

Gerson Mesquita de Brito

TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DAS CONTAS MUNICIPAIS:

Competências, parecer prévio, julgamento de prefeitos
e responsabilização dos gestores públicos



Gerson Mesquita de Brito

TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DAS CONTAS MUNICIPAIS:

Competências, parecer prévio,
julgamento de prefeitos e
responsabilização dos gestores públicos



**Fortaleza-CE
2026**

© Copyright 2026 - Todos os direitos reservados.

FICHA TÉCNICA:

Editor-chefe: Vanques de Melo

Diagramação: Vanques Emanuel

Capa: Vanderson Xavier

Produção Editorial: Editora DINCE

Revisão: Da Autora

CONSELHO EDITORIAL:

Dr. Felipe Lima Gomes (Mestre e doutor pela UFC)

Prof. e Ma. Karine Moreira Gomes Sales (Mestra pela UECE)

Francisco Odécio Sales (Mestre pela UECE)

Ma. Roberta Araújo Formighieri

Alice Maria Pinto Soares

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

BRITO, Gerson Mesquita de

TRIBUNAIS DE CONTAS E O CONTROLE DAS CONTAS MUNICIPAIS:

Competências, parecer prévio, julgamento de prefeitos e responsabilização dos gestores públicos

Editora DINCE 2026. 183p.

ISBN: 978-85-7872-840-3

DOI: 10.56089/978-85-7872-840-3

1. Processo Civil 2. Precedentes Judiciais I. Título

Todos os direitos reservados. Nenhum excerto desta obra pode ser reproduzido ou transmitido, por quaisquer formas ou meios, ou arquivado em sistema ou banco de dados, sem a autorização de idealizadores; permitida a citação

NOTA DA EDITORA

As informações e opiniões apresentadas nesta obra são de inteira responsabilidade do(s) autor (es).

A DIN.CE se responsabiliza apenas pelos vícios do produto no que se refere à sua edição, considerando a impressão e apresentação. Vícios de atualização, opiniões, revisão, citações, referências ou textos compilados são de responsabilidade de seu(s) idealizador (es).

Impresso no Brasil

Impressão gráfica: DIN.CE

CENTRAL DE ATENDIMENTO:

Tel.: (85) 3231.6298 / 9.8632.4802 (WhatsApp)

Av. 2, 644, Itaperi / Parque Dois Irmãos – Fortaleza/CE

À minha família, presença constante em todos os caminhos que percorri e fundamento de tudo aquilo que pude construir.

E a todos aqueles que escolheram o serviço público como instrumento de transformação social e que, no exercício cotidiano de suas funções, trabalham para que o poder permaneça submetido ao Direito, as instituições sejam respeitadas e o patrimônio público seja verdadeiramente compreendido como patrimônio de todos.

Dedico.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à minha família, pelo apoio permanente, pela compreensão diante das ausências impostas pelos estudos e pelo trabalho e, principalmente, pela segurança de saber que, independentemente dos caminhos escolhidos, sempre existe um lugar ao qual retornar.

Agradeço também aos colegas e profissionais com quem tive a oportunidade de conviver ao longo de minha trajetória no serviço público. A experiência profissional ensina algo que os livros, isoladamente, dificilmente poderiam transmitir: por trás das competências, procedimentos e estruturas abstratamente descritos pelo Direito existem instituições formadas por pessoas e destinadas, em última análise, a servir à sociedade.

A todos os autores, pesquisadores, magistrados, membros dos órgãos de controle e demais profissionais cujas reflexões contribuíram para o desenvolvimento dos temas examinados neste livro, manifesto igualmente meu reconhecimento. Toda pesquisa jurídica é, em alguma medida, um diálogo entre aquilo que já foi construído e as novas perguntas que surgem das transformações do Direito e da realidade institucional.

-

APRESENTAÇÃO

O controle da Administração Pública constitui uma das garantias fundamentais do Estado Democrático de Direito. No campo das finanças públicas, essa exigência decorre de uma premissa republicana elementar: quem administra recursos pertencentes à coletividade deve prestar contas de sua atuação e sujeitar-se a mecanismos institucionais de fiscalização.

Nesse sistema, os Tribunais de Contas ocupam posição singular. A Constituição de 1988 lhes atribuiu competências que ultrapassam a fiscalização meramente contábil, alcançando aspectos financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, sob os parâmetros da legalidade, legitimidade e economicidade. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 139/2026 reforçou essa posição ao qualificá-los expressamente como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo.

É no âmbito municipal, entretanto, que surgem algumas das questões mais complexas do modelo constitucional brasileiro.

A partir dessa perspectiva, esta obra examina a posição constitucional dos Tribunais de Contas, sua autonomia e competências, a distinção entre contas de governo e contas de gestão, o papel do prefeito ordenador de despesas, a natureza do parecer prévio e a repartição de atribuições entre as Cortes de Contas e as Câmaras Municipais. Mais do que responder

quem julga determinada conta, pretende-se compreender como o ordenamento distribui competências, responsabilidades e efeitos jurídicos dentro de um sistema destinado, em última análise, a assegurar que o exercício do poder permaneça submetido ao Direito.

Sumário

INTRODUÇÃO	11
1.O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
1.1 Administração Pública e submissão ao controle.....	29
1.2..... O controle externo da administração pública – controle legislativo	31
1.3.Da fiscalização de legalidade ao controle de resultados	33
1.4.Controle interno e controle externo	35
1.5.Controle externo e separação de poderes	37
1.6.A Emenda Constitucional nº 139/2026 e a essencialidade dos Tribunais de Contas	38
1.7.O dever constitucional de prestar contas.....	40
1.8.Controle externo, democracia e <i>accountability</i>	41
2. CONTROLE EXTERNO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	43
2.1 O controle como elemento de limitação do poder	43

2.2 Controle e <i>accountability</i> pública	44
2.3 O controle externo como Sistema	46
2.4 Auxílio não significa subordinação.....	47
2.5 Controle técnico e controle político	49
2.6 Os limites recíprocos entre Administração e órgãos de controle.....	50
2.7 Controle externo e segurança jurídica.....	51
2.8 O controle como garantia institucional da República	52
2.9. A natureza jurídica dos tribunais de contas	53
2.10 A eficácia das decisões dos tribunais de contas	54
3. FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	56
3.1 Antecedentes históricos.....	57
3.2 A Constituição de 1891 e a constitucionalização do Tribunal de Contas	58
3.3 A construção de uma identidade institucional	59
3.4 A Constituição de 1988 e a ampliação do controle.....	60
3.5 O princípio da simetria e os Tribunais de Contas estaduais	61

3.6 Autonomia e autogoverno na jurisprudência do STF	62
3.7 Independência funcional e ausência de jurisdição judicial	64
3.8 Tribunais de Contas e Poder Legislativo: aproximação orgânica e independência funcional	65
3.9 A Emenda Constitucional nº 139/2026 como novo marco institucional	66
3.10 Tribunais de Contas estaduais, municipais e dos Municípios.....	67
3.11 Da instituição auxiliar à instituição essencial: uma mudança de perspectiva	68
4. NATUREZA JURÍDICA E AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	71
4.1 O problema da classificação jurídica	71
4.2 O Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário	72
4.3 A expressão “órgão auxiliar” e suas limitações	73
4.4 Competência constitucional própria.....	74
4.5 Autonomia institucional e autogoverno	75
4.6 A posição institucional após a EC nº 139/2026	76
4.7 Tribunal de Contas como órgão constitucional autônomo	77

