

O STF E A COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS



Júlio Marcelo de Oliveira

Procurador de Contas junto ao Tribunal de Contas da União

Este artigo trata do julgamento conjunto levado a efeito pelo Supremo Tribunal Federal (STF) dos REs 848.826¹ e 729.744², concluído em 10 de agosto de 2016, que teve profundo impacto no exercício do controle externo realizado pelos tribunais de contas sobre a maior parte dos municípios brasileiros.

Nas democracias ocidentais modernas, uma das principais funções do parlamento é, além de legislar, fiscalizar o exercício do poder pelo titular do Poder Executivo. No Brasil não é diferente. A Constituição Federal outorga ao Poder Legislativo vários mecanismos para exercer essa função de controle externo do Executivo, como a convocação de ministros de Estado e outras autoridades para prestar informações a comissões permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a criação de comissões parlamentares de inquérito e outros, entre os quais o mais importante é a competência para o exame das contas anuais prestadas pelo titular do Poder Executivo. Esses mecanismos são também replicados em níveis estadual e municipal.

É extremamente significativo para a democracia que o titular do Poder Executivo preste contas aos representantes eleitos do povo, fonte última de legitimação do poder. Essa rendição de contas integra o conjunto de mecanismos constitucionais de *checks and balances* que conforma o equilíbrio entre os poderes, impedindo a hipertrofia de um poder em relação aos outros.

Assim, cabe ao Congresso Nacional julgar as contas do presidente da República, às assembleias legislativas julgar as contas dos governadores de estado e, por fim, às câmaras municipais julgar as contas dos prefeitos municipais. Nesses específicos julgamentos, os tribunais de contas prestam fundamental auxílio ao parlamento, porquanto o julgamento se dá após a emissão de parecer opinativo da respectiva corte de contas sobre o mérito das contas prestadas, indicando se estão em condições de serem aprovadas ou se, ao contrário, deveriam ser rejeitadas pelo parlamento.

Aliás, quando a Constituição refere que o controle externo do parlamento é exercido com o auxílio dos tribunais de contas, não quer dizer que estes são meros órgãos auxiliares do Legislativo, como muitas visões reducionistas pretendem, uma vez que essa mesma Constituição lhes atribui um amplo plexo de competências e prerrogativas para seu funcionamento completamente autônomo e independente do parlamento e de qualquer outro órgão. Assim como não se considera o Ministério Público órgão auxiliar do Poder Judiciário, mesmo quando atua apenas como *custos legis* e não como parte, também os tribunais de contas não são órgãos auxiliares do Legislativo. Prestar auxílio para determinadas demandas e funções não os reduzem a órgãos auxiliares, que passa a ideia de subalternidade ou de subordinação. Com efeito, a divisão dos órgãos do Estado entre os três poderes é imperfeita, pois deixa como resíduo dois órgãos fundamentais que não se enquadram perfeitamente em nenhum poder: o Ministério Público e os tribunais de contas.

A par da competência outorgada aos parlamentos para julgamento das contas anuais do chefe de governo, a Constituição da República também atribuiu diretamente aos tribunais de contas competência

¹ <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>

² <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>



para fiscalizar, de forma autônoma, independente e por iniciativa própria, a despesa pública realizada no âmbito da administração pública. Essa competência é exercida mediante auditorias, inspeções e por meio do exame das contas dos administradores responsáveis pelos órgãos e entidades que a compõem.

A Constituição Federal, ao tratar do Tribunal de Contas da União, estabelece em seu artigo 71, I, a competência para emitir o parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo presidente da República. Já no inciso II do mesmo artigo, cuida da competência para julgar ele próprio as 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 público; (...)³

Esse é o figurino constitucional que deve ser replicado nos tribunais de contas estaduais e dos municípios, onde houver, por força do artigo 75 da Constituição.

Uma questão desafiadora surge, no entanto, quando o próprio titular do Poder Executivo municipal, o prefeito, a par de exercer a alta direção do município, também atua como ordenador de despesas, realizando, ele próprio, atos de execução da despesa, como a emissão de cheques por ele assinados para o pagamento de bens adquiridos e serviços contratados pelo município.

