

A COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE RESPONSABILIDADE DE PREFEITOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



Stanley Botti Fernandes

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado do Pará (MPC-PA) – biênio 2026-2028. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito do Estado pela Universidade da Amazônia e Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará.

1 INTRODUÇÃO

A definição do órgão competente para o julgamento das contas de responsabilidade dos prefeitos municipais constitui tema recorrente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), sobretudo em razão dos relevantes efeitos jurídicos decorrentes desse julgamento, que se projetam não apenas sobre a esfera da gestão administrativa, mas também sobre o exercício dos direitos políticos dos agentes públicos.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a interpretação dos arts. 31 e 71 do texto constitucional tem suscitado controvérsias quanto à delimitação das competências do Poder Legislativo municipal e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública, especialmente nos casos em que o chefe do Poder Executivo atua na condição de ordenador de despesas.

A controvérsia assume especial relevância diante da necessidade de harmonizar o modelo constitucional de controle externo com a efetividade da fiscalização financeira e orçamentária, bem como com as consequências jurídico-eleitorais oriundas da rejeição de contas.

O presente artigo tem por objetivo examinar a evolução da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria, com enfoque nos precedentes paradigmáticos firmados após a Constituição de 1988, notadamente nos julgamentos dos Recursos Extraordinários n. 132.747, n. 848.826 (Tema n. 835 da repercussão geral), do ARE n. 1.436.197 (Tema n. 1.287) e da ADPF n. 982, a fim de identificar os critérios adotados pela Corte para a definição da competência para o julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais.

2 PANORAMA CONSTITUCIONAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS PREFEITOS MUNICIPAIS

O princípio da separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) foram adotados nos textos de muitas constituições com o objetivo de evitar a concentração excessiva de poderes em um órgão ou instituição estatal mediante a instituição de mecanismos de controle recíproco entre os poderes. Por esse modelo, cada poder exerce funções próprias, sem prejuízo da possibilidade de fiscalizar e ser fiscalizado pelos demais, de modo a assegurar o equilíbrio institucional.

A Constituição Federal de 1988 consagrou expressamente esse princípio em seu art. 2º e, ao longo de seu texto, atribuiu ao Poder Legislativo relevantes competências de fiscalização sobre os atos do Poder Executivo. Entre tais atribuições, podem ser mencionadas a convocação de ministros de Estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado (CF, art. 50), a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar (CF, art. 49, V), a fiscalização e o controle, diretamente pelo Congresso Nacional ou por qualquer de suas Casas, dos atos do Poder Executivo (CF, art. 49, X), o julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade (CF, art. 86), entre outras hipóteses previstas no texto constitucional.

Entre as manifestações mais relevantes dessa função fiscalizatória, destaca-se o exercício do controle externo da Administração Pública, titularizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, conforme previsto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal. No âmbito da União, o modelo constitucional estabelece que as contas do Presidente da República serão apreciadas anualmente pelo Congresso Nacional, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas da União (CF, art. 49, inciso IX, c/c art. 71, inciso I), sistemática que, por força do princípio da simetria, deve ser reproduzida nos estados, no Distrito Federal e nos municípios.

No plano municipal, inclusive, o art. 31 do texto constitucional foi expresso ao dispor que “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”. Os §§ 1º e 2º desse dispositivo estabelecem que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, o qual emitirá parecer prévio que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Questão tormentosa surge, no entanto, quando o prefeito, além de exercer a chefia do Poder Executivo municipal, atua na condição de ordenador de despesas. Isso porque o art. 71, inciso II, da Constituição Federal atribui aos Tribunais de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Em tais circunstâncias, então, a atribuição para o julgamento de suas contas permaneceria na Câmara Municipal ou teria o Tribunal de Contas competência para a apreciação dos atos de gestão praticados pelo prefeito como ordenador de despesas? A competência para o julgamento das contas é *ratione personae* ou depende da natureza das contas prestadas?