4.8 A natureza das decisões e a ideia de jurisdição de contas	78
4.9 O controle judicial das decisões.....	79
4.10 A Súmula 347 e os limites do exame de constitucionalidade.....	80
5. AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	82
5.1 Considerações iniciais.....	83
5.2 Apreciar as contas anuais do chefe do Executivo	84
5.3 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis	85
5.4 O julgamento de contas dos demais Poderes	86
5.5 Apreciações de atos de pessoal para fins de registro	87
5.6 Inspeções e auditorias	87
5.7 Fiscalizações de recursos transferidos	88
5.8 Prestação de informações ao Poder Legislativo.....	89
5.9 Aplicações de sanções.....	89
5.10 Imputação de débito e aplicação de multa	90
5.11 Assinatura de prazo para correção de ilegalidade.....	91

5.12 Sustação de atos	92
5.13 Representação aos órgãos competentes	93
5.14 Competências expressas e limites implícitos	93
5.15 O art. 75 e a projeção das competências sobre os Estados	94
5.16 O problema municipal.....	95
5.17 Uma classificação funcional das competências	96
a) Competência opinativa ou consultivo-instrutória:	96
b) Competência julgadora:	96
c) Competência fiscalizatória:.....	97
d) Competência corretiva e cautelar:	97
e) Competência sancionatória e ressarcitória:.....	97
6. PROCESSO DE CONTAS, CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E PODERES CAUTELARES.....	98
6.1 O processo como instrumento do controle externo.....	99
6.2 Diversidades dos processos perante as Cortes de Contas	100
6.3 O contraditório e a ampla defesa.....	101
6.4 A Súmula Vinculante nº 3.....	102
6.5 Atos de aposentadoria, reforma e pensão e o Tema 445.	103

6.6 Segurança jurídica e confiança legítima	104
6.7 Prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas	105
6.8 Interrupção da prescrição por atos de fiscalização.....	106
6.9 Motivação das decisões.....	106
6.10 Processo sancionador e individualização da responsabilidade	107
6.11 Poder geral de cautela	108
6.12 Requisitos e limites das cautelares.....	109
6.13 Indisponibilidade de bens e preservação do resultado útil	110
6.14 Poder cautelar e separação de poderes	111
6.15 Contraditório diferido nas medidas urgentes	111
6.16 Processo de controle e efetividade constitucional.....	112
7. NATUREZA E EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	115
7.1 O problema da eficácia	115
7.2 Parecer, determinação e decisão condenatória.....	115
7.3 Eficácia própria e ausência de coisa julgada judicial.....	116

7.4 Imputações de débito	117
7.5 Multa	118
7.6 A eficácia de título executivo.....	119
7.7 Quem executa a decisão?	119
7.8 Tema 642: execução de multa aplicada a agente municipal	120
7.9 Tribunal de Contas não é órgão de cobrança judicial	121
7.10 Controle judicial do título executivo.....	121
7.11 Prescrição da pretensão de ressarcimento: Tema 899...	122
7.12 Tema 899 e improbidade administrativa.....	123
7.13 Prescrição da decisão e prescrição da execução	124
7.14 Decisão do Tribunal de Contas como elemento para outras esferas.....	124
7.15 Efeito declaratório, constitutivo, condenatório e opinativo	125
7.16 A ideia de “coisa julgada administrativa”	126
7.17 A eficácia das decisões e o prefeito	127
7.18 A eficácia como função da competência.....	128

8. CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO	129
8.1 A necessidade da distinção	131
8.2 Contas de governo.....	132
8.3 Conteúdo das contas de governo.....	133
8.4 O responsável nas contas de governo	134
8.5 Competência sobre as contas de governo	134
8.6 Contas de gestão	135
8.7 O sujeito das contas de gestão	136
8.8 Critério material: macrogestão e microgestão	137
8.9 Critério do conteúdo.....	138
8.10 Critério da decisão	138
8.11 A periodicidade como critério insuficiente.....	139
8.12 Contas de gestão e tomada de contas especial	140
9. O PREFEITO COMO CHEFE DE GOVERNO E COMO ORDENADOR DE DESPESAS.....	143
9.1 A dupla posição jurídica do prefeito	146
9.2 O problema da identidade pessoal	147

9.3 O erro de transformar o Tema 835 em imunidade de contas	149
9.4 Convênios e tomada de contas especial	150
9.5 Competência para ressarcimento e sanção	152
9.6 A distinção entre julgamento de contas e julgamento da pessoa	153
10. O PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO PREFEITO	157
10.1 A peculiaridade constitucional do parecer prévio.....	157
11. O JULGAMENTO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL.....	163
11.1 Competência constitucional própria.....	163
11.2 Devido processo no julgamento das contas	166
12. A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF: DOS TEMAS 157 E 835 À ADPF 982.....	171
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	175
REFERÊNCIAS.....	179

INTRODUÇÃO

O controle da Administração Pública constitui elemento indissociável do Estado Democrático de Direito. A submissão dos agentes públicos a mecanismos institucionais de fiscalização não representa apenas técnica de organização administrativa, mas consequência da própria concepção republicana, segundo a qual aqueles que administram recursos pertencentes à coletividade devem prestar contas de sua atuação.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa exigência assume especial relevância no campo da gestão financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 estruturou um sistema de controle no qual coexistem mecanismos internos e externos de fiscalização, atribuindo ao Poder Legislativo a titularidade do controle externo e conferindo aos Tribunais de Contas competências constitucionais próprias para o exercício dessa atividade.

O art. 70 da CRFB estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial deve abranger não apenas a legalidade da atuação administrativa, mas também sua legitimidade e economicidade, além da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. O dispositivo revela que o constituinte de 1988 concebeu um modelo de controle que ultrapassa a verificação formal da conformidade entre o ato administrativo e a lei.

Disso se tem que o controle financeiro contemporâneo não se limita a perguntar se determinado gasto estava formalmente autorizado. Interessa igualmente saber se a referida atuação administrativa foi legítima, econômica e capaz de produzir resultados compatíveis com os recursos públicos empregados.

A CRFB de 1988 representou um ponto de inflexão no desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas brasileiros. Além da fiscalização contábil e financeira tradicional, o texto constitucional incorporou expressamente a fiscalização operacional, abrindo espaço para avaliação do desempenho administrativo, dos programas governamentais e das políticas públicas.

O status constitucional dessas instituições foi reforçado pela Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. A alteração conferiu nova redação ao art. 75 da Constituição para estabelecer expressamente que os Tribunais de Contas são instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. A mesma emenda modificou o art. 31, § 1º, e passou a vedar a extinção, criação ou instalação dos Tribunais de Contas ali referidos.

A inovação possui significado que transcende a mera terminologia constitucional. Ao reconhecer expressamente a permanência e a essencialidade dos Tribunais de Contas, o constituinte derivado reforça sua posição institucional no sistema brasileiro de controle do poder público. Trata-se de dado particularmente importante para a análise de sua natureza jurídica e de sua relação com o Poder Legislativo, temas que serão desenvolvidos ao longo desta obra.

É no âmbito municipal, entretanto, que o desenho constitucional do controle externo apresenta algumas de suas questões mais complexas.