A hipótese é impensável quando se pensa na União, no governo de um estado ou nos grandes municípios, mas muito corriqueira no elevado volume de pequenos municípios de nosso país, tão repleto de contrastes. Com efeito, temos 2.448 municípios com menos de dez mil habitantes e 3.769 com menos de vinte mil, mais da metade dos municípios brasileiros. Nesses, é muito comum, senão a regra, o exercício de funções não apenas diretivas, mas também operacionais, por seus respectivos mandatários.

A questão desafiadora consiste na definição da forma como essa atividade operacional do prefeito, atuando como ordenador de despesas do município, será controlada, uma vez que as contas anuais dos titulares do Poder Executivo prestadas aos respectivos parlamentos têm conteúdo relativo à macrogestão do ente, enfocando a execução orçamentária, o respeito aos mínimos de gastos em saúde e educação, a observância dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a compatibilidade do resultado fiscal do ente com o estabelecido em sua lei de diretrizes orçamentárias, indicadores de resultados de políticas públicas adotadas, enfim, um conjunto de informações que darão ensejo a uma avaliação global da gestão, mais compatível com a natureza política do julgamento proferido pelas casas parlamentares.

Dessa forma, sendo as contas de governo anuais destinadas a esse tipo de avaliação mais global e, ao fim e ao cabo, política, como será controlada a regularidade dos atos de execução financeira e de gestão de pessoal eventualmente praticados diretamente pelo prefeito? Imagine-se o caso de um prefeito cuja gestão atende a todos os parâmetros globais esperados. Aplicou o mínimo na saúde, na educação, respeitou os limites da LRF, obteve resultado fiscal compatível, mas realizou com frequência compras e contratações sem licitação, muitas vezes verbais e com pagamento antecipado, sem adequado processo administrativo, andando com o talão de cheques da prefeitura no bolso, para compras com pronto pagamento em mercados e postos de gasolina para atender necessidades da prefeitura. E se o exame das contas revelarem algum tipo de apropriação de recursos ou de benefício próprio? As contas anuais prestadas pelo prefeito entrarão nesse nível de detalhe operacional? Deveria o tribunal de contas agregar essas informações em seu parecer prévio? O que ocorre se a câmara municipal, mesmo diante desses fatos, julgar as contas regulares? Esses atos restarão sem sanção alguma? Ainda que o julgamento político seja pela rejeição das contas, não compete ao parlamento aplicar multas ou condenar em débito. Não seria isso um incentivo à prática de uma gestão informal e irregular, incompatível com a administração pública?

3 BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Brasília: 1988. art. 71, inc. II.

Para fazer face a essa questão assaz relevante para a conformidade da gestão municipal, os tribunais de contas desenvolveram uma prática, devidamente abalizada por construção teórica desenvolvida pela doutrina e normatizada mediante resoluções administrativas e, em vários estados, incorporada em suas leis orgânicas, no sentido da necessária distinção entre contas de governo e contas de gestão. A primeira com o conteúdo clássico da macrogestão governamental, a segunda com o exame analítico da regularidade dos atos de gestão, de modo que o prefeito que diretamente praticasse atos operacionais tivesse dois tipos de contas julgadas, as de governo pela câmara municipal, com parecer opinativo do tribunal de contas, e as de gestão com julgamento de mérito diretamente pelo tribunal de contas, pela regularidade plena, regularidade com ressalvas ou irregularidade, com eventual condenação em débito e aplicação de multa. Essa distinção é plenamente compatível com a redação dos incisos I e II do artigo 71 da Constituição Federal.

Essa solução, simples e funcional, foi adotada e aplicada pelas cortes de contas durante décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Já em 1990, o TSE confirmou esse entendimento e assim seguiu por oito anos.⁴ Em 1998, contudo, afirmou a tese contrária⁵ e assim permaneceu até 2014, mesmo já estando em vigor desde 2010 a nova redação da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/1990, fruto da adoção da Lei da Ficha Limpa (LC 135/2010), que explicitou a competência dos tribunais de contas para o julgamento das contas de gestão ao determinar que se aplique “o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição”.