É precisamente a partir dessa tensão entre o critério subjetivo e o critério material de definição da competência que se desenvolveu a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, cuja evolução será examinada a seguir, com especial atenção aos precedentes que trataram da delimitação das atribuições das Câmaras Municipais e dos Tribunais de Contas no julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais.

3 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 132.747-2/DF

No Recurso Extraordinário n. 132.747-2/DF, o Supremo Tribunal Federal decidiu que compete ao Poder Legislativo o julgamento das contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo. A Corte entendeu que o Tribunal de Contas exerceria papel de mero órgão auxiliar do Poder Legislativo e que sua atuação no julgamento das contas de prefeitos municipais seria de natureza opinativa.

O recurso foi proposto em face de decisão do Tribunal Superior Eleitoral que negou provimento a recurso especial interposto pelo ex-prefeito do município de Aracaju contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral que julgou procedente o pedido de impugnação do registro de candidatura do recorrente ao cargo de senador da República com base no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990.

A inelegibilidade do recorrente foi declarada com base em decisões do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe que examinaram processos relativos a contratos firmados pelo ex-prefeito na condição de ordenador de despesas. Destacou-se que, por não se tratar do julgamento de contas anuais, mas de “contas relativas a contratos negociais celebrados isoladamente e de modo nominado”, o Tribunal de Contas não apenas teria competência para o julgamento, afastando-se a aplicação do art. 31 da Constituição Federal, como também que tais decisões teriam “efeitos mais do que opinativos”.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal entendeu de forma diversa. Na esteira do voto do relator, ministro Marco Aurélio, a maioria dos integrantes da Corte decidiu que o acórdão prolatado pelo Tribunal Superior Eleitoral transgredira os arts. 31, §§ 1º e 2º, 71 e 75 da Constituição Federal ao afastar a competência privativa da Câmara Municipal para julgar as contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo municipal.

Sustentou-se que o art. 71 da Constituição Federal, em seus incisos I e II, teria criado uma “dualidade de competência” em relação às atribuições dos Tribunais de Contas: em se tratando das contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, a Corte de Contas limita-se a exarar parecer prévio, não chegando a emitir julgamento; com relação às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta e às contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, os Tribunais de Contas exerceriam verdadeiro julgamento, que não se limita ao campo opinativo.

Assim, argumentou-se que, enquanto nas contas de responsabilidade do chefe do Poder Executivo a Constituição Federal emprega o verbo “apreciar”, sendo a atuação da Corte de Contas limitada à emissão de um parecer prévio, no que se refere às contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o texto constitucional emprega o verbo “julgar”, hipótese em que a manifestação dos Tribunais de Contas tem cunho decisório.

Para o Supremo Tribunal Federal, a “dualidade de tratamento” conferida pela Constituição coloca em relevo a condição político-administrativa do chefe do Poder Executivo, atribuindo o julgamento das contas deste não a “simples órgão administrativo auxiliar”, mas a outro poder – o Poder Legislativo –, estabelecendo uma garantia contra a sujeição do mandato eletivo a um órgão de caráter técnico-administrativo.

A par disso, a norma específica prevista no art. 31, § 1º, da Constituição Federal impediria que o Tribunal de Contas exerça julgamento definitivo sobre os atos praticados pelo prefeito, ainda que a análise ocorra de forma fracionada ou individualizada em processos específicos de empenhos, licitações e contratos. Tais análises, na ótica do Supremo, deveriam compor o exame prévio realizado pelo Tribunal de Contas, integrando as contas globais a serem julgadas pela Câmara Municipal.

Dessa forma, no que concerne às contas de responsabilidade dos prefeitos, o Supremo destacou que a atividade dos Tribunais de Contas é auxiliar e que o parecer prévio, enquanto não examinado pelos membros do Poder Legislativo, é de natureza meramente opinativa, sendo inapto a deflagrar, por si só, efeitos jurídicos gravosos como a inelegibilidade do gestor.

