

# JULGAMENTO DAS CONTAS MUNICIPAIS. STF ALTERA O PANORAMA

*Ivan Barbosa Rigolin*

*(jul/25)*

I – Este assunto – julgamento, e esperada aprovação, das contas do Executivo municipal – de longa data parecia voar em céu de brigadeiro, ou navegar qual cisne manso nas mais plácidas águas deste mundo, eis que o Supremo Tribunal Federal vem de alterar muito significativamente a paisagem.

Com julgamento havido entre 14 e 21 de fevereiro de 2.025 o Plenário do STF, julgando pelo *apertado* placar de 11 a 0 a ADPF (ação de descumprimento de preceito federal) nº 982 - Paraná, proposta pela ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, decidiu que compete ao Tribunal de Contas, e não mais à Câmara Municipal, rejeitar *contas de gestão* de ordenadores de despesa nos Municípios.

Desde logo se destaque – e o acórdão, de 41 fls., o deixa bastante claro – que existem duas espécies de contas que as autoridades municipais realizam: contas de *governo* e contas de *gestão*.

Contas de *governo* são aquelas anuais, o ‘balanço’ do exercício, a execução orçamentária em si, pela qual o Prefeito é responsável, enquanto que contas de *gestão* são aquelas realizadas por ordenadores de despesa, como definidos em lei federal, e que podem não ser o Prefeito.

As contas de gestão são um ‘detalhe’, uma parte ou um pormenor das contas de governo, nas quais se incluem, e apenas essas contas de gestão passam a sujeitar-se, quando é o caso, a reprovação definitiva pelo Tribunal de Contas, que sobre elas profere *juízo e não apenas parecer*.

A Câmara Municipal, que continua julgando as contas de governo do Executivo, não mais tem ação sobre desfavoráveis julgamentos das contas de gestão, de autoridades municipais que podem não ser o Prefeito, pelo Tribunal de Contas.

Vamos aos detalhes.

II – Ficou assim dividida a competência para apreciar as contas do Executivo municipal:

- a Câmara Municipal dá a palavra final ao apreciar o parecer do TCE sobre as contas anuais, ou sejam as de governo. Vale para este ponto o art. 31 da Constituição, cujo § 2º reza:

Art. 31 (...)

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Talvez já fosse hora de a Constituição dar o nome do ‘órgão competente’ para emitir o parecer, ou seja a Câmara Municipal, que é o Legislativo municipal - ou alguém imaginará que exista algum outro órgão competente para aquilo ? Mas esse pormenor do texto constitucional não altera a regra sabida e consabida de todos;

- o Tribunal de Contas do Estado não opina mas *julga* as contas de gestão do Executivo, sejam aquelas devidas à vontade dos *ordenadores de despesa* (Prefeito, ou Secretário, ou Diretor, ou a autoridade incumbida pela norma local de desencadear despesa).

Entra neste ponto outro dispositivo constitucional, o art. 71, que prescreve:

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

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 controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

- quanto à ordenação de despesas o velho e sempre bom Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1.967 (reforma administrativa federal), assim definiu *ordenador de despesa*:

Art. 80 Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesa é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, amortização de pagamento, suprimento de dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Ainda que o destinatário dessa norma seja a União, os conceitos contábeis ali expendidos são absolutamente gerais para todo e qualquer ente público, e se aplicam inquestionavelmente a todos salvo quando inexistente, a instituição focada, nos entes federados locais.

Assim, para efeito de se aplicar o acórdão do STF na ADPF 082 a Estados e Municípios, vale o vetusto conceito do DL 200/67.

III – Foi, portanto, Constituição contra Constituição. Como o art. 31 diz respeito especificamente ao Município, e como o art. 71 se refere à União, parece que a atenção para o Município foi toda absorvida pelo art. 31, e o art. 71 não mereceu atenção.

Ocorre que as normas do art. 71 sempre foram acatadas pelas Constituições estaduais pelo princípio da *simetria*, de modo a que as CEs sempre repetiram normas, que tinham cabimento para os Estados porque não se referiam a exclusividades institucionais federais, nas Cartas estaduais. E foi o caso dos Tribunais de Contas.

As Constituições dos Estados verteram para o seu corpo, ampliadas até mesmo em número de competências, as regras constitucionais federais relativas ao TCU, para os TCEs, e dentre essas a da competência de julgar contas de responsáveis por dinheiros e valores públicos.

Se é assim desde décadas – e desde Constituições anteriores à atual de 1.988 -, então não havia razão para essa matéria ter sido negligenciada por tantos anos, ou para que doutrina e jurisprudência tanto batessem o pé em favor da exclusividade julgatória da Câmara municipal, isso, mesmo assim, quando alguém se lembrava do assunto ...

A grande surpresa foi a de *apenas agora, em 2.025*, esse tema ter sido reventilado de modo enérgico, por ação, poucos anos atrás, da associação de membros dos tribunais de contas, a qual culminou na decisão do Supremo Tribunal em resposta àquela ofensiva. São estranhas as coisas nesta Ilha de Vera Cruz ...

IV – Com todo efeito e repetindo, custa crer, e é bem pouco compreensível como uma questão fundamental como a de saber quem julga as contas do Municípios pudesse ficar até o ano da graça de 2.025 no mínimo mal definida.