Nos termos do art. 31 da CRFB, a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O controle externo da Câmara Municipal é realizado com o auxílio do Tribunal de Contas competente. Ao disciplinar especificamente as contas anuais prestadas pelo prefeito, o § 2º estabelece que o parecer prévio emitido pelo órgão competente somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Aparentemente simples, esse arranjo constitucional produziu algumas das mais importantes controvérsias do Direito Público brasileiro acerca da fiscalização das administrações municipais.

A primeira delas diz respeito à própria natureza do parecer prévio.

Se compete à Câmara Municipal julgar as contas anuais do prefeito, qual é exatamente a eficácia jurídica do pronunciamento técnico elaborado pelo Tribunal de Contas? O parecer constitui manifestação meramente consultiva? Possui eficácia vinculante? Ocupa posição intermediária entre essas duas categorias? Que consequências decorrem da exigência constitucional de maioria qualificada de dois terços para que a Câmara Municipal afaste suas conclusões?

A segunda controvérsia surge da dupla posição que o prefeito pode assumir no exercício da Administração municipal.

O prefeito é, primordialmente, chefe do Poder Executivo e responsável pela condução política e administrativa do município. Nessa condição, apresenta as contas anuais de governo, submetidas ao regime específico previsto no art. 31 da Constituição.

Todavia, o chefe do Executivo municipal pode igualmente praticar diretamente atos de administração de recursos públicos, assumindo a condição de ordenador de despesas. Surge, então, uma questão decisiva: quando atua dessa forma, deve ser tratado exclusivamente como chefe do Poder Executivo, cujas contas dependem de julgamento da Câmara Municipal, ou pode ser submetido ao julgamento do Tribunal de Contas na mesma condição dos demais administradores e responsáveis por recursos públicos?

Da resposta, decorrem consequências sobre a competência para julgamento, a possibilidade de imputação de débito, a aplicação de multas, a formação de títulos executivos, o ressarcimento ao erário e, em determinadas circunstâncias, a produção de consequências no âmbito eleitoral.

A jurisprudência constitucional brasileira precisou enfrentar progressivamente essas questões, construindo distinções que não podem ser compreendidas mediante a simples oposição entre competência da Câmara Municipal e competência do Tribunal de Contas.

A evolução jurisprudencial demonstra que é necessário distinguir, pelo menos, quatro elementos: a natureza das contas examinadas; a qualidade em que atua o prefeito; a competência constitucional exercida pelo Tribunal de Contas; e o efeito jurídico que se pretende extrair da respectiva decisão.

O problema não consiste apenas em descobrir se determinada conta deve ser julgada pela Câmara Municipal ou pelo Tribunal de Contas. É necessário compreender que o sistema constitucional brasileiro estabelece diferentes modalidades de controle, destinadas à produção de efeitos igualmente distintos.

O julgamento político das contas anuais de governo não se confunde com a responsabilização financeira decorrente de determinado ato de gestão. A emissão de parecer prévio não se confunde com a aplicação de multa. A imputação de débito não se identifica com a declaração de inelegibilidade. Do mesmo modo, o reconhecimento da competência constitucional de uma Corte de Contas para determinado efeito não conduz necessariamente à atribuição a essa decisão de todas as consequências jurídicas possíveis.

Essa perspectiva permite compreender de maneira sistemática a jurisprudência formada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, especialmente a partir dos Temas 157, 835 e 1.287 da repercussão geral e, mais recentemente, do julgamento da ADPF 982.

A análise dessa evolução constitui um dos objetivos centrais deste trabalho.

Pretende-se, inicialmente, examinar os fundamentos do controle da Administração Pública e a posição dos Tribunais de Contas no sistema constitucional brasileiro. Em seguida, serão estudadas sua natureza jurídica, autonomia e competências, bem como a natureza e eficácia de suas decisões.

A investigação avançará então para a distinção entre contas de governo e contas de gestão, com especial atenção à figura do prefeito ordenador de despesas. A partir dessa base conceitual, serão analisados o parecer prévio, o julgamento das contas pela Câmara Municipal e a evolução da jurisprudência constitucional acerca da repartição de competências entre os órgãos políticos e técnicos responsáveis pelo controle externo.

Também serão examinadas as consequências jurídicas das decisões das Cortes de Contas, especialmente a imputação de débito, a aplicação de multas, sua eficácia executiva, a legitimidade para cobrança, a prescrição da pretensão de ressarcimento e os possíveis reflexos eleitorais da rejeição de contas.

O objetivo final consiste em propor uma compreensão sistemática do modelo constitucional brasileiro de fiscalização das contas municipais, capaz de conciliar duas dimensões que, embora distintas, são complementares: o controle técnico, exercido pelos Tribunais de Contas no âmbito de suas competências constitucionais, e o controle político, atribuído aos órgãos representativos nos casos determinados pela Constituição.

A hipótese que orienta a investigação é a de que as aparentes contradições encontradas na jurisprudência podem ser significativamente reduzidas quando se abandona uma concepção unitária de “julgamento das contas do prefeito” e se passa a identificar, em cada situação, a natureza das contas, a posição jurídica ocupada pelo gestor, a competência constitucional exercida e os efeitos pretendidos.

Essa sistematização permitirá, ao final, avaliar não apenas quem possui competência para decidir, mas também quais são os limites e consequências jurídicas de cada modalidade de controle.

CAPÍTULO 1

O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 Administração Pública e submissão ao controle

O exercício da função administrativa não constitui atividade juridicamente livre. Em um Estado Democrático de Direito, a atribuição de competências a órgãos e agentes públicos vem acompanhada da instituição de mecanismos destinados a verificar a conformidade de sua atuação com a ordem jurídica e com as finalidades para as quais o poder foi conferido. A existência do controle decorre, portanto, da própria submissão do Estado ao Direito.

Se o agente público administra interesses que não lhe pertencem e exerce competências que lhe foram juridicamente atribuídas para satisfação de interesses coletivos, sua atuação deve permanecer sujeita à fiscalização. O poder administrativo e o controle são, nesse sentido, fenômenos correlatos: quanto maior a capacidade estatal de interferir na esfera jurídica dos cidadãos e de administrar recursos da coletividade, maior a necessidade de mecanismos capazes de fiscalizar o exercício dessas competências.

O controle da Administração pode ser compreendido, em sentido amplo, como o conjunto de instrumentos institucionais destinados a fiscalizar, avaliar, corrigir e, quando necessário, responsabilizar a atuação administrativa. Essa concepção supera uma visão exclusivamente repressiva. Controlar não significa apenas identificar irregularidades já consumadas e punir seus responsáveis. A atividade de controle pode assumir funções preventivas, corretivas, sancionatórias, orientadoras e avaliativas.

Sob a perspectiva preventiva, procura evitar que a irregularidade ocorra ou produza efeitos irreversíveis. Sob a perspectiva corretiva, busca restabelecer a conformidade da atuação administrativa com o ordenamento jurídico. Na dimensão sancionatória, permite a responsabilização dos agentes nos limites das competências constitucional e legalmente atribuídas aos órgãos de controle. Na dimensão pedagógica, a atividade fiscalizatória pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública mediante recomendações, identificação de riscos e disseminação de boas práticas. Finalmente, a dimensão avaliativa permite examinar não somente a regularidade formal da Administração, mas também seus resultados.

Essa última dimensão ganhou particular importância com a Constituição de 1988.