O ministro Carlos Velloso divergiu do relator, entendendo que, no caso, não se estava diante de um julgamento político-administrativo do chefe do Poder Executivo municipal, uma vez que a decisão questionada do Tribunal de Contas examinou os atos praticados pelo prefeito na condição de ordenador de despesas, hipótese que atrairia a competência da Corte de Contas para o julgamento, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal. No entanto, o voto divergente não foi acompanhado pelos demais ministros da Corte.

Assim, por maioria, o Supremo Tribunal Federal adotou o critério subjetivo para a definição da competência, decidindo que somente à Câmara de Vereadores compete julgar as contas prestadas pelo prefeito municipal.

4 RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 848.826/CE (TEMA N. 835)

A matéria voltou a ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826/CE, sob o regime da repercussão geral.

O recurso foi interposto contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, que manteve decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará indeferindo o registro de candidatura do recorrente ao cargo de deputado estadual.

A decisão impugnada considerou o recorrente inelegível, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, sob o fundamento de que, para a caracterização da hipótese de inelegibilidade citada, é suficiente a existência do pronunciamento do Tribunal de Contas que rejeita contas do prefeito que ordena despesas.

O relator – ministro Luís Roberto Barroso – votou no sentido de que fosse negado provimento ao recurso e de que o Tribunal aprovasse a seguinte tese:

Por força dos arts. 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar em definitivo as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente.

O argumento central do voto era o de que a competência para o julgamento das contas é atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo responsável. Barroso partiu da premissa de que o art. 71, incisos I e II, da Constituição Federal preconiza a existência de dois regimes jurídicos distintos de contas públicas: as contas de governo e as contas de gestão.

Segundo ele, a Constituição Federal atribui expressamente aos Tribunais de Contas o julgamento – e não a mera apreciação mediante parecer prévio – das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Quando o prefeito assume voluntariamente a função de ordenador de despesas – o que ocorre com maior frequência em municípios de menor porte –, ele se coloca na mesma posição jurídica de qualquer outro responsável por dinheiros públicos e, portanto, sujeita-se ao julgamento definitivo da Corte de Contas, sem necessidade de ratificação pela Câmara Municipal.

Somente nas hipóteses em que a execução orçamentária global do município, e não os atos de gestão isoladamente praticados, constitui o objeto da análise é que o julgamento das contas será realizado pelo Poder Legislativo municipal, por se tratar justamente de uma apreciação política da gestão do chefe do Poder Executivo. Nessa hipótese, o Tribunal de Contas exerce função auxiliar, que se dá por meio da emissão de parecer prévio (CF, art. 31 § 2º):

Assim, os dois modos de proceder distinguem-se um do outro em razão do tipo de conta a ser avaliada. Significa dizer que não importa quem as presta, mas, sim, a natureza da própria conta. É essa natureza que determina qual deve ser o papel a ser exercido pelo Tribunal de Contas, ou seja, se será apenas o de *apreciar* ou, pelo contrário, o de *julgar* as contas a ele submetidas.

Barroso argumentou, por fim, que a ausência de julgamento das contas dos prefeitos pelo Tribunal de Contas poderia ensejar prejuízos à Administração Pública, instituindo-se uma espécie de imunidade aos prefeitos que ordenam despesas:

É que no chamado julgamento político (art. 71, I, CF) não há como se restituir aos cofres públicos os gastos indevidos ou mesmo responsabilizar os maus gestores pelas irregularidades comprovadas nas contas, por meio da decisão da Casa Legislativa correspondente. No caso de os Prefeitos ordenadores de despesas não estarem sujeitos ao julgamento pelo Tribunal de Contas, não seriam eles responsabilizados e nem outra pessoa poderá sê-lo, o que acarretaria violação às dimensões indenizatória e restituidora do processo de contas.

No entanto, prevaleceu, por maioria, o voto divergente do ministro Ricardo Lewandowski, para quem o órgão competente para julgar as contas dos prefeitos municipais – tanto as de natureza política quanto as contas de gestão – é a Câmara Municipal, uma vez que o Poder Legislativo é o órgão que representa a soberania popular, especialmente o contribuinte.

