



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 982/DF
RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO
REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL – ATRICON
ADVOGADOS: CLAUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO E OUTROS
INTERESSADOS: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
PARECER AJCONST/PGR Nº 803885/2022

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O JULGAMENTO DE CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITOS E A APLICAÇÃO DE PENALIDADES FORA DA ESFERA ELEITORAL, COMO MULTA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CABIMENTO DE ADPF CONTRA DECISÕES JUDICIAIS. MÉRITO. ANÁLISE DA QUESTÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848.826 E 729.744. ESPAÇO PARA REVISÃO PARCIAL OU COMPLEMENTAÇÃO DOS JULGADOS. DISTINÇÃO ENTRE CONTAS ANUAIS DO GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO. ART. 71, I E II, DA CF/1988. NATUREZA DA ATUAÇÃO, SE POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA, DO MANDATÁRIO. RELEVÂNCIA PARA DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO LEGISLATIVO COMPETENTE. EQUIPARAÇÃO



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DOS PREFEITOS, QUANTO AOS ATOS DE GESTÃO, AOS ORDENADORES DE DESPESA. GARANTIA DE RESPONSABILIZAÇÃO A PARTIR DE CRITÉRIOS TÉCNICOS, PELA CORTE DE CONTAS, DESVINCULADA DE ANÁLISE EMINENTEMENTE POLÍTICA. RESPEITO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO E À MORALIDADE. PARECER PELO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO E PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de decisões judiciais, quando demonstrada afronta a preceitos constitucionais, buscando-se interpretação compatível com a Constituição Federal.
2. É possível e há espaço para a revisão da orientação do STF a respeito da função fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre as contas de prefeitos – propondo-se o reconhecimento da competência das Cortes referidas para o julgamento de suas contas de gestão (hipótese em que se equiparam a ordenadores de despesas) e da possibilidade de aplicação das sanções de multa e de ressarcimento ao erário –, mormente quando verificada preocupação da Suprema Corte, em seus julgados, mais especificamente com os efeitos eleitorais da rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, sem menção expressa a outros possíveis efeitos.
3. A Constituição Federal distingue, para fins de definição do alcance da função fiscalizatória do Tribunal de Contas, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, que dizem respeito à sua atuação política – sujeitando-se por isso, a julgamento político, pelo Poder Legislativo competente, após parecer prévio da Corte de Contas (art. 71, I) – e as contas de gestão ou de ordenação de despesas,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

relacionadas à atuação tipicamente administrativa – submetidas a julgamento técnico pela própria Corte de Contas (art. 71, II).

4. Importa para a definição do órgão legislativo competente para o julgamento das contas do prefeito a sua natureza, se de governo ou de gestão, equiparando-se os prefeitos, quando praticam atos de gestão, aos ordenadores de despesa do art. 71, II, da CF/1988, cujos atos submetem-se a julgamento técnico definitivo pela Corte de Contas, evitando-se que seja politizado o controle da probidade do gasto público, com risco de omissão na responsabilização do prefeito malversador por eventual subserviência ou apoio político do Legislativo municipal.

– Parecer pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido, de modo a invalidar decisões ou afastar interpretações que impeçam a atuação do Tribunal de Contas da esfera competente no julgamento definitivo de contas de gestão de prefeitos, com a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de posterior validação pela Câmara de Vereadores respectiva.

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon em face “do conjunto de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, que impedem que os julgamentos das contas de gestão de prefeitos municipais que agem na qualidade de ordenador de despesas, realizados por Tribunais de Contas Estaduais, produzam efeitos não só eleitorais mas, também, quanto à aplicação de multas e à reparação ao erário”.

Inicialmente, a requerente defende a sua legitimidade para o ajuizamento desta arguição, em defesa de interesse próprio da categoria representada, e considerado *“o elo entre os preceitos atacados e os objetivos institucionais constantes de [seu] Estatuto”.*

A pretensão da requerente é obter provimento que reconheça que está no âmbito da competência dos Tribunais de Contas, observada a norma do art. 71, I e II, da Constituição Federal, o julgamento de prefeitos quando agem na qualidade de ordenadores de despesa, podendo condená-los ao pagamento de multa e à obrigação de reparar o erário.