Conforme leciona o professor Alexandre Mazza¹, *apud* José dos Santos Carvalho Filho, “o controle administrativo é fundamentado no **poder de autotutela** que a

¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

Administração exerce sobre seus próprios atos. Tem como objetivos a confirmação, correção ou alteração de comportamentos administrativos”.

É cediço na doutrina pátria que o controle externo da administração pública é parte imprescindível do pleno exercício do pacto federativo, na medida em que possibilita um controle mútuo entre as parcelas do poder, que é uno. Acerca disso, inclusive, muito se utiliza o termo “sistema de freios e contrapesos”² com o fito de se evidenciar a natureza múltipla de tal exercício.

O controle da administração pública tem por fim máximo, por meio das suas diversas facetas, salvaguardar e proteger os direitos subjetivos do cidadão garantidos constitucional ou legalmente a ele.

1.2. O controle externo da administração pública – controle legislativo

Não se tem notícia no país da realização de prestação de contas, quicá de uma fiscalização das contas, da Coroa no Brasil império, mas de lá até a contemporaneidade muito se modificou e a Constituição da República Federativa do Brasil

² LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

de 1988 – CRFB/88³, além de prever um mecanismo de controle para as contas públicas, ainda o disciplinou de forma ampla dos artigos 70 a 74 da CRFB/88.

A partir de tal disciplina, entende, o doutrinador Valdecir Pascoal⁴, tratar-se, o caso brasileiro hoje disciplinado constitucionalmente, de “modelo heterônimo, cogente, a ser obrigatoriamente observado pelos ordenamentos jurídicos estadual e municipal”.

Pois bem, consoante a disciplina referida, dada pela Constituição, o controle externo brasileiro é realizado pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas – Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunal de Contas dos Estados (TCE), Tribunal de Contas dos Municípios, onde houver, e Tribunal de Contas do Município.

Nesse diapasão, depreende-se do texto constitucional que o controle legislativo seria realizado pelos parlamentares e órgãos auxiliares, tendo por foco precípua o controle político e financeiro dos dispêndios decorrentes da aplicação do dinheiro público.

Conforme já aqui se apresentou, figura que se sobressalta em relevo na atuação do controle externo no Brasil são as Cortes de Contas ou Tribunais de Contas.

³ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁴ PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

1.3. Da fiscalização de legalidade ao controle de resultados

A compreensão contemporânea do controle administrativo não pode ser reduzida ao exame da legalidade formal. O art. 70 da Constituição oferece demonstração particularmente clara dessa transformação. O dispositivo determina que a fiscalização recaia sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial e estabelece, como parâmetros, a legalidade, legitimidade e economicidade, além da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas.

Cada uma dessas categorias amplia o objeto da fiscalização. A fiscalização contábil examina, entre outros aspectos, os registros e demonstrações relacionados à atividade financeira estatal. A fiscalização financeira volta-se à arrecadação, movimentação e aplicação de recursos. A fiscalização orçamentária verifica a execução dos instrumentos de planejamento e orçamento e a conformidade da receita e da despesa com o regime jurídico correspondente. A fiscalização patrimonial alcança a administração dos bens, direitos e obrigações integrantes do patrimônio público. A fiscalização operacional, por sua vez, projeta o controle sobre o próprio desempenho da atividade administrativa, permitindo a análise da execução de programas, ações governamentais e políticas públicas.

A inclusão expressa da fiscalização operacional no texto constitucional possui especial relevância porque evidencia que a atividade de controle externo não se resume à auditoria financeira tradicional. O TCU reconhece que a

Constituição de 1988 ampliou suas funções, inclusive mediante avaliação de desempenho e fiscalização de programas governamentais.

Também os parâmetros constitucionais merecem tratamento individualizado. A legalidade exige compatibilidade da atividade fiscalizada com o ordenamento jurídico. A legitimidade acrescenta dimensão mais ampla, permitindo examinar a conformidade da atuação estatal com os fundamentos e finalidades juridicamente reconhecidos para o exercício do poder público. A economicidade dirige a fiscalização para a relação entre os recursos empregados e os resultados ou utilidades obtidas pela Administração.

Esses parâmetros demonstram que o controle externo concebido em 1988 não pode ser adequadamente compreendido como simples fiscalização documental. O exame de notas de empenho, ordens de pagamento, contratos e demonstrações contábeis permanece essencial. Contudo, a fiscalização constitucionalmente concebida admite indagações mais amplas: a Administração utilizou adequadamente os recursos disponíveis? A política pública produziu os resultados esperados? A escolha administrativa revelou-se economicamente justificável? Houve desperdício? A estrutura criada para determinado programa foi eficiente?

Essa evolução não autoriza, naturalmente, a substituição indiscriminada das escolhas legítimas do administrador pelas preferências subjetivas do controlador. A ampliação do objeto do controle traz consigo a necessidade de delimitar seus próprios limites. Quanto mais o controle avança sobre resultados, desempenho e políticas públicas, mais relevante se torna distinguir a fiscalização juridicamente

legítima da substituição indevida do administrador pelo órgão controlador.

Essa tensão entre efetividade do controle e preservação do espaço legítimo de decisão administrativa constitui um dos problemas contemporâneos do Direito do Controle.

1.4. Controle interno e controle externo

A Constituição de 1988 não concentrou a fiscalização da Administração em uma única instituição. O modelo constitucional combina mecanismos internos e externos de controle.

O art. 70 estabelece, no âmbito federal, que a fiscalização será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. O art. 74, por sua vez, determina que Legislativo, Executivo e Judiciário mantenham, de forma integrada, sistemas de controle interno.

O controle interno é exercido no âmbito da própria estrutura estatal submetida à fiscalização. Sua proximidade com a gestão possibilita acompanhamento contínuo dos atos administrativos, identificação precoce de riscos e adoção de providências preventivas ou corretivas. Não se trata, contudo, de atividade isolada do sistema de controle externo.

O art. 74, IV, atribui expressamente ao controle interno a função de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. O § 1º do mesmo dispositivo estabelece que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, devem comunicá-la ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. Existe, portanto, uma relação de complementaridade.

O controle externo, por outro lado, é exercido por estruturas que não integram a organização administrativa do órgão ou entidade fiscalizada. No modelo federal, sua titularidade pertence ao Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A expressão constitucional “com o auxílio”, contudo, não pode ser interpretada como sinônimo de subordinação hierárquica.

A Constituição atribui diretamente ao Tribunal de Contas competências que são exercidas em nome próprio. O art. 71 não se limita à elaboração de informações destinadas ao Congresso Nacional. Entre outras atribuições, compete ao Tribunal apreciar as contas anuais do Presidente da República mediante parecer prévio e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A diferença terminológica entre apreciar e julgar não é accidental. Ela constitui um dos elementos fundamentais para a compreensão das competências das Cortes de Contas e adquire especial relevância quando transportada para a fiscalização municipal.

1.5. Controle externo e separação de poderes

O controle externo integra o sistema constitucional de limitação do poder. A separação de poderes não significa isolamento institucional. A Constituição distribui funções e competências ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos recíprocos de fiscalização e responsabilização. Nesse contexto, o controle externo das finanças públicas pode ser compreendido como instrumento de concretização do sistema de freios e contrapesos.

A Administração responsável por arrecadar e aplicar recursos públicos não pode possuir a palavra final sobre a regularidade de sua própria atuação. Essa premissa adquire especial significado no Poder Executivo, responsável pela execução de parcela substancial do orçamento e pela implementação das principais políticas públicas. Todavia, a existência de controle externo também não autoriza a conclusão de que o órgão controlador possa substituir integralmente a Administração.