Para o ministro Lewandowski, o art. 31, § 1º, da Constituição Federal é expresso no sentido de estabelecer que cabe ao parlamento municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, o controle externo das contas municipais e que não há propriamente um julgamento de contas pelo órgão técnico. O papel das Cortes de Contas nessas hipóteses restringe-se apenas a produzir parecer prévio à decisão do Poder Legislativo (art. 31, § 2º), circunstância que atenuaria o caráter puramente político das Câmaras Municipais.

O argumento central do voto, no entanto, foi o de que a competência do Poder Legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas – se de gestão ou de governo –, mas pelo cargo de quem as presta – no caso, o de prefeito municipal. Assim, a Câmara Municipal seria o juiz natural para o julgamento de todas as contas do prefeito, sem distinção quanto à sua natureza.

Desse modo, a expressão “órgão competente”, constante do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, deveria ser interpretada como fazendo referência à Câmara Municipal, no que tange ao julgamento das contas prestadas pelos prefeitos.

Foi por essa razão que, ao fixar a tese no Tema n. 835 da Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal se limitou a delinear a competência para a apreciação das contas do prefeito a partir das consequências do julgamento sob a perspectiva de sua dimensão jurídico-eleitoral, isto é, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista na Lei Complementar n. 64/1990. Nesse contexto, assentou a seguinte tese:

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.

5 AGRADO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 1.436.197 RG/RO (TEMA N. 1.287)

A discussão acerca da competência para o julgamento das contas de prefeito municipal voltou a ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.436.197 RG/RO.

O ex-prefeito do município de Vale do Paraíso, em Rondônia, havia sido condenado pelo Tribunal de Contas daquele estado (TCE/RO), em procedimento de tomada de contas especial, ao pagamento de débito e multa por irregularidades na execução de convênio firmado entre o estado e o município. O ex-gestor ajuizou ação declaratória de nulidade de ato administrativo tentando anular essa decisão, alegando que o Tribunal de Contas não teria competência para julgá-lo, uma vez que o julgamento de suas contas caberia à Câmara Municipal. A ação foi julgada improcedente e o Tribunal de Justiça de Rondônia manteve a decisão do juízo de primeiro grau.

No caso, diferentemente das decisões anteriormente proferidas pelo Supremo Tribunal Federal mencionadas neste artigo, a discussão tinha como objeto a possibilidade, ou não, de imputação de débito e multa a prefeito, pelos Tribunais de Contas, em procedimento de tomada de contas especial, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos.

O relator – ministro Luiz Fux – argumentou que, embora a titularidade do exercício do controle externo tenha sido conferida ao Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas independentemente da participação direta daquele poder, entre as quais é de se mencionar o julgamento de prestações de contas, a realização de atividades de fiscalização – como inspeções e auditorias por iniciativa própria –, a apuração de denúncias e a aplicação de medidas cautelares, corretivas e sancionatórias.

O auxílio ao Poder Legislativo no exame da prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo é apenas uma das atribuições constitucionalmente conferidas aos Tribunais de Contas, razão pela qual o fato de o Supremo Tribunal Federal ter decidido que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do prefeito para fins do reconhecimento de inelegibilidade não teria o condão de “impedir o natural exercício da atividade fiscalizatória, nem das demais competências dos Tribunais de Contas em toda a sua plenitude”.

Essa competência própria dos Tribunais de Contas, independentemente de posterior ratificação pelo Poder Legislativo, alcançaria, também, o julgamento de tomadas de contas especiais instauradas em face de ocupantes dos cargos de chefe do Poder Executivo municipal, razão pela qual, no caso concreto julgado, a imposição de débito e a aplicação de multa contra o ex-gestor municipal não se confundiriam com a definição da competência para o exame das contas anuais, que fora objeto da discussão enfrentada no Tema n. 835 da Repercussão Geral.

O ministro relator observou, ademais, que em outras oportunidades o Supremo Tribunal Federal já havia decidido que as Cortes de Contas dispõem de competência para a imposição de sanções de natureza administrativa aos gestores públicos – inclusive chefes do Poder Executivo municipal – sujeitos a sua atividade fiscalizadora (ARE 1.289.627, ARE 1.430.075, RE 1.353.347 e RE 1.275.300-AgR).