Diz que a atuação institucional e o exercício do poder político pelos prefeitos se dá, em regra, por meio da edição de *“atos de governo”* – edição de decretos, apresentação de projetos de lei, nomeação e exoneração de servidores, etc. –, os quais são ordinariamente submetidos à apreciação das Câmaras Legislativas municipais, limitando-se os Tribunais de Contas a elaborar parecer prévio opinativo nessa hipótese (art. 71, I, da CF/1988). Entretanto, segue o requerente, quando praticam atos de gestão, o que se dá



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de modo excepcional, assemelham-se os prefeitos aos ordenadores de despesa de que trata o art. 71, II, da CF/1988, submetendo-se, então, a julgamento pelo Tribunal da Contas, sem interferência do Legislativo municipal.

Afirma que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários 729.744 e 848.826, ao assentar que cabe às Câmaras Legislativas municipais o julgamento das contas do prefeito – sendo tarefa dos Tribunais de Contas a apresentação de parecer prévio nessa hipótese –, o fez exclusivamente para fins de aplicação da Lei da Ficha Limpa, ou seja, para efeitos na esfera eleitoral, como a aplicação da pena de inelegibilidade.

Argumenta que os Tribunais de Justiça, conferindo às decisões do Supremo Tribunal Federal amplitude equivocada – e sem fazer distinção entre contas de governo e contas de gestão do Chefe do Executivo municipal – têm acolhido insurgências de prefeitos contra decisões dos Tribunais de Contas com o propósito de afastar não só a inelegibilidade declarada, como também condenações ao pagamento de multa e de ressarcimento ao erário, sob o fundamento de incompetência das Cortes de Contas.

Segundo o requerente, além de contrariar as decisões do STF, as decisões impugnadas afrontariam o princípio republicano (art. 1º da CF/1988) e o princípio da moralidade da administração pública (art. 37 da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

CF/1988), por permitirem que não sejam responsabilizados prefeitos quando causem dano ao erário.

Indica desrespeito, ainda, ao princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/1988), considerada a repartição constitucional de competências entre o poder legislativo e os tribunais de contas estabelecida no art. 71 da Constituição Federal, aplicável a estados e municípios por conta do princípio da simetria (art. 75 da CF/1988).

Pede, nesses termos, a concessão de medida cautelar *“para determinar que sejam suspensos todos os processos judiciais que tenham como objeto o julgamento pelas Cortes de Contas das contas de gestão de chefes do Poder Executivo Municipal, relativamente à aplicação das sanções que não seja a decorrente do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90”*.

No mérito, requer julgamento pela procedência do pedido, *“para que o STF pronuncie a ilegitimidade constitucional do conjunto de decisões dos Tribunais de Justiça que declaram a nulidade de decisões dos Tribunais de Contas que condenam prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas, pela prática de atos de gestão, preservada a exigência de manifestação das câmaras de vereadores apenas quanto à aplicação do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar 64/90”*.

Foi adotado o rito do art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999 e determinada a intimação dos Tribunais de Justiça do Estado de Goiás, do Estado do Paraná,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo para prestarem informações e, após, a abertura de vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República para as respectivas manifestações.

Em suas informações (peça eletrônica 15), o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná apontou o não preenchimento do requisito da subsidiariedade, afirmando que a única decisão do TJPR impugnada é objeto de recurso extraordinário já admitido e encaminhado para julgamento pelo Supremo Tribunal Federal.

No mérito, argumentou que o julgamento das contas dos prefeitos é disciplinado pelo art. 31 da Constituição Federal, que confere ao Poder Legislativo Municipal competência para tanto – o qual poderá desconsiderar o parecer prévio da Corte de Contas por decisão de dois terços de seus membros (§ 2º) –, e negou que haja descumprimento das decisões do STF, que não fariam distinção entre contas de gestão e contas de governo de prefeitos para fins de definição do órgão julgador competente.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo informou que são dois os processos indicados na inicial que tramitam naquela Corte, ambos com trânsito em julgado, um deles no âmbito do STF, após negativa de provimento ao recurso extraordinário interposto – ARE 1.367.258.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

De resto, listou as ações que tramitam naquele Tribunal, ajuizadas contra o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, e aduziu não ser possível *“localizar ações que versem sobre a matéria tratada na ADPF 982 diante da falta de assunto específico nas tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário”* (peça eletrônica 16).