O sistema constitucional procura estabelecer equilíbrio entre autonomia administrativa e fiscalização, entre discricionariedade e responsabilidade, entre decisão política e controle técnico. É nesse espaço que os Tribunais de Contas assumem posição singular. Eles não integram o Poder Judiciário e suas decisões não se confundem com decisões jurisdicionais. Tampouco podem ser tratados como departamentos administrativos subordinados às Casas Legislativas.

A peculiaridade de sua posição constitucional decorre precisamente da conjugação de autonomia institucional com participação no sistema de controle externo. Essa característica, que já podia ser extraída da arquitetura constitucional de 1988, recebeu reforço textual expressivo em 2026.

1.6. A Emenda Constitucional nº 139/2026 e a essencialidade dos Tribunais de Contas

A Emenda Constitucional nº 139, promulgada em 5 de maio de 2026, constitui marco recente na evolução institucional do sistema brasileiro de controle externo. A emenda modificou o art. 75 da Constituição para declarar expressamente: “Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo”. Também alterou o art. 31, § 1º, estabelecendo, no âmbito municipal, a vedação à extinção, criação ou instalação dos Tribunais de Contas ali mencionados.

A inovação constitucional merece atenção por pelo menos três razões. A primeira é institucional. A Constituição passou a afirmar expressamente aquilo que anteriormente era construído sobretudo a partir da interpretação sistemática de suas competências: os Tribunais de Contas ocupam posição permanente no desenho constitucional do controle externo. A segunda é funcional. A utilização do qualificativo “essenciais ao exercício do controle externo” reforça a impossibilidade de reduzir as Cortes de Contas à condição de órgãos burocráticos acessórios do Legislativo. Embora o controle externo

permanença estruturado constitucionalmente em relação ao Poder Legislativo, o Tribunal de Contas possui competências que lhe são conferidas diretamente pela Constituição. A terceira consequência é federativa. O art. 75 continua determinando a aplicação, no que couber, das normas da seção constitucional aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal e aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. A Constituição estabelece, portanto, uma matriz nacional para o sistema de controle externo, sem eliminar as particularidades decorrentes da organização federativa.

A EC nº 139/2026 oferece, assim, um novo elemento normativo para uma discussão tradicional: qual é a natureza jurídica dos Tribunais de Contas e qual é sua relação com o Poder Legislativo? Essa questão será objeto de capítulo próprio. Por ora, é suficiente assentar que a utilização constitucional da expressão “auxílio” não autoriza inferir relação de hierarquia. Auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo não significa exercer competências por delegação parlamentar.

Há competências nas quais a participação do Tribunal assume caráter instrumental à posterior decisão legislativa, e há competências nas quais a própria Corte de Contas pratica o ato decisório constitucionalmente previsto. A distinção entre essas duas situações será decisiva para compreender o controle das contas municipais.

1.7. O dever constitucional de prestar contas

A amplitude subjetiva do controle financeiro também foi expressamente estabelecida pela Constituição. O parágrafo único do art. 70 determina que deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, bem como quem assuma obrigações pecuniárias em seu nome. A prestação de contas está, portanto, funcionalmente relacionada à administração de recursos públicos.

Não é a natureza pública ou privada do sujeito, isoladamente considerada, que determina a incidência do dever constitucional. O elemento decisivo é a existência de uma relação juridicamente relevante com recursos, bens, valores ou obrigações públicas. Essa compreensão possui importantes consequências.

Recursos públicos não deixam de se submeter ao controle pelo simples fato de serem administrados por entidade privada. Do mesmo modo, a posição política ocupada pelo agente público não elimina necessariamente sua responsabilidade por atos concretos de gestão. Essa última constatação será especialmente importante quando se examinar a situação do prefeito ordenador de despesas.

A circunstância de o prefeito ser chefe do Poder Executivo municipal não responde, por si só, a todas as questões relativas à fiscalização de sua atuação. É necessário investigar qual função estava sendo desempenhada, qual

recurso estava sendo administrado, qual espécie de conta está sob análise e qual competência constitucional está sendo exercida pelo órgão controlador.

1.8. Controle externo, democracia e *accountability*

A fiscalização das finanças públicas não se destina apenas à proteção patrimonial do Estado. O controle possui também dimensão democrática.

O orçamento público representa, em grande medida, a transformação de decisões políticas em escolhas financeiras. A arrecadação e a aplicação de recursos revelam prioridades governamentais, distribuem benefícios e encargos e condicionam a capacidade estatal de concretizar direitos e executar políticas públicas. Fiscalizar a utilização desses recursos significa, portanto, fiscalizar uma dimensão central do próprio exercício do poder político.

A Constituição de 1988 reforçou essa dimensão participativa ao permitir que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato denuncie irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 74, § 2º.

O controle financeiro pode ser compreendido, nesse sentido, como instrumento de *accountability* pública. Embora a expressão admita diferentes construções teóricas, interessa aqui sua ideia fundamental: aquele que recebe poder ou administra

recursos em nome da coletividade deve estar sujeito ao dever de informar, justificar sua atuação e responder pelas irregularidades praticadas.

Os Tribunais de Contas integram essa estrutura institucional de responsabilização. Sua relevância, contudo, não decorre apenas da possibilidade de sancionar. Auditorias, fiscalizações, recomendações, pareceres, determinações, avaliações de desempenho e decisões de responsabilização integram um conjunto mais amplo de instrumentos destinados a produzir informação qualificada sobre a atuação administrativa e permitir que outros órgãos, e a própria sociedade, exerçam suas respectivas formas de controle.

No âmbito municipal, essa interação torna-se particularmente visível no procedimento de apreciação das contas anuais do prefeito. O Tribunal de Contas realiza a análise técnica e emite parecer prévio. A Câmara Municipal exerce a competência constitucional de julgamento. A sociedade, por sua vez, possui interesse direto na transparência e nos fundamentos de ambas as manifestações.

O modelo combina, portanto, expertise técnica, representação política e controle democrático. A dificuldade consiste em definir precisamente o espaço reservado a cada um desses elementos.

CAPÍTULO 2

CONTROLE EXTERNO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1 O controle como elemento de limitação do poder

A compreensão do controle externo da Administração Pública pressupõe o reconhecimento de uma premissa elementar do constitucionalismo: todo exercício institucionalizado de poder deve encontrar limites jurídicos e mecanismos de fiscalização.

No Estado Democrático de Direito, a legitimidade conferida aos governantes por processos eleitorais não elimina o dever de prestar contas. Ao contrário, a legitimidade democrática da origem do poder deve ser acompanhada de mecanismos que permitam controlar a maneira pela qual esse poder é exercido. Essa constatação assume especial importância quando se examina a administração dos recursos públicos.

O orçamento estatal é financiado, predominantemente, por recursos compulsoriamente arrecadados da sociedade e destinados à satisfação de necessidades coletivas. Aquele que recebe competência para decidir sobre sua aplicação não

administra patrimônio próprio, mas recursos submetidos a finalidades públicas e a um regime jurídico específico. A prestação de contas surge, portanto, como consequência da relação entre poder, responsabilidade e republicanismo.

Essa perspectiva permite compreender por que o controle das finanças públicas não constitui matéria exclusivamente contábil. A fiscalização da arrecadação e da aplicação dos recursos estatais relaciona-se diretamente à própria qualidade da democracia.