Ao fim, o Supremo Tribunal Federal, à unanimidade de seus membros, negou provimento ao recurso e firmou a seguinte tese, que passou a ser a Tese n. 1.287 de Repercussão Geral:

No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento à margem de qualquer ratificação pelo Poder Legislativo municipal.

6 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 982/PR

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 982/PR discutiu a possibilidade de os Tribunais de Contas estaduais julgarem contas de gestão de prefeitos municipais que atuam na qualidade de ordenadores de despesas, com a consequente imputação de débito e aplicação de multa, à margem de qualquer ratificação pelo Poder Legislativo municipal.

A ação foi proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) contra um conjunto de decisões judiciais que vinham anulando sanções aplicadas a prefeitos municipais quando atuavam na qualidade de ordenadores de despesas, não apenas no tocante aos efeitos eleitorais – hipótese que se mostraria compatível com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal nos Recursos Extraordinários n. 729.744 e n. 848.826 –, mas também no que se refere à imposição de multas e à condenação ao ressarcimento ao erário.

O relator – ministro Flávio Dino – iniciou seu voto distinguindo o caso submetido à análise do Supremo Tribunal Federal em relação ao que fora decidido por aquela Corte nos Temas n. 157, 835 e 1.287 da Repercussão Geral. Nesses casos, como já visto, o Supremo havia debatido: a) a natureza do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas nas prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo Municipal (Tema n. 157); b) o órgão competente para o julgamento das contas do prefeito municipal para fins da aplicação do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990; e c) a competência das Cortes de Contas para o julgamento de tomada de contas especial decorrente de irregularidades na execução de convênio e condenação em débito e aplicação de multa ao gestor responsável.

Na ADPF sob análise, Dino argumentou que a ação discutia “a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento de prefeitos que agem como ordenadores de despesa, com possíveis imputações de débito ou aplicação de multa”. O ministro argumentou também que nenhum dos três precedentes vinculantes abordava especificamente a competência das Cortes de Contas para, fora do contexto de tomada de contas especial por irregularidades em convênios, imputarem débitos ou aplicarem multas a prefeitos que ordenam despesas no exercício regular de suas funções. A ausência de pronunciamento do Supremo quanto a esse tema foi o que justificou o conhecimento e o julgamento de mérito da ADPF.

O argumento central do voto repousa na distinção constitucional expressa entre duas modalidades de atuação dos Tribunais de Contas. O art. 71, inciso I, atribui às Cortes de Contas a competência para *apreciar*, mediante parecer prévio, as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo – parecer esse que, nos termos do art. 31, § 2º, apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O art. 71, inciso II, por sua vez, atribui aos Tribunais de Contas competência para o *julgamento* das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

Por essa razão, a atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise, e não dos sujeitos que as prestam. Nesse sentido, as *contas de governo* (CF, art. 71, inciso I), que retratam a execução orçamentária global do município e têm caráter eminentemente político, submetem-se ao

juízo do Poder Legislativo, ao passo que as *contas de gestão* (CF, art. 71, inciso II), que traduzem a responsabilidade pessoal do administrador pela aplicação de recursos públicos em atos específicos, estão sujeitas ao juízo técnico dos Tribunais de Contas.

Assim, se o prefeito assume a função de ordenador de despesas, ele se sujeita ao mesmo regime de controle previsto para os “administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta”:

Dessa feita, nos casos em que o Chefe do Poder Executivo Municipal exercer a função de ordenador de despesas, deverá prestar contas relacionadas com o gerenciamento patrimonial do ente público, caso em que sua regularidade será julgada definitivamente pelo Tribunal de Contas. De outro lado, quando se tratar de contas prestadas anualmente e relacionadas com a execução orçamentária global, função inescapável ao Prefeito, estas serão submetidas ao juízo político do Poder Legislativo, que analisará o parecer prévio elaborado pela Corte de Contas.