Em 2014, em face do efeito *erga omnes* derivado do julgamento do STF pela constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa (ADCs 29 e 30 e ADI 4578), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) novamente reconheceu a validade da rejeição das contas de gestão pelos tribunais de contas como causa de inelegibilidade.⁶ Centenas de ex-prefeitos foram declarados inelegíveis em razão da rejeição de suas contas de gestão pelos tribunais de contas. De fato, a alínea g do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990 se constituiu na maior causa de impugnação de candidaturas perante a Justiça Eleitoral.

A Lei da Ficha Limpa veio reconhecer e confirmar a legitimidade da distinção construída e aplicada pelos tribunais de contas ao longo de décadas e, mais que isso, dar concretude ao princípio da legalidade e moralidade no âmbito da gestão municipal para fins de inelegibilidade. Sem essa distinção, o dispositivo legal resta muito esvaziado, porquanto a prática predominante nas câmaras municipais de todo o país é de omissão no dever de julgar as contas dos prefeitos, omissão que não é só delas, mas também do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas. As últimas contas de governo julgadas pelo Congresso Nacional foram as do exercício de 2001, e as do ex-presidente Collor, de 1991 e 1992, ainda não foram julgadas.⁷

Desde a edição da LC 64/1990, em face das impugnações apresentadas em decorrência da rejeição de contas de gestão de prefeitos pelos tribunais de contas, teve início forte movimento de contestação da regularidade desse tipo de julgamento. Por todo o país, advogados eleitorais sustentaram que, em se tratando de prefeitos, o “órgão competente” para julgamento de suas contas, referido pela alínea g do inciso I do artigo 1º da LC 64/1990, seria apenas e tão somente a câmara municipal, inexistindo essa competência dos tribunais de contas para julgamento de contas de gestão de prefeitos.

Enquanto a questão era discutida apenas no âmbito eleitoral, vale dizer, quanto à possibilidade de alguma candidatura ser impugnada em razão do julgamento de contas de gestão pela irregularidade, não houve maiores repercussões quanto aos demais efeitos dessas decisões, como condenação em débito e aplicação de multas, matérias estranhas à jurisdição eleitoral.

4 Recurso Especial Eleitoral nº 8.974/SE.

5 Recurso Especial Eleitoral nº 29.535/PB.

6 Recurso Ordinário 40.137/CE.

7 Contas da Presidência - Congresso Nacional. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/contas-da-presidencia>. Acesso em: mar. 2022.



Dado seu conteúdo constitucional, era inevitável que a discussão chegasse ao Supremo Tribunal Federal. Em julgamentos mais antigos, o STF definia essa questão sempre em casos particulares, com efeitos limitados ao caso concreto e às partes processuais.⁸ Diante da relevância da discussão constitucional colocada e do volumoso número de casos tratando do mesmo tema, atribuiu o caráter de repercussão geral a dois casos, RE 848.826 e RE 729.744, cujo julgamento conjunto vem a ser o objeto de análise deste artigo. No primeiro, a discussão se dava propriamente sobre a definição de a quem compete julgar as contas de gestão de prefeito, se ao tribunal de contas ou à câmara municipal. No segundo, discutiu-se se a inércia da câmara de vereadores em julgar as contas de um prefeito implicaria a produção, imediata ou após o decurso de algum prazo razoável, de efeitos de rejeição ou aprovação de contas pelo conteúdo do parecer prévio emitido pelo tribunal de contas, em face do que dispõe o artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal, *in verbis*:

§ 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.⁹

Após longo debate, a excelsa Corte definiu, por maioria, em ambos os recursos especiais, que somente a câmara municipal tem competência para julgar as contas de prefeitos, sendo indiferente se contas de governo ou contas de gestão, e que o eventual silêncio das câmaras municipais sobre as contas dos prefeitos não produz nenhum efeito, inexistindo qualquer repercussão jurídica do parecer prévio emitido pelo tribunal de contas. Após proclamar o resultado, o STF adotou as seguintes teses:

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. (RE 848.826)¹⁰

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. (RE 729.744)¹¹

Na discussão do RE 848.826, o relator, ministro Luiz Roberto Barroso, acolhia a distinção entre contas de governo e contas de gestão como critério definidor do órgão competente para o julgamento das contas. Na ementa de seu voto, já se registrava, de forma didática, a diferença de substância entre as duas modalidades de prestação de contas dos prefeitos e a quem competia julgar cada qual. A ementa de seu voto confirmava a validade de tudo quanto se realizava até então pelos tribunais de contas:

2. A competência para julgamento das contas será atribuída à Casa Legislativa ou ao Tribunal de Contas em função da natureza das contas prestadas, e não do cargo ocupado pelo administrador.