Uma Administração Pública incapaz de demonstrar de que maneira utiliza os recursos arrecadados, ou que não esteja submetida a instituições capazes de fiscalizar sua atuação, apresenta déficit não apenas administrativo, mas democrático.

2.2 Controle e *accountability* pública

A literatura contemporânea sobre instituições democráticas frequentemente utiliza a expressão *accountability* para designar relações nas quais determinado agente deve prestar informações, justificar sua atuação e sujeitar-se às consequências decorrentes do exercício inadequado de suas atribuições. Embora não exista correspondência perfeita entre *accountability* e uma única categoria tradicional do Direito brasileiro, a ideia possui evidente aproximação com o dever constitucional de prestar contas.

A Constituição de 1988 estabelece, no parágrafo único do art. 70, uma regra de ampla incidência subjetiva. Deve prestar contas toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, bem como aquela que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

A norma evidencia que o dever de prestar contas acompanha a gestão do recurso público. Sob essa perspectiva, o controle externo integra um sistema de *accountability horizontal*: órgãos e instituições estatais fiscalizam o exercício de competências atribuídas a outros agentes e estruturas do próprio Estado. A essa dimensão institucional acrescenta-se uma dimensão social.

A publicidade das contas, dos relatórios de auditoria, dos pareceres e das decisões dos órgãos de controle fornece informações que permitem à sociedade acompanhar a utilização dos recursos públicos e avaliar a atuação dos governantes.

No âmbito municipal, essa dimensão adquire particular intensidade. O Município é a esfera federativa na qual grande parte das políticas públicas possui repercussão imediatamente perceptível para a população. Saúde básica, educação infantil e fundamental, mobilidade urbana, limpeza pública, iluminação, ordenamento territorial e inúmeras outras atividades são desenvolvidas em âmbito local.

A fiscalização das contas municipais, portanto, não se reduz a uma relação institucional entre Tribunal de Contas e

Câmara de Vereadores. Ela interessa diretamente à comunidade política local.

2.3 O controle externo como Sistema

A expressão “controle externo” não deve ser interpretada como referência a uma única modalidade de atuação. O sistema constitucional combina instituições, procedimentos e efeitos jurídicos distintos.

No plano federal, o art. 71 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A partir dessa fórmula constitucional, seria possível construir uma interpretação excessivamente simplificadora segundo a qual o Congresso controlaria e o Tribunal apenas forneceria suporte técnico.

Essa interpretação, contudo, não resiste à análise das competências atribuídas diretamente pela Constituição ao Tribunal de Contas. O próprio art. 71 utiliza verbos distintos para descrever suas atribuições.

O Tribunal deve apreciar as contas anuais prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio. Em relação aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, entretanto, compete-lhe julgar as respectivas contas.

Também lhe cabe apreciar, para fins de registro, determinados atos de pessoal; realizar inspeções e auditorias; fiscalizar recursos repassados mediante convênio ou instrumentos congêneres; aplicar sanções previstas em lei; assinar prazo para correção de ilegalidades; sustar atos nas hipóteses constitucionais; representar ao poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados; e exercer outras competências previstas no texto constitucional.

A diversidade dessas atribuições demonstra que o Tribunal de Contas participa do controle externo sob diferentes títulos jurídicos. Em determinadas situações, sua manifestação integra procedimento cuja decisão final compete ao Legislativo. Em outras, a própria Constituição atribui à Corte de Contas competência decisória.

Não existe, portanto, uma única relação entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas. Existe um sistema constitucional de competências no qual as duas instituições desempenham funções ora complementares, ora autônomas.

2.4 Auxílio não significa subordinação

Uma das questões mais importantes para a compreensão do sistema consiste em determinar o significado da expressão constitucional segundo a qual o controle externo do Legislativo é exercido “com o auxílio” do Tribunal de Contas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal rejeita a identificação entre auxílio e subordinação.

Ao examinar a posição institucional das Cortes de Contas, o STF reconheceu que esses órgãos ocupam posição constitucional própria, não estando submetidos hierarquicamente ao Poder Legislativo. Suas competências não resultam de delegação parlamentar. Elas decorrem diretamente da Constituição. A distinção é fundamental.

Se as competências dos Tribunais de Contas fossem meramente delegadas pelo Legislativo, seria possível sustentar que sua extensão dependeria da vontade parlamentar e que o órgão delegante poderia, em princípio, reassumir ou modificar livremente as atribuições delegadas. Não é esse o modelo constitucional.

As competências previstas no art. 71 são competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas. A Câmara dos Deputados ou o Senado Federal não podem, por deliberação própria, retirar do TCU a competência para julgar as contas dos administradores submetidos ao art. 71, II, nem substituir a Corte no exercício ordinário dessa atribuição.

Do mesmo modo, a Assembleia Legislativa não pode, mediante legislação estadual incompatível com o modelo constitucional, esvaziar competências próprias do Tribunal de Contas do Estado.

Há, portanto, uma diferença entre titularidade do controle externo e titularidade de cada competência integrante desse sistema de controle. A primeira é constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo. A segunda depende da distribuição realizada pela própria Constituição. Essa distinção permite compreender por que o Tribunal de Contas pode

simultaneamente auxiliar o Legislativo e exercer competências próprias.

2.5 Controle técnico e controle político

A interação entre Poder Legislativo e Tribunal de Contas também pode ser compreendida a partir da distinção entre controle político e controle técnico. A distinção, entretanto, exige cautela.

Não se deve concluir que toda manifestação parlamentar seja puramente política ou que toda decisão de Tribunal de Contas esteja inteiramente destituída de juízos valorativos. A realidade institucional é mais complexa. Ainda assim, as categorias são úteis para compreender a arquitetura constitucional.

O controle parlamentar decorre da legitimidade democrática dos representantes eleitos e pode incorporar avaliações políticas próprias da representação popular. O controle exercido pelas Cortes de Contas, por outro lado, encontra fundamento na especialização técnica, na estabilidade institucional e na aplicação de parâmetros constitucionais e legais de fiscalização.

Essa dualidade aparece de maneira particularmente clara no julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo. O Tribunal de Contas realiza a instrução técnica e produz parecer prévio. O Poder Legislativo realiza o

julgamento constitucional das contas. O modelo procura combinar expertise e representação democrática. A dificuldade surge quando se pretende definir a intensidade jurídica da manifestação técnica diante da competência decisória do Legislativo.

No âmbito municipal, o constituinte ofereceu resposta peculiar: o parecer prévio sobre as contas anuais do prefeito somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. A exigência de quórum qualificado demonstra que o parecer não é juridicamente indiferente. Por outro lado, a possibilidade constitucional de sua superação evidencia que a decisão final não pertence ao Tribunal de Contas.

2.6 Os limites recíprocos entre Administração e órgãos de controle

O fortalecimento institucional do controle externo não significa atribuir aos órgãos de fiscalização competência ilimitada sobre a Administração Pública. O controlador também exerce poder público e, por isso, encontra-se submetido à Constituição.

A separação de poderes funciona em ambas as direções. Assim como a Administração não pode afastar controles constitucionalmente instituídos, os órgãos de controle não podem assumir competências que a Constituição atribuiu a

outros órgãos. A jurisprudência constitucional recente oferece exemplo significativo dessa limitação.