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás também refutou a alegação de desrespeito às decisões nos REs 848.826 e 729.744, reafirmando que, nos termos do entendimento exposto pela Suprema Corte, *“a competência exclusiva para o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal é da Câmara do Município, contando, para tanto, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão pareceres prévios, os quais, contudo, apenas com caráter meramente opinativo”* (peça eletrônica 21)

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afirmou que segue em tramitação o processo indicado como ofensivo à Constituição Federal, deixando de se manifestar sobre o mérito da discussão por reputá-la de caráter jurisdicional, *“fugindo das atribuições [daquela] Presidência”* (peça eletrônica 22).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, em razão da não observância do princípio da subsidiariedade,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de cautelar, em peça assim sintetizada (peça eletrônica 25):

Constitucional. Decisões judiciais proferidas por Tribunais de Justiça, as quais impediriam que os Tribunais de Contas estaduais possam julgar e condenar, ao pagamento de multa e reparação ao erário, prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas. Preliminar. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Mérito. Esse Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário no 848.826, firmou o entendimento segundo o qual a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, deve ser exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes (Tema no 835 – repercussão geral). As decisões indicadas como objeto da ADPF – as quais aduzem que o papel dos Tribunais de Contas é o de apresentar parecer, cabendo às câmaras de vereadores, com exclusividade, proceder ao julgamento das contas do prefeito, quer se cuide de conta de governo, quer se trate de conta de gestão – alinham-se ao entendimento consolidado por essa Corte Suprema em sede de repercussão geral. Ausência dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar.

É o relatório.

A requerente pretende ver validada pelo Supremo Tribunal Federal a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de prefeito que envolvam atos praticados na qualidade de ordenador de despesas – e, a partir daí, a possibilidade de aplicação das sanções de multa e ressarcimento ao erário –, dispensando-se nessa hipótese a atuação da Câmara dos Vereadores.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Indica decisões dos Tribunais de Justiça do Paraná, de São Paulo, de Goiás e do Rio de Janeiro que teriam decidido de modo diverso, pela competência exclusiva do Poder Legislativo municipal para o julgamento de contas de prefeito, independentemente de sua natureza, o que afrontaria a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (nos REs 729.744 e 848.826) e o princípio republicano, a moralidade administrativa e a separação de poderes, além da própria norma do art. 71, II, da Constituição Federal.

Tal pretensão é viável em ADPF.

A jurisprudência do Supremo Tribunal admite o ajuizamento de ADPF – cujo objeto é “evitar ou reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público” (art. 1º da Lei 9.882/1999) – em face de decisões judiciais, desde que não transitadas em julgado, quando demonstrada afronta a preceitos constitucionais. Vale a leitura, nesse sentido, dos seguintes julgados:

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Decisões judiciais que concederam aumento de vencimentos com base no princípio da isonomia. Inconstitucionalidade. 3. Violação à Súmula Vinculante 37. 4. Decisão monocrática que concedeu medida cautelar para suspender os efeitos das decisões judiciais. Referendo parcial, de modo a restabelecer os efeitos das decisões judiciais já transitadas em julgado e das decisões judiciais posteriores à publicação de lei estadual que previu o direito. Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida e julgada parcialmente procedente.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADPF 79, STF/Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes, DJe de 29.7.2021) – Grifos nossos

Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Relª. Minª. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(ADPF 789, STF/Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 8.9.2021) – Grifos nossos

Embora na situação dos autos seja cabível, tal como afirmado nas informações prestadas pela presidência dos Tribunais de Justiça referidos, a interposição de recursos nos autos de cada um dos processos indicados na inicial – como de fato ocorreu –, o que faria questionar o cabimento da ADPF sob a ótica do princípio da subsidiariedade, é certo que a discussão tem alcance mais amplo, não havendo via que, com a mesma eficácia e abrangência, esteja apta a sanar a lesão arguida.

Além disso, é legítimo considerar que os processos listados na inicial são meramente representativos da controvérsia, servindo de mostra da inconstitucionalidade arguida, se existente. Rápida pesquisa de jurisprudência no sítio do Supremo Tribunal Federal – e a constatação de decisões em recursos extraordinários e reclamações tratando da matéria – evidencia a existência de controvérsia constitucional relevante, em instâncias diversas, sobre a interpretação dos dispositivos constitucionais relacionados à competência dos Tribunais de Contas.