3. As contas de governo, denominadas contas de desempenho ou de resultados, objetivam demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos e programas de governo. Referem-se, portanto, à atuação do chefe do Executivo como agente político. A Constituição reserva à Casa Legislativa correspondente a competência para julgá-las em definitivo, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, conforme determina o art. 71, I da Constituição Federal.

4. Já as contas de gestão, também chamadas de contas de ordenação de despesas, possibilitam o exame, não dos gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público,

8 Vide RE 132.747, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 17 jun. 1992.

9 Vide CR/88, art. 31, parágrafo 2º.

10 Tese adotada por ocasião do julgamento do RE 848.826

11 Tese adotada por ocasião do julgamento do RE 729744.

quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. A competência para julgá-las é do Tribunal de Contas, em definitivo – portanto, sem a participação da Casa Legislativa respectiva –, conforme determina o art. 71, II da Constituição Federal.

5. A sistemática exposta acima é aplicável aos Estados e Municípios por força do art. 75, caput da Constituição Federal. Assim sendo, se o Prefeito age como ordenador de despesas, suas contas de gestão serão julgadas de modo definitivo pelo Tribunal de Contas competente, sem intervenção da Câmara Municipal.¹²

Por isso mesmo, reconhecia o relator a constitucionalidade da íntegra da alínea g do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa:

6. É constitucional o art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, com redação dada pela Lei Complementar nº 135/2010, na parte em que assenta ser aplicável “o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão dos mandatários que houverem agido nessa condição”. Para os fins do disposto nesse dispositivo, incluem-se entre os mandatários os Prefeitos e demais Chefes do Poder Executivo.¹³

Cumpre destacar que esse dispositivo legal já havia sido considerado constitucional pelo próprio STF por ocasião do julgamento das ADCs 29 e 30, além da ADI 4578. As ações declaratórias de constitucionalidade e as ações diretas de inconstitucionalidade têm causa de pedir aberta, o que implica que a norma objeto de avaliação sobre sua constitucionalidade é, ao menos em princípio, integralmente cotejada com a ordem constitucional, analisada sob todos os aspectos, não se limitando ao que foi arguido pelo autor da ação. O julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578 foi, aliás, o motivo pelo qual o TSE voltou a reconhecer o julgamento das contas de gestão pelos tribunais de contas pela irregularidade como causa eficiente de inelegibilidade.

Portanto, a rigor, para o deslinde da questão, bastava ao STF prestigiar e confirmar suas próprias deliberações tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, como fez o ministro Luiz Fux ao decidir na Reclamação 15.902/DF. O ministro Barroso considerou, no entanto, que a questão específica da competência para julgamento das contas de governo e de gestão não fora objeto de debate específico nos julgamentos anteriores sobre a Lei da Ficha Limpa e vinha recebendo decisões monocráticas conflitantes, carecendo ser revisitada e redefinida pelo Plenário do STF.

Inaugurando a dissidência, o ministro Ricardo Lewandowski sustentou que o inciso I do artigo 71 da CR/88 não faz distinção entre contas de governo e contas de gestão, indicando ser a câmara municipal o único órgão legitimado para fazer qualquer julgamento sobre contas relativas ao respectivo prefeito. Assinalou que essa exegese prestigiava a democracia e a soberania popular.

O ministro Teori Zavascki acompanhou o relator e advertiu que a tese da divergência produziria um “ponto cego” institucional sobre o controle de atos de gestão, permitindo aos prefeitos selecionar os atos de gestão que preferissem eles mesmos praticar e que, assim, estariam a salvo do julgamento pelos tribunais de contas.

O ministro Luiz Fux, também acompanhando o relator, acrescentou o argumento relativo às capacidades institucionais, segundo o qual, na existência de dúvida jurídica sobre qual seria o órgão adequado para o desempenho de certa competência, devem-se levar em conta as capacidades institucionais de cada qual, apontando que o exame de atos de gestão demandam a *expertise* dos tribunais de contas, inexistente nas câmaras municipais, que podem inclusive comportar membros de apenas dezoito anos de idade.