O acórdão da ADPF 982 historia muito bem todo esse período do direito público brasileiro, e bem ilustra como o entendimento jurisprudencial vacilou durante décadas até o ano presente, até que nos últimos tempos se pacificou no sentido de que era apenas e tão somente a Câmara Municipal a final julgadora das contas do Executivo, sejam elas quais forem. Isso agora mudou.

Como pode ter sido ignorado o embate, o choque ou o contraste entre de um lado o art. 31, § 2º, e de outro lado o art. 71, inc. II, ambos da Constituição, para o efeito de se definir a quem a cabe afinal julgar as contas do Executivo municipal ?

Parecia pacífico, como se disse ao início desta resenha, que o ente julgador das contas do Executivo municipal era a Câmara Municipal – e ponto final; estava encerrada a questão.

Qual a surpresa do publicista, entretanto, quando deparou, em março de 2.025, com o desfecho da ação movida pela ATRICON – PR, a qual bem suscitou o histórico inconformismo dos Tribunais de Contas quanto à regra de que o julgamento se dava exclusivamente pela Câmara, um ente político, e não pelos TCs, organismos técnicos de aparelhada estrutura e reconhecida eficiência operacional no país ? <sup>(1)</sup>

V – A quem ainda não engoliu – ou se engoliu ainda não deglutiu – a recente *ressurreição* do tema das contas de governo e das contas de gestão, uma breve referência histórica.

---

<sup>1</sup> Recordamo-nos vivamente das aulas de Direito Constitucional ministradas pelo saudoso professor José Luís de Anhaia Mello na velha Academia de São Paulo, ao início da década de 70, em que manifestava sua irresignação com a regra constitucional. Faleceu o mestre muito antes, no entanto, de ver a leitura constitucional mudar.

Acaso se recorda o gentil leitor de onde remonta essa distinção ? De dois milênios atrás, do direito romano, que separava o *jus imperii* do *jus gestionis*.

*Jus imperii* (direito de império) era aquele poder deferido aos governantes máximos do Estado para gerirem soberana e discricionariamente a máquina pública, exercitando suas funções de maneira ampla e generalizada.

*Jus gestionis* (direito de gestão), algo menor que o anterior e inscrito nele, era a atividade negocial exercida pela autoridade tal qual fora um particular ou uma entidade privada.

O direito de império ditava as regras para o exercício do direito de gestão, que era a administração em ponto pequeno daquele, através dos negócios que a autoridade celebrava, assim gerindo ou gestionando a atividade do estado a cada momento específico e circunscrito.

Não é outro o direito de hoje nos estados institucionalizados, por exemplo nos Municípios. Só o Prefeito exerce o '*jus imperii*' municipal, representando o Município genérica e amplamente, obedecida apenas a Constituição e a legislação aplicável. Dentro desse só limite o Prefeito contrai e assume as *contas de governo*.

Quanto às *contas de gestão*, tradução moderna do *jus gestionis*, e ainda dentro do Município, autoridades como o Prefeito, ou então Secretários Municipais, Diretores de Departamento ou outras ainda na forma do que dispuser a legislação local, praticam atos de gestão como *ordenadores de despesas* (v. definição dada pelo DL 200/67, retro).

Essas contas de gestão é que são julgadas em definitivo pelos Tribunais de Contas estaduais, sem possibilidade de a Câmara modificar a decisão dos TCEs.

Essas contas, mesmo que rejeitadas pelo TCE, *jamais podem ter condão de impor inelegibilidade aos responsáveis.*

Somente o julgamento negativo das contas anuais, que são as contas de governo, e cujo julgamento final é pela Câmara Municipal após emissão do parecer pelos TCEs, é que pode ensejar inelegibilidade.

E a quem diz que o bolso é o órgão mais sensível do ser humano, esse órgão, quando comparado com a inelegibilidade, assume o segundo lugar ...

Quanto às contas de gestão, o julgamento é técnico pelo TCE, e as penas que desse julgamento podem advir são apenas pecuniárias, ou sejam de ressarcimento dos valores impugnados, e/ou multas, nunca algo maior que isso, ou diferente disso.

Enfim, as contas municipais têm dois julgadores: contas de *governo*, Câmara Municipal; contas de *gestão*, Tribunal de Contas do Estado.

VI – É preciso que os interessados neste tema conheçam a decisão do STF, preferida à unanimidades dos onze Ministros na ADPF nº 982 – PR, julgamento em 14 a 21 de fevereiro de 2.025, e que é a seguinte:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido da arguição de descumprimento de preceito fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF. Ao final, fixou a seguinte tese de julgamento: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g,

da Lei Complementar nº 64/1990”, nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Falou, pela requerente, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 14.2.2025 a 21.2.2025.

Observe-se por fim a coerente preocupação dos Ministros julgadores em *anular* as decisões em processos judiciais ainda não transitados em julgado (ou seja ainda em curso) que tenham dado provimento a pedidos de anular decisões dos Tribunais de Contas que tenham imputado débitos a ordenadores de despesas.

Ilustrando: o TCE julgou irregular uma conta de gestão e determinou ao responsável multa e que devolva o numerário respectivo. O responsável não se conformou e ingressou com ação judicial contra essa decisão do TCE. O Judiciário deu provimento e esse pedido, e anulou a imputação de débito. O processo ainda corre, e a decisão ainda não é definitiva. Com este acórdão na ADPF 982 o STF anulou a decisão que anulou o débito.

Cuidado, Moreira !..