Logo, não há óbice ao conhecimento desta arguição de descumprimento de preceito fundamental.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

No mérito, algumas considerações são necessárias, em especial quanto ao alcance do entendimento do Supremo Tribunal Federal que a requerente acredita desrespeitado.

Da leitura dos acórdãos indicados na inicial, fica claro que, contrariamente ao arguido pela requerente, o Supremo Tribunal Federal confirmou entendimento, por maioria de votos, pela competência exclusiva das Câmaras Legislativas municipais para o julgamento de contas de prefeito, **seja qual for a natureza dos atos objeto de exame, se de gestão ou de governo – e não só para efeito de inelegibilidade.**

A controvérsia submetida à apreciação do STF no RE 848.826 teve origem em apelo de ex-prefeito contra o indeferimento de seu registro de candidatura a cargo político pelo Tribunal Superior Eleitoral, após a rejeição de suas contas (de gestão) pelo Tribunal de Contas, sem apreciação pela Câmara Legislativa municipal.

O Ministro Roberto Barroso, Relator daqueles autos, fez distinção entre os atos de governo e de gestão do prefeito para fins de definição do órgão competente para julgamento das referidas contas, se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas, afirmando que, nos casos em que o prefeito atua como ordenador de despesas (atos de gestão), é a Corte de Contas o órgão legitimado ao julgamento das contas referidas. Disse o Ministro, em seu voto:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Há duas naturezas de contas: de governo e de gestão. O Tribunal de Contas presta dois tipos de atividades: de fiscalização e de julgamento de contas. No caso das contas de governo, porque têm uma característica política, o Tribunal de Contas apenas apresenta parecer prévio, e a casa legislativa julga. No caso de contas de gestão, que têm natureza técnica, o julgamento definitivo é feito pelo Tribunal de Contas, passível de controle pelo Poder Judiciário.

Os prefeitos municipais não precisam ser ordenadores de despesa. Eles têm que prestar contas de governo, mas não precisam prestar contas gestão se não forem ordenadores de despesa. Mas, se escolherem ser, evidentemente estão sujeitos às regras de qualquer ordenador de despesa (p. 20 do acórdão)

O Ministro Relator foi acompanhado, em seu entendimento, pelo saudoso Ministro Teori Zavascki, pela Ministra Rosa Weber, pelo Ministro Luiz Fux e pelo Ministro Dias Toffoli.

O Ministro Ricardo Lewandowski inaugurou a divergência, em voto que prevaleceu, no sentido de prestigiar o cargo em discussão, e não a natureza dos atos praticados por aquele que o exerce. São trechos de seu voto:

Compete, pois, às Câmaras Municipais o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção. A competência do órgão 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 (p. 63 do acórdão)

Percebe-se que o juiz natural das contas do prefeito sempre será a Câmara Municipal, prestigiando-se, portanto, a democracia, a soberania popular, a independência e a autonomia do órgão legislativo local.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Destaco, entretanto, que o caráter puramente político das Câmaras Municipais é amenizado, justamente, pelo exame do parecer prévio das contas por parte dos Tribunais de Contas. Observo que há, no caso, um balanço, um mix, muito prudente que foi elaborado pelo constituinte de 88.

Verifico que a distinção entre as contas políticas e as contas de gestão passou a ser feita pela Lei Complementar 135/2010. No entanto, percebo que houve um exacerbamento hermenêutico em relação aos seus dispositivos, de modo a atribuir-se aos Tribunais de Contas, indevidamente, força vinculante aos seus pareceres, em se tratando de contas de gestão. Isso porque um número enorme de candidatos ou representantes, notadamente Prefeitos, que vem crescendo de maneira exponencial, tornaram-se inelegíveis por um pronunciamento do Tribunal de Contas, órgão de natureza eminentemente administrativa, ainda sujeito à apreciação do órgão legislativo.