O ministro Dino observou a existência de precedente do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os Tribunais de Contas não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas instituições dotadas de autonomia e competência própria para o exercício do controle externo da Administração Pública. Essa premissa, afirmada no julgamento do RE n. 576.920/RS (Tema n. 47 da Repercussão Geral), foi retomada para sublinhar que a competência de julgamento das contas de gestão, exercida com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição, não depende de confirmação ou ratificação pelo Legislativo – diferentemente do parecer prévio, que instrumentaliza o julgamento das contas de governo.

Dino também invocou expressamente o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) para fundamentar uma análise consequencialista da decisão. De acordo com ele, reconhecer que os Tribunais de Contas não possuem competência para imputar débitos e multas a prefeitos que ordenem despesas produziria, na prática, uma zona de imunidade sobre a gestão do município que, por via oblíqua, poderia ser artificialmente criada por qualquer prefeito ao avocar para si a função de ordenador de despesas. Além disso, esvaziaria a eficácia do art. 71, § 3º, da Constituição Federal, que atribui natureza de título executivo às decisões dos Tribunais de Contas que impliquem imputação de débito ou multa – dispositivo que revela a intenção do constituinte de conferir celeridade à reparação de danos ao erário e efetividade ao controle externo.

Por fim, invocou-se o princípio republicano para sustentar que “a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos aptos a conferir-lhe a máxima eficácia”, razão pela qual os atos praticados pelo prefeito na condição de ordenador de despesas não podem subtrair-se à análise técnica e ao julgamento a cargo dos Tribunais de Contas.

7 CONCLUSÃO

O exame da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da competência para o julgamento das contas de responsabilidade de prefeitos municipais revela uma evolução marcada pela progressiva delimitação dos critérios que determinam a atuação do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas no exercício do controle externo da Administração Pública.

Os precedentes analisados demonstram que o Supremo Tribunal Federal refinou gradualmente as premissas que orientam a distribuição de atribuições entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, transitando de uma visão inicial predominantemente subjetiva – centrada no cargo de quem presta as contas – para uma compreensão que leva em consideração tanto a natureza das contas quanto a modalidade de controle exercido.

Da análise conjunta dos precedentes examinados, é possível concluir que: 1) as *contas de governo* prestadas pelo prefeito municipal se submetem ao julgamento político da Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio cuja eficácia impositiva somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores; 2) as *contas de gestão* prestadas pelo prefeito na qualidade de ordenador de despesas, bem como as contas objeto de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na execução de convênios interfederativos, submetem-se ao julgamento técnico e autônomo dos Tribunais de Contas, com fundamento nos arts. 70, parágrafo único, e 71, II, VI e VIII, da Constituição Federal, competindo a essas Cortes a imputação de débito e a aplicação de sanções administrativas independentemente de ratificação ou aprovação posterior pelo Poder Legislativo.

A mudança na orientação jurisprudencial da Suprema Corte apresenta, a nosso ver, importantes aspectos positivos. Em primeiro lugar, preserva a coerência do sistema constitucional de controle externo, evitando interpretações que esvaziem as atribuições conferidas expressamente aos Tribunais de Contas. Em segundo lugar, assegura maior efetividade à fiscalização da gestão dos recursos públicos, impedindo a formação de zonas de imunidade incompatíveis com o princípio republicano e com o dever de responsabilização dos gestores. E, finalmente, promove a harmonização entre o critério subjetivo e o critério material de definição da competência, reconhecendo que o julgamento político das contas anuais do prefeito não exclui o julgamento técnico de atos de gestão que impliquem responsabilidade pessoal do administrador.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 dez. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 132.747-2/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno, julgado em 17 jun. 1992. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 18 set. 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral). Relator: Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. Plenário, julgado em 10 ago. 2016. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.436.197/RO (Tema 1.287 da Repercussão Geral). Relator: Min. Luiz Fux. Plenário, julgado em 18 dez. 2023. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982/PR. Relator: Min. Flávio Dino. Plenário, julgado em fev. 2025. **Diário de Justiça eletrônico**, Brasília, DF, 2025.