Em 2025, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional norma estadual que atribuía ao Tribunal de Contas competência para determinar a realização de auditorias aos órgãos de controle interno de cada Poder. O fundamento foi justamente a violação da separação de poderes e do desenho constitucional dos sistemas de controle externo e interno.

O precedente evidencia que autonomia e relevância institucional das Cortes de Contas não equivalem a supremacia sobre os demais órgãos públicos. A legitimidade do controle depende também da observância dos limites do próprio controlador.

2.7 Controle externo e segurança jurídica

A efetividade do controle precisa ainda ser conciliada com a segurança jurídica. A Administração contemporânea caracteriza-se por relações cada vez mais complexas, envolvendo servidores, contratados, beneficiários de políticas públicas, entidades privadas e outros sujeitos que podem ser atingidos direta ou indiretamente pelas decisões dos órgãos de fiscalização.

O processo de controle, portanto, não pode permanecer indefinidamente aberto nem prescindir das garantias fundamentais dos interessados. Contraditório, ampla

defesa, duração razoável do processo, motivação e proteção da confiança são elementos relevantes também na atuação das Cortes de Contas.

Essa dimensão explica a formação de importante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre os processos de contas. A tensão não deve ser apresentada como oposição absoluta entre proteção do erário e proteção do indivíduo. Um sistema de controle constitucionalmente adequado deve ser simultaneamente capaz de responsabilizar irregularidades e de respeitar as garantias fundamentais daqueles submetidos à fiscalização.

2.8 O controle como garantia institucional da República

Pode-se, portanto, compreender o controle externo como elemento integrante da estrutura republicana do Estado brasileiro. Seu objetivo não se limita à recuperação de valores desviados. A existência de instituições permanentes de fiscalização exerce funções preventivas, informativas, corretivas, sancionatórias e democráticas.

A própria constitucionalização dos Tribunais de Contas demonstra que o constituinte não deixou a organização da fiscalização financeira inteiramente à disposição das maiorias políticas ocasionais.

A Emenda Constitucional nº 139/2026 aprofundou essa característica ao qualificar expressamente as Cortes de

Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. A permanência constitucional dessas instituições funciona, assim, como garantia estrutural de que o exercício do poder financeiro permanecerá submetido a fiscalização especializada. É a partir dessa perspectiva que se deve compreender a formação histórica e a evolução constitucional dos Tribunais de Contas brasileiros.

2.9. A natureza jurídica dos tribunais de contas

Muito se discute acerca de qual seria a natureza jurídica dos Tribunais de Contas. Há quem diga que se trataria de “órgão administrativo parajudicial, funcionalmente autônomo, cuja função consiste em exercer, de ofício, o controle externo, fático e jurídico, sobre a execução financeiro-orçamentária, em face dos três poderes do Estado, sem a definitividade jurisdicional”⁵, bem como há quem defenda que seria um órgão que exerce “o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao Poder responsável”⁶, como forma de enfatizar a sua não subordinação ao Poder Legislativo.

⁵ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 142.

⁶ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 142.

Alexandre Mazza⁷, acerca do assunto, diz que:

Os Tribunais de Contas têm taxonomia (natureza jurídica) de **órgãos públicos primários despersonalizados**. São chamados de órgãos “primários” ou “independentes” porque seu fundamento e estrutura encontram-se na própria Constituição Federal, não se sujeitando a qualquer tipo de subordinação hierárquica ou funcional a outras autoridades estatais.

Em que pesem as diversas opiniões acerca da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, uma coisa é pacífica: trata-se de um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer relação de subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, haja vista que ora age numa posição de colaboração com o Poder Legislativo, ora no exercício de competências próprias.

2.10 A eficácia das decisões dos tribunais de contas

Quanto à eficácia das decisões emanadas pelas Cortes de Contas, sabe-se que a CRFB/88, em art. 71, § 3^o, estabelece

⁷ MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

⁸ CRFB/88.

que “as decisões do tribunal de contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo”.

Tal regramento traduz-se no sentido de que, quando da hipótese de imputação de débito ou aplicação de multa aos causadores de danos ao erário, se seguir-se o não pagamento no prazo legalmente estabelecido, não será necessário o prévio ajuizamento de ação em processo judicial de conhecimento, haja vista que, diante da qualificação de título executivo dada à decisão, a mesma poderá ser executada diretamente pela Administração.

Cabe ressaltar, outrossim, que, quanto a este aspecto, Valdecir Pascoal⁹ ainda enfatiza que “um dos grandes avanços do modelo delineado pelo novo ordenamento jurídico, TORNA DESNECESSÁRIA A INSCRIÇÃO DO DÉBITO NA DÍVIDA ATIVA da Administração.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] § 3º. As decisões do tribunal de contas de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

⁹ PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 134.

CAPÍTULO 3

FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 Antecedentes históricos

A criação de uma instituição especializada na fiscalização das contas públicas brasileiras não ocorreu imediatamente com a formação do Estado nacional.

Durante o período imperial, foram apresentadas diferentes propostas relacionadas à criação de mecanismos específicos de controle das finanças públicas, mas o modelo de Tribunal de Contas que se consolidaria posteriormente somente surgiu após a proclamação da República.

A criação efetiva da instituição está historicamente associada a Rui Barbosa. Na condição de Ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa participou diretamente da elaboração do Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890, que criou o Tribunal de Contas.

A concepção institucional que orientava a iniciativa procurava estabelecer uma estrutura situada entre a

Administração responsável pela realização das despesas e o Poder Legislativo responsável pela fiscalização política das finanças públicas.

A criação do Tribunal representava, assim, tentativa de institucionalizar um controle especializado e relativamente independente sobre a arrecadação e a utilização dos recursos públicos.

O órgão criado em 1890 não iniciou imediatamente suas atividades. Sua consolidação dependeria da constitucionalização do modelo e da posterior regulamentação necessária à instalação efetiva da instituição.

3.2 A Constituição de 1891 e a constitucionalização do Tribunal de Contas

A primeira Constituição republicana elevou o Tribunal de Contas ao plano constitucional. Seu art. 89 instituiu um Tribunal destinado a liquidar as contas da receita e da despesa e verificar sua legitimidade antes de sua apresentação ao Congresso.

A inclusão do Tribunal de Contas na Constituição de 1891 possui importância que transcende o momento histórico. A partir dela, a fiscalização financeira especializada deixou de constituir apenas opção administrativa do governo republicano e passou a integrar a estrutura constitucional do Estado

brasileiro. O Tribunal, contudo, somente começou efetivamente a funcionar em 1893.

A diferença temporal entre criação, constitucionalização e instalação demonstra as dificuldades políticas envolvidas na implantação de uma instituição destinada a fiscalizar a utilização dos recursos públicos.

Esse aspecto histórico é relevante porque revela uma tensão que acompanha os órgãos de controle desde sua origem: sua existência restringe a possibilidade de exercício financeiro do poder sem fiscalização institucional independente.

3.3 A construção de uma identidade institucional

Desde sua origem, o Tribunal de Contas apresentou dificuldades de classificação dentro da tradicional divisão tripartite dos Poderes. Não se tratava de órgão judicial, embora determinadas características de sua atuação se aproximassem de formas adjudicatórias de decisão. Também não se confundia com a Administração fiscalizada. E, embora relacionado ao controle parlamentar, não poderia ser adequadamente compreendido como simples comissão interna do Poder Legislativo.