Entendo, assim, não ser juridicamente relevante a distinção dos tipos de contas a serem prestadas pelos chefes do Poder Executivo municipal para efeitos de determinação da competência para julgamento destas. (p. 67 do acórdão)

A análise se deu de forma ampla. Embora no caso examinado estivesse em jogo a elegibilidade ou inelegibilidade do então recorrente, o conteúdo do voto vencedor e dos que o acompanharam faz ver que não era intenção da Corte que o entendimento sobre a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para o julgamento de contas de prefeito, mesmo as de gestão, ficasse restrito aos possíveis efeitos eleitorais de eventual condenação pelo Tribunal de Contas.

E isso porque, em realidade, já prevalecia na Corte o entendimento da competência da Câmara dos Vereadores para o julgamento das contas do



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

prefeito, sem ressalvas. O que motivou o julgamento do caso sob a sistemática da repercussão geral, como vislumbrado na decisão do Ministro Relator que a reconheceu, foi a alteração do art. 1º, I, 'g', da LC 64/1990¹ pela LC 135/2010, cuja constitucionalidade houvera sido reconhecida pela Corte na ADI 4.578 e nas ADCs 29 e 30.

Entendeu o Ministro Relator, na ocasião, citando julgados que reconheciam a competência meramente opinativa dos Tribunais de Contas ao julgarem contas de prefeitos, ser *“conveniente que o Plenário do Tribunal revisit[asse] a matéria”*, para averiguação de possíveis efeitos da norma nova sobre a orientação da Corte.²

A menção específica, na construção da tese de repercussão geral, da expressão *“para fins do art. 1º, g, inciso I, da Lei Complementar 64, de 18 de*

1 Era essa a redação originária do art. 1º, I, g, da LC 64/1990:

“Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão”.

Com a modificação promovida pela LC 135/2010, assim ficou a redação do dispositivo referido:

“Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se 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”.

2 P. 11 a 16 do acórdão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010” não teve, assim, a pretensão de validar a competência do Tribunal de Contas **para fins distintos do eleitoral.**

Fez-se o adendo como reforço ao entendimento que, já então, vinha sendo adotado pela Corte, no sentido de confirmar que, **a despeito da alteração promovida pela LC 135**, mantinha-se, também para fins eleitorais, a orientação precedente da Corte.

Nada obstante, é fato que o Plenário demonstrou preocupação maior com os efeitos eleitorais – mais especificamente com a possível decretação de inelegibilidade do prefeito – que poderiam decorrer de eventual decisão da Corte de Contas que, sem o aval da Câmara Legislativa, houvesse julgado as contas de gestão de prefeito, **não tratando a Corte especificamente de outros possíveis efeitos.** Disse o Ministro Ricardo Lewandowski, nesse sentido:

Verifico que a distinção entre as contas políticas e as contas de gestão passou a ser feita pela Lei Complementar 135/2010. No entanto, percebo que houve um exacerbamento hermenêutico em relação aos seus dispositivos, de modo a atribuir-se aos Tribunais de Contas, indevidamente, força vinculante aos seus pareceres, em se tratando de contas de gestão.

Isso porque um número enorme de candidatos ou representantes, notadamente Prefeitos, que vem crescendo de maneira exponencial, tornaram-se inelegíveis por um pronunciamento do Tribunal de Contas, órgão de natureza eminentemente administra-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

tiva, ainda sujeito à apreciação do órgão legislativo”. (p. 67 do acórdão)

“Eu até mantenho com mais firmeza esse meu ponto de vista desde os tempos do Eleitoral, porque eu, que fui notoriamente um dos defensores da Lei da Ficha Limpa, verifiquei que houve um exacerbamento hermenêutico com relação a essa Lei. E, hoje, o número de candidatos que se tornam inelegíveis por um parecer, um “julgamento”, porque tenho dúvidas se podemos chamar o pronunciamento do Tribunal de Contas de julgamento; quer dizer, o número de políticos, notadamente de prefeitos, que se tornam inelegíveis por uma decisão de um órgão de natureza eminentemente administrativa vem crescendo de forma exponencial. Esta é uma preocupação que eu quero expressar. E por isso que eu acho que nós temos que prestigiar, data venia, a democracia, a soberania popular. Se as câmaras não estão funcionando a contento, eu tenho esperança, tenho fé de que, com a evolução histórica e o futuro – que entendo sempre promissor – de nosso País, os costumes políticos certamente evoluirão e nós teremos representantes do povo cada vez mais capacitados. (p. 77 do acórdão)