Em síntese, a corrente liderada pelo relator sustentou que a competência se definia em razão da natureza das contas objeto de análise e que a existência das duas modalidades de contas decorria da dicção do inciso I do artigo 71 da CR/88 (contas de governo) e do inciso II do mesmo artigo (contas de gestão), cada

¹² Trecho da ementa do voto do ministro Barroso, relator do RE 848.826.

¹³ *Ibidem*.



qual com atribuição de competência para julgamento a órgãos distintos. Para essa corrente, ao falar em administradores, sem nenhuma exceção, o inciso II alcança o prefeito que escolhe colocar-se nesse papel. A competência se definia, portanto, *ratione materiae*.

Já a corrente divergente afirmou que a competência se definia *ratione personae*. Assim, o julgamento de contas de prefeito, seja de governo seja de gestão, compete exclusivamente à câmara municipal. Para a divergência, o inciso II do artigo 71 da CR/88 deve ser lido como relativo às contas dos *demais* administradores, isto é, excluindo os chefes do Poder Executivo.

Por seis votos a cinco, a corrente divergente sagrou-se vitoriosa.

Já na discussão do RE 729.744, o relator, ministro Gilmar Mendes, asseverou que não se pode pretender extrair da omissão da câmara municipal em deliberar sobre as contas do prefeito municipal nenhuma produção de efeitos jurídicos diferente do próprio silêncio. Para o relator, somente uma previsão constitucional expressa autorizaria que se pudesse considerar a existência de um julgamento ficto. Assim, quando o parágrafo 2º do artigo 31 da CR/88 exige dois terços para deliberação em sentido contrário ao parecer prévio emitido pelo tribunal de contas, ele está apenas a estabelecer uma regra especial de quórum, e não a indicar uma automática produção de efeitos pelo parecer prévio, como se julgamento fosse.

O ministro Dias Toffoli apresentou tese bem construída no sentido da eficácia imediata do parecer prévio dos tribunais de contas até que eventualmente fosse confirmado ou superado por dois terços dos votos dos vereadores. Para ele, a especial dicção constitucional para tratar de contas municipais, a prever que o parecer da corte de contas só não prevalecerá se houver a vontade de dois terços dos votos dos vereadores, indicaria que o parecer produziria efeitos imediatos, desde quando emitido, prevalecendo em caso de silêncio da câmara municipal. Assim, um parecer pela irregularidade das contas já levaria um prefeito à condição de inelegibilidade, o que somente poderia ser revertido por deliberação que obtivesse apoio de dois terços dos vereadores. Se assim não fosse, o parecer não estaria prevalecendo, como diz a Constituição, estaria sendo apenas uma peça opinativa desprovida de efeitos práticos.

O ministro Ricardo Lewandowski também entendia dessa forma e citou o constitucionalista José Afonso da Silva:

Eu peço licença aos eminentes Pares para trazer um trecho de um ponto de vista do eminente professor José Afonso da Silva sobre a natureza desse parecer, que é a seguinte. Diz o professor da USP:

“(...) não tem apenas o valor de uma opinião que pode ser aceita ou não – o parecer do Ministério Público. Não é, pois, um parecer no sentido técnico de opinião abalizada, mas não-impositiva. Ao contrário, ele vale e tem a eficácia de uma decisão impositiva. Sua eficácia pode, porém, ser desfeita se dois terços dos membros da Câmara Municipal votarem contra ele. Só assim não prevalecerá”.¹⁴

Essa tese, contudo, restou vencida porque a maioria, liderada pelo relator, entendeu que não se pode dar força de julgamento ao parecer, que seria, sim, meramente opinativo, uma vez que a competência para julgar é privativa da câmara municipal e não pode ser estendida a nenhum outro órgão de maneira ficta, ainda mais quando considerada a gravosa consequência produzida pela reprovação das contas no âmbito eleitoral. Para eles, julgar as contas, no caso das contas anuais dos prefeitos, é ato privativo das câmaras municipais e que admitir a produção de efeitos pelo parecer seria uma forma de delegação de competência não admitida pelo texto constitucional.

