir parecer prévio sobre o plano de atividades, proposta orçamentária, balanço e relatórios de contas em geral, analisar e emitir parecer relativo à execução orçamentária e financeira do Consórcio, atribuições descritas no caput do art. 8º c.c. o art. 15 ambos do Estatuto do Consórcio (fl s. 122 e 124-125), que, como é de conhecimento geral, não se confundem com as funções exercidas por Chefe do Poder Executivo, no caso, do Município de Aspásia.*

*Em virtude da relevância das funções desempenhadas pelo recorrido na referida **associação pública**, registre-se, com **destaque e visibilidade regional**, denota-se que seu exercício nas proximidades de pleito eleitoral **resultará em desigualdade de condições entre os concorrentes** e, portanto, macular a normalidade e legitimidade das eleições, objetivo maior que deve nortear todo o processo eleitoral. Reitere-se, ainda, que referido **consórcio tem natureza pública e é subsidiado por verbas públicas**. Logo, não tendo promovido o recorrido sua desincompatibilização (fl . 42) de pessoa jurídica de direito público da administração indireta mantida pelo poder público, **configurou-se a incidência de causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, IV, a c.c. art. 1º, II, a, item 9.**”*

Em sentido contrário, com voto vencedor acompanhado por Ayres Britto e Ricardo Levandowski, em 2008, o Tribunal Superior Eleitoral manteve por maioria a **elegibilidade** do integrante do conselho fiscal do consórcio, nos seguintes termos:

*Ocorre que todo chefe de Poder assume **atribuições paralelas decorrentes do cargo que ocupa**, sendo **lacunosa** a constituição sobre a necessidade do afastamento do cargo público para concorrer à reeleição, sendo mansa e pacífica a interpretação jurisprudencial sobre a sua desnecessidade.*

A Lei Complementar n. 64/1990, estabelece que: Art. 1º São inelegíveis: II – Para Presidente e Vice-Presidente da República: a) até seis meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções: 9. Os presidentes, diretores e superintendentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas e as mantidas pelo Poder Público;

Ora, foi essa a fundamentação do v. acórdão que entendeu que o consórcio público equiparava-se a uma das hipóteses previstas no item 9 da alínea a do inciso II, c.c. IV, a do art. 1º da Lei das Inelegibilidades. Nada de identidade existe como a função de membro do conselho fiscal

de consórcio, que possui natureza eminentemente consultiva e fiscalizatória, não sendo cargo de direção ou superintendência como nas hipóteses previstas no dispositivo legal invocado para embasar a decisão recorrida. Função Típica de Prefeito. Como se não bastasse, essa atribuição deriva da função administrativa do cargo de Prefeito, tendo em vista ser prerrogativa daqueles chefes de Poder Executivo a ocupação do cargo de conselheiro. Como se nota pela certidão de fl. 40 todos os membros do conselho são prefeitos e candidatos à reeleição, inclusive os senhores Osvaldenir Rizzato, Prefeito de Santa Salete, cuja elegibilidade foi confirmada em decisão já citada.

Dessa forma, o consórcio não se equipara a autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista considerando que não mantém contrato de prestação de serviços, execução de obras ou fornecimento com o poder público. Portanto, não há como aplicar analogia ou dar interpretação extensiva em casos de inelegibilidade, quando a legislação deve ser interpretada restritivamente, sob pena de graves distorções como a aqui se verifica. (fl s. 246-248)

Como se vê, há decisões antagônicas para situações idênticas. Embora o dissenso pretoriano não se perfaça com julgados da mesma Corte, um sentimento mais apurado, na procura da idéia-força simbolizadora da Justiça, impõe logicamente tratamento igual.

No caso em exame, inobstante tratar-se de argumento sólido o fato do consórcio ser um órgão vinculado ao Município e estar ao alcance do controle e comando por parte de um dos Prefeitos, bem como todos os demais cargos da diretoria e conselho, importante destacar o pequeno equívoco no conteúdo do voto vencedor, quando afirma que o Consórcio **não mantém contrato de prestação de serviços, execução de obras ou fornecimento** com o Município. Na verdade, ao contrário, **o consórcio é um efetivo e importante prestador de serviços ao ente local, executando ações via contrato de rateio.**

Logo, embora como dito acima, discutível e com posições divergentes dentro do seio do Judiciário, a orientação mais cautelosa é o **desligamento definitivo** do gestor em caso de candidatura a **reeleição no âmbito municipal**. E o meio pelo qual se efetiva o afastamento definitivo, a exemplo da associação, é a RENÚNCIA ao cargo, seja da diretoria, como também do conselho.

Em ambos os casos, Associação e Consórcio, não havendo Prefeitos em número suficiente para o preenchimento dos cargos de direção e/ou do conselho fiscal, os mesmos deverão permanecer vagos, sem designação de qualquer nome para sua composição.

Ocorrendo, como existe de fato, situação em que somente um gestor não concorre à reeleição em determinado consórcio, restará apenas o Presidente da entidade mantido no comando. Contudo, para colaborar com os trabalhos cotidianos do órgão que não pode paralisar, o presidente pode designar '*para responder em caráter excepcional e por prazo determinado*' o secretário executivo ou o responsável pela contabilidade e finanças para exercer a atividade de tesouraria do consórcio.

Esta situação igualmente se aplica aos detentores de cargos na direção da FAMURS, seja na condição de vice presidentes do **Conselho de Administração**, seja como integrante de qualquer dos conselhos da entidade estadual de Municípios, que aglutina as associações regionais.

Concluindo, então, a orientação é no seguinte sentido:

1. Os integrantes da diretoria e do conselho fiscal da Associação Regional de Municípios, devem **RENUNCIAR** aos seus cargos até quatro meses antes do pleito. Atualmente a data é 4/06/2020;
2. Os integrantes da diretoria e dos conselhos do Consórcio Intermunicipal, inobstante decisões favoráveis à manutenção dos membros em seus cargos, em vista as divergências existentes, inclusive no próprio Judiciário, devem **RENUNCIAR** dentro do mesmo prazo de quatro meses, ou seja, até 04/06/2020;
3. Os integrantes da diretoria e dos conselhos da FAMURS, Federação das Associações de Municípios do RS, seguindo a mesma orientação técnica e legal das associações, devem **RENUNCIAR** aos cargos que ocupam até quatro meses antes do pleito, ou seja, 04/06/2020.

Por fim, importante ressaltar que o calendário eleitoral atualmente prevê os prazos já referidos, tendo como data da eleição o dia 04/10/2020. Havendo mudança de data do pleito, será editado novo calendário pelo TSE e o cumprimento dos prazos submetido ao ordenamento alterado.

É o parecer.

Porto Alegre, 1º de junho de 2020.

CDP – Consultoria em Direito Público
Gladimir Chiele – OAB/RS 41.290