O Ministro também não deixou de notar o receio, **externado na ocasião pela Procuradoria-Geral da República**, de que o prefeito ficasse imune de responsabilização em outras esferas, uma vez enfraquecida a atuação da Corte de Contas na fiscalização de suas contas. Veja-se a conclusão de seu voto:

Há uma preocupação que me parece muito justa e válida, que é veiculada pelo eminente Procurador-Geral da República, no sentido de que essa tese, quer dizer, da aprovação das contas dos prefeitos tanto de governo quanto de gestão – agora confirmada pelo Supremo –, sempre a cargo das câmaras municipais, à luz de um parecer prévio nos tribu-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

nais de contas competentes, não tenha nenhuma repercussão na esfera judicial para efeito de persecução dos ilícitos de improbidade administrativa, dos crimes eleitorais e outros eventualmente conexos. Mas isso nós poderemos explicitar em uma assentada posterior. Acho que não há divergência quanto a esse aspecto. É uma preocupação perfeitamente justa e válida do eminente Procurador.

Sendo assim, e considerando que esta ADPF não se ampara unicamente num alegado descumprimento de decisões do STF (que nem seria, isoladamente considerado, argumento típico de ADPF), **a Procuradoria-Geral da República entende que há espaço para revisão do posicionamento da Corte quanto à preservação da competência da Corte na extensão pretendida pelo requerente, ou seja, para o julgamento das contas do prefeito quando age na condição de ordenador de despesas, e para o fim específico de considerar válidas as penalidades de multa e de ressarcimento ao erário eventualmente aplicadas.**

Amparam o entendimento não apenas os preceitos constitucionais que tratam da divisão de competências entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas, como também, muito especialmente, o princípio republicano – de que decorrem os deveres de probidade, de transparência e de prestação de contas – e a moralidade que hão de reger a atuação de mandatários e os mecanismos e forma de fiscalização de seus atos.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao tratar do controle externo sobre as contas de gestores, a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 71, I e II, o seguinte:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

*I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;*

*II - **julgar** 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;*

É nítida a distinção entre o tratamento constitucional conferido às **contas prestadas anualmente** pelo Chefe do Poder Executivo – nos três níveis, por razão de simetria constitucional, consoante previsão expressa do art. 75³ da CF/1988 – e as **contas de ordenação de despesas**, prestadas por administradores e demais pessoas responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e por quem der prejuízo ao erário.

As **contas anuais** (também chamadas contas de governo) correspondem à execução global do orçamento, que há de estar amparada em parâmetros de responsabilidade fiscal. Diz respeito à atuação eminentemente política do

3 *“Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”.*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mandatário, e, por isso, sujeita-se a **juízo de caráter político**, a ser realizado pelo Poder Legislativo da esfera competente.

A participação da Corte de Contas se dá mediante a elaboração de parecer prévio, de natureza técnica, que será submetido à apreciação definitiva pelo Legislativo. Daí a utilização do termo “*apreciar*” no inciso I do art. 71 transcrito, com a menção expressa à formulação de parecer, em contraposição ao termo “*julgar*” do inciso seguinte.

As contas de ordenação de despesas (ou **contas de gestão**) dizem respeito à administração de bens, dinheiro ou valores públicos, e correspondem à gestão tipicamente administrativa, de caráter técnico, que não é usualmente exercida pelo Chefe do Poder Executivo. Quando for, entretanto, exercida pelo Chefe do Executivo – o que se verifica em municípios menores –, evidentemente não perde sua natureza, submetendo-se por isso a **juízo de caráter técnico, de legalidade**, pelo Tribunal de Contas (e não mera apreciação preliminar e parecer prévio para posterior julgamento pelo Legislativo), como expressamente previsto no art. 71, II, da Constituição Federal.

A natureza dos atos e o tipo de julgamento a que se sujeitam foi bem explicitada pelo eminente Ministro Roberto Barroso no julgamento do RE 848.826. Eis o que disse em seu voto:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O art. 71 da Constituição, na leitura que faço, que coincide com a que foi exposta pelo Procurador-Geral, contempla incisos I e II. E esse artigo, embora se refira ao Tribunal de Contas da União, ele se aplica aos Tribunais de Contas dos Estados e as contas dos Estados e dos Municípios por força do art. 75 da própria Constituição. Portanto, a minha leitura desse dispositivo constitucional é que existem contas de duas naturezas, uma que tem uma dimensão essencialmente política e outra que tem uma dimensão essencialmente técnica.