Não passou despercebido pelos ministros do STF o fato de que a visão por eles definida implica a possibilidade de uma ampla lacuna no controle de atos de gestão municipal, que deixariam, em princípio, de ser objeto de qualquer sanção na específica esfera do controle externo. Sobre esse ponto,

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007 citado pelo ministro Ricardo Lewandowski ao votar no RE 729.744.

parece que se sentiram tranquilizados com a possibilidade de o Ministério Público poder promover as ações penais e de improbidade necessárias para sancionar condutas irregulares praticadas por prefeitos municipais, apesar de a resposta judicial ser, no mais das vezes, substancialmente mais morosa que a dos tribunais de contas.

Também não foi ignorada a prática política prevalente, em todas as esferas de poder, de postergação *sine die* do julgamento das contas do chefe do Poder Executivo pelos respectivos parlamentos. Restando vencida a tese apresentada pelo ministro Dias Toffoli, o não julgamento das contas resulta em um nada jurídico que produz substancial esvaziamento da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/1990. O não julgamento das contas representa jogar fora todo o trabalho desenvolvido para a produção do parecer prévio, todo o gasto público envolvido nessa tarefa. É dizer: tribunais de contas, seu trabalho com contas municipais não significa nada, não serve a nada, não altera a realidade em nada.

Ao prefeito cujas contas receberam parecer pela rejeição, basta conseguir que elas não sejam julgadas, o que é politicamente bem mais fácil do que conseguir o apoio de dois terços dos parlamentares para superar a recomendação do parecer. O não julgamento das contas nessa situação é conveniente tanto para o prefeito como para o parlamentar, que não precisa suportar o ônus político de uma decisão que pode ser bastante impopular. Será essa mesmo a vontade da Constituição, que elenca a moralidade e a legalidade, entre outros, como princípios reitores da administração pública?

As teses adotadas pelo STF com repercussão geral podem ter consequências negativas não apenas no campo eleitoral. Se antes, no período em que o TSE não reconhecia a inelegibilidade de prefeitos com contas de gestão rejeitadas pelos tribunais de contas (1998 a 2014), o impacto negativo dessa visão atingia somente o desdobramento eleitoral da rejeição das contas, sem prejudicar as condenações em débito e aplicação de outras sanções contidas nos acórdãos dos tribunais de contas, agora o efeito pode ser amplo, a depender de como o próprio judiciário interpretará a extensão desse efeito. O STF afirmou que somente as câmaras municipais podem julgar as contas dos prefeitos, sejam elas de governo ou de gestão, impedindo a prolação de acórdãos pelos tribunais de contas que promovam qualquer julgamento de contas de prefeitos municipais. Poderão ainda os tribunais de contas adotar acórdãos para condenar prefeitos gestores em débito ou aplicar-lhes multa?

Além dos efeitos para o futuro, há repercussões sobre o passado. As teses aprovadas pelo STF darão ensejo à desconstituição de milhares de julgamentos já proferidos, títulos executivos que foram ou estão sendo cobrados, multas que foram recolhidas. Sim, porque se carecem os tribunais de contas de qualquer competência para julgar contas de prefeitos, quaisquer condenações proferidas no âmbito de processos de contas de gestão podem, em princípio, ser consideradas nulas por incompetência do órgão julgador, a menos que se considerem nulas essas deliberações apenas quanto ao enunciado de mérito das contas, mantendo-se válidas condenações em débito e aplicação de multas. Há que se aguardar para saber como o Judiciário verá essa questão em eventuais ações ordinárias contra esses acórdãos.

Como visto, não há dúvida de que esse julgamento trouxe um impactante conjunto de consequências para o exercício do controle externo dos pequenos municípios brasileiros. Sem embargo, mediante adequações normativas, afigura-se possível que os atos de gestão praticados por prefeitos sejam controlados pelos tribunais de contas em sede de processos de fiscalização, sem a natureza de julgamento de contas, com condenação em débito em caso de comprovado dano ao erário municipal ou aplicação de multas por outras irregularidades.