Na primeira categoria, estão as contas de governo, estas, sim, as contas que têm uma dimensão política. Essas contas, elas só podem ser prestadas pelo Chefe do Executivo, que são as contas do governo e estão relacionadas à gestão política da coisa pública, estão relacionadas aos grandes números, elas são prestadas por valores globais em que o órgão fiscalizador vai verificar se o orçamento está sendo executado, se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente direcionadas àqueles setores, se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados. Estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada.

Na segunda categoria, que tem dimensão técnica, é que se encontram as contas de gestão, que são também chamadas contas dos ordenadores de despesas. Essas contas nem são exclusivas do Chefe do Executivo. Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente são. Na União, evidentemente, e nos Estados, de uma maneira geral, o governador não é ordenador de despesas, nem nos grandes municípios, mas nos pequenos municípios e até nos médios frequentemente o prefeito também é o ordenador de despesas.

Mas é preciso acentuar que as contas de gestão não estão relacionadas às opções políticas e ao cumprimento do orçamento. Elas estão associadas à probidade, à lisura da administração, à correção com que se comporta o administrador público, e tem ele o dever de comprovar a adequada alocação desses recursos. Portanto, essa é, Presidente, a questão posta.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Em primeiro lugar, identificar que existe uma distinção entre conta de governo e contas de gestão. As contas de governo são sujeitas a uma avaliação política, as contas de gestão são sujeitas a uma avaliação técnica. (p. 19 do acórdão) – Grifos nossos.

Assim também pelo Ministro Luiz Fux, reforçando a equiparação dos prefeitos, na hipótese examinada, aos gestores de recursos públicos:

À evidência, trata-se de duas modalidades de prestação de contas que não se assemelham. De um lado, as contas de governo espelham a situação financeira das unidades federadas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de ordem a exteriorizar os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. No autorizado magistério de Flávio Sátiro Fernandes, '[nas contas globais ou de governos] são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativo de irregularidade nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político, facultando-se ao Poder Legislativo Municipal aprová-las ou rejeitá-las seguindo esse critério'. Trata-se do estrito cumprimento observância do orçamento, dos planos e programas de governo, a verificação dos níveis de endividamento, o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e gastos com pessoal etc.

Por outro lado, as contas de gestão referem-se a atos específicos e individualizáveis de administração de recursos públicos pelos seus administradores e responsáveis por geri-los, bem assim



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, aí incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Dito de outro modo, elas não aludem à conduta do gestor no exercício de suas funções políticas de organização, planejamento e controle das políticas públicas dos respectivos entes, conforme as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Em vez disso, cuidam da arrecadação de receitas e determinação de despesas, da admissão de pessoal, da concessão de aposentadoria, da realização de licitações, das contratações por parte do Poder Público, do empenho, liquidação e pagamento de despesas.

(...)

Ao atuar como ordenador de despesas, o Prefeito não desempenha função eminentemente política, mas, ao revés, sua atuação diz respeito diretamente ao funcionamento da máquina administrativa municipal, equiparável, bem por isso, aos demais administradores de recursos públicos.

Consequentemente, não se coaduna com essa leitura constitucionalmente adequada da fiscalização das suas contas que a responsabilidade específica e individualizável do Prefeito pela execução de despesas públicas recaia exclusivamente sobre a Câmara Municipal.

Sempre que estiver atuando como ordenador de despesas, compete ao Tribunal de Contas o julgamento – ancorado em critérios estritamente técnicos e objetivos (e.g., constitucionalidade, juridicidade, legalidade, economicidade etc.) – das contas dos Prefeitos Municipais, de forma a apurar a regular aplicação de recursos públicos, consoante preconiza o art. 71, inciso II, da CRFB/88”. (p. 101 e seguintes do acórdão) – Grifos nossos.

A regra que ressei do conteúdo do art. 71 da CF/1988 – com as distinções dos incisos I e II – é confirmada no art. 31 do texto constitucional⁴.