No limite, é possível que os procedimentos atuais sejam mantidos, com exceção do enunciado relativo ao mérito das contas, que se deve limitar a um parecer opinativo enviado à câmara municipal, mantida a possibilidade de condenações em débito e aplicação de multas. Há notícias de que vários tribunais de contas adotaram essa linha de ação.

Processos com escopo reduzido, com foco em fatos isolados, sem a natureza de contas anuais, podem se revelar o veículo mais adequado para que os atos de gestão sejam controlados e eventualmente



sancionados, o que se conforma com a visão adotada pelo STF de atribuir o julgamento das contas às câmaras municipais, sem deixar de dar concretude aos princípios da legalidade e da moralidade.

Se hoje a apuração de débitos ocorre em processos de contas, nada impede que alteração legislativa permita que essa apuração ocorra em processo com outra natureza, como os processos de auditoria, e que os responsáveis, incluídos eventualmente os prefeitos municipais, sejam neles condenados a ressarcir o erário, sem com isso ter contas julgadas irregulares pelos tribunais de contas estaduais.

Ainda no campo das consequências, importante questão diz com o papel desempenhado pelos prefeitos municipais enquanto gestores de recursos relativos a convênios celebrados com a União ou com os estados. Essa dimensão não foi tratada pelo Supremo Tribunal Federal nesse julgamento.

Como ficam as contas de prefeitos gestores de convênios? Quando o TCU ou um TCE julga uma tomada de contas especial instaurada contra um prefeito, decorrente de irregularidade identificada na gestão de recursos federais ou estaduais repassados mediante convênio ou outra forma de ajuste, estará ele usurpando uma competência exclusiva da câmara municipal? Esse julgamento, de alguma forma, seria afetado pela decisão do STF? Seriam as câmaras municipais competentes para julgar as contas de convênios quando o gestor for o prefeito municipal? A resposta a essas perguntas é inequivocamente negativa.

Quando um prefeito celebra um convênio com a União ou dela recebe qualquer forma de repasse de recursos federais, ele passa a funcionar como um administrador de recursos federais, sendo indiferente para a União, para fins de prestação de contas, se ele titulariza ou não o Poder Executivo local. Identificado algum dano e instaurada uma tomada de contas especial, suas contas serão julgadas pelo Tribunal de Contas da União tanto por força da parte final do inciso II do artigo 71 da Constituição Federal, que trata “daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”, quanto pela dicção expressa do inciso VI do mesmo artigo, que outorga competência ao TCU para “fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

Para a União, o prefeito é apenas mais um gestor de recursos federais que pode ter contas julgadas pelo TCU, julgamento que, se for pela irregularidade, levará o gestor à condição de inelegibilidade, por força da alínea g do inciso I do art. 1º da LC 64/1990.

Da mesma forma, podem os TCEs julgar as contas de prefeitos, em sede de tomada de contas especial, quando tiverem eles funcionado como gestores de recursos estaduais repassados aos municípios por qualquer forma. Esse julgamento em nada se confunde com o exame de contas anuais prestadas pelos prefeitos a respeito da gestão dos recursos municipais. Essas, sim, foram alvo da decisão do STF.

A decisão do STF acarretou uma importante perda de poder dos tribunais de contas estaduais e dos municípios, no sentido mesmo da redução de sua capacidade de produzir resultados concretos e, portanto, de ser eficaz, de cumprir sua missão. A preocupação com o eventual julgamento de contas de gestão pela irregularidade e suas consequências no âmbito eleitoral constituía importante fator de estímulo aos prefeitos para a prevenção de práticas informais ou ilegais na administração pública e adoção das medidas corretivas determinadas pelos tribunais de contas. Condenações em débito e aplicação de multas muitas vezes resultam frustradas ou ineficazes, seja pela inação municipal para cobrar débitos de ex-prefeitos seja pelo valor das multas previstas na legislação de cada estado, não raro insuficiente para produzir a dissuasão de condutas indevidas. A consequência eleitoral constituía um incentivo importante para o gestor municipal observar as normas e as determinações oriundas dos TCEs.

Resta aos tribunais de contas lidar com essa realidade da melhor maneira possível, buscando sempre maximizar os bons resultados de sua atuação, adaptando-se ao novo entendimento, seja por meio de alterações normativas processuais seja por outras formas de aprimoramento institucional contínuo.