⁴ “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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ao tratar da fiscalização de contas em âmbito municipal, o dispositivo prevê a elaboração de parecer prévio pelo Tribunal de Contas respectivo especificamente para *“as contas que o Prefeito deve **anualmente** prestar”*, equiparadas às contas de governo (anuais) do inciso I do art. 71.

A previsão quis abarcar a função típica do Chefe do Executivo municipal, cujos atos passarão por crivo político definitivo da Câmara de Vereadores, que pelo voto de dois terços de seus membros poderá afastar o juízo técnico do Tribunal de Contas.

Sempre que exercer a função excepcional de ordenador de despesas, porém, terá suas contas (que não necessariamente têm periodicidade anual) submetidas à regra do art. 71, II, da CF/1988, que é hipótese de julgamento eminentemente técnico, como visto, pelo Tribunal de Contas competente.

A diferença manifesta entre a fiscalização efetuada pela Corte de Contas com base no inciso I do art. 71 da CF/1988 e o julgamento fundamentado no inciso II do mesmo dispositivo constitucional é relevante para que não se politize o controle da probidade do gasto público, como também alertado pelo Ministro Barroso no julgamento do RE 848.826:

§ 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.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os prefeitos municipais não precisam ser ordenadores de despesa. Eles têm que prestar contas de governo, mas não precisam prestar contas gestão se não forem ordenadores de despesa. Mas, se escolherem ser, evidentemente estão sujeitos às regras de qualquer ordenador de despesa. O que se não pode fazer, a meu ver, é politizar o controle da probidade e da honestidade dos gastos. Você pode fazer controles políticos. Mas dizer que o prefeito comprovadamente dizia que pagava o fornecedor e botava o dinheiro no bolso, que isso é um julgamento político que a Câmara Municipal vai fazer, e nós vamos dizer que é ladrão, mas foi absolvido politicamente, a vida não pode ser assim. (p. 20 e 21 do acórdão)

Como reflexo temerário da desconsideração da distinção entre contas de governo e contas de gestão, para fins de definição da maior ou menor amplitude da função fiscalizatória do Tribunal de Contas, tem-se a possibilidade de eventual apoio político do Legislativo municipal ao Chefe do Executivo do mesmo município resultar no afastamento, expresso ou por omissão, da responsabilização do prefeito malversador, em violação do escopo indenizatório e restituidor do processo de contas e afronta manifesta à moralidade.

É, assim, da maior relevância constitucional o resguardo da esfera autônoma de atuação dos Tribunais de Contas no julgamento de contas de gestão prestadas por mandatários eleitos para a Chefia do Executivo municipal, viabilizando-se, a partir de julgamento técnico-jurídico, a responsabilização do gestor faltante, com a aplicação das sanções cabíveis – como multa e ressarcimento ao erário –, também de atribuição da Corte de Contas. É a previsão expressa do inciso VIII e do § 3º do mesmo art. 71 da CF/1988:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

(...)

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Propõe-se, então, mudança de posicionamento da Corte sobre o tema **nessa extensão, compatível com o pedido da requerente.**

Compreende-se viável a revisão parcial da orientação da Corte, que, sem desconsiderar a preocupação externada a respeito do reconhecimento da inelegibilidade de prefeito a partir de julgamento de suas contas pelo Tribunal de Contas, preserve, ao menos, as possíveis sanções que decorram da rejeição pela Corte de Contas das contas de gestão de prefeito, tal como a aplicação de multa e de condenação de ressarcimento ao erário, reconhecendo-lhe poder decisório nessa hipótese, independentemente de confirmação pelo Poder Legislativo municipal.

Entender de outro modo esvaziaria o conteúdo do art. 71, II e VIII, e § 3º, da Constituição Federal – que ficariam sem aplicação na hipótese de ser o prefeito o ordenador de despesas, sem nenhuma alteração quanto à natureza dos atos decorrentes dessa atuação –, além de abrir espaço para



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

imoralidades e possíveis acordos espúrios que beneficiam ilegitimamente gestores faltantes, em prejuízo da moralidade e do princípio republicano.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento desta arguição e pela procedência do pedido, de modo a invalidar decisões ou afastar interpretações que impeçam a atuação do Tribunal de Contas da esfera competente no julgamento definitivo de contas de gestão de prefeitos, com aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de posterior validação pela Câmara de Vereadores respectiva.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

STA