Essa posição peculiar contribuiu para a formação da concepção dos Tribunais de Contas como instituições *sui generis*. O problema terminológico permanece relevante ainda hoje. Expressões como “órgão auxiliar”, “órgão técnico”,

“órgão independente”, “órgão constitucional autônomo” e “instituição de controle externo” procuram descrever diferentes aspectos de uma estrutura que não se enquadra perfeitamente nos modelos tradicionais.

A solução contemporânea deve partir menos de classificações abstratas e mais do regime constitucional concretamente atribuído às Cortes de Contas. É a Constituição que determina suas competências, garantias, composição, autonomia e relações com os demais órgãos estatais.

3.4 A Constituição de 1988 e a ampliação do controle

Embora as Cortes de Contas possuam longa trajetória constitucional, a Constituição de 1988 representou mudança qualitativa na configuração do controle externo. O art. 70 ampliou o objeto da fiscalização ao prever expressamente dimensões contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Também ampliou os parâmetros do controle, incluindo legalidade, legitimidade e economicidade. O art. 71, por sua vez, estabeleceu extenso conjunto de competências do Tribunal de Contas da União.

A Corte passou a ocupar posição central em um sistema que não se restringe à verificação posterior das demonstrações contábeis. O controle constitucional alcança atos de pessoal, contratos, transferências de recursos, aplicação de subvenções, renúncias de receita, auditorias operacionais,

responsabilização de gestores e inúmeras outras manifestações da atividade financeira estatal.

A Constituição também conferiu eficácia de título executivo às decisões das quais resultem imputação de débito ou multa.

O dado é particularmente significativo. A Corte de Contas não apenas identifica irregularidades e comunica suas conclusões ao Legislativo. Em determinadas matérias, a própria Constituição reconhece efeitos jurídicos imediatos às suas decisões. É precisamente essa pluralidade funcional que impede tratar todas as manifestações do Tribunal de Contas como simples pareceres.

3.5 O princípio da simetria e os Tribunais de Contas estaduais

O modelo constitucional estabelecido para o Tribunal de Contas da União exerce função estruturante sobre as Cortes de Contas existentes nos demais entes federativos. O art. 75 determina a aplicação, no que couber, das normas da seção constitucional 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.

O dispositivo estabelece uma matriz constitucional nacional. Isso significa que os Estados possuem espaço de auto-organização, mas não liberdade absoluta para estruturar

suas Cortes de Contas. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desenvolveu, a partir dessa disposição, exigências de observância do modelo federal em aspectos essenciais. O art. 75 funciona, portanto, como mecanismo de harmonização federativa do sistema de controle externo.

A fiscalização financeira não pode assumir, em cada Estado, estrutura completamente dissociada das garantias, competências e características fundamentais estabelecidas pela Constituição da República. Ao mesmo tempo, a expressão “no que couber” demonstra que a simetria não é necessariamente reprodução mecânica de todos os elementos do modelo federal. É necessário identificar quais normas representam componentes essenciais da arquitetura constitucional e quais admitem adaptação às particularidades estaduais e municipais.

Essa questão aparece com frequência na jurisprudência constitucional envolvendo composição, iniciativa legislativa, organização e competências dos Tribunais de Contas estaduais.

3.6 Autonomia e autogoverno na jurisprudência do STF

A autonomia das Cortes de Contas não decorre apenas de formulação doutrinária. O Supremo Tribunal Federal reconhece que esses órgãos possuem prerrogativas de autonomia e autogoverno extraídas diretamente da Constituição. A jurisprudência identifica, inclusive, iniciativa legislativa reservada aos próprios Tribunais de Contas em matérias

relacionadas à sua organização e funcionamento. A razão é institucionalmente relevante.

Se o órgão responsável por fiscalizar os demais agentes estatais dependesse integralmente da vontade de um dos órgãos fiscalizados ou auxiliados para definir sua estrutura interna, sua capacidade de exercer controle independente poderia ser comprometida.

A autonomia organizacional não significa soberania institucional. As Cortes de Contas permanecem submetidas à Constituição, às leis e ao controle judicial de seus atos. Significa, entretanto, que sua posição constitucional não admite subordinação hierárquica ao Poder Legislativo. O Supremo Tribunal Federal já afirmou de maneira particularmente clara que os Tribunais de Contas não são organismos de mero assessoramento técnico nem órgãos delegatários do Legislativo. Suas competências constituem emanção direta da Constituição.

Essa orientação possui consequências importantes. Primeiro, o Legislativo não pode transformar o Tribunal de Contas em departamento interno submetido à sua direção administrativa. Segundo, as competências constitucionais próprias das Cortes não podem ser livremente absorvidas pelas Casas Legislativas. Terceiro, a autonomia necessária ao exercício das atribuições fiscalizatórias deve ser preservada pela legislação infraconstitucional. Quarto, a própria Corte de Contas possui esfera constitucional de autogoverno.

3.7 Independência funcional e ausência de jurisdição judicial

Reconhecer autonomia aos Tribunais de Contas não significa equipará-los ao Poder Judiciário. A utilização constitucional do verbo “julgar”, especialmente no art. 71, II, não transforma automaticamente suas decisões em manifestações da jurisdição judicial. As Cortes de Contas não integram a estrutura do Poder Judiciário descrita pela Constituição. Suas decisões permanecem sujeitas ao controle jurisdicional nos limites constitucionalmente admissíveis.

Essa distinção é essencial para evitar dois extremos. O primeiro consiste em reduzir as decisões dos Tribunais de Contas a simples opiniões administrativas sem eficácia própria. O segundo consiste em atribuir-lhes a mesma natureza e definitividade das decisões judiciais transitadas em julgado. Nenhuma das duas formulações descreve adequadamente o modelo constitucional.

As Cortes de Contas exercem competências decisórias próprias e constitucionalmente atribuídas, mas o fazem fora da estrutura do Poder Judiciário.

3.8 Tribunais de Contas e Poder Legislativo: aproximação orgânica e independência funcional

A localização das normas relativas ao Tribunal de Contas da União no capítulo constitucional dedicado ao Poder Legislativo possui relevância sistemática, mas não resolve isoladamente o problema de sua natureza jurídica.

O TCU participa diretamente do exercício do controle externo atribuído ao Congresso Nacional. Essa relação institucional explica sua proximidade com o Legislativo. Todavia, proximidade não significa incorporação hierárquica.

A jurisprudência constitucional consolidou entendimento segundo o qual não existe vínculo de subordinação entre as Cortes de Contas e o Poder Legislativo. Pode-se, assim, distinguir dois planos. No plano funcional do sistema de controle externo, Tribunal de Contas e Legislativo mantêm relação constitucional de colaboração. No plano orgânico e decisório, a Corte possui autonomia para exercer as competências que a Constituição lhe atribui diretamente. Essa dupla característica explica grande parte das aparentes dificuldades de classificação institucional.

O Tribunal de Contas auxilia sem ser subordinado. Colabora sem receber competência por delegação. Produz pareceres em determinadas matérias e decisões em outras. Participa de procedimento político em alguns casos e exerce autonomamente poder sancionatório em outros.

Essa multiplicidade funcional não constitui incoerência. É característica do desenho constitucional.

3.9 A Emenda Constitucional nº 139/2026 como novo marco institucional

A evolução constitucional alcançou novo estágio com a promulgação da Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. O novo art. 75 passou a declarar expressamente que: “Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo”. A alteração constitucional possui forte conteúdo institucional.

Até então, permanência, autonomia e relevância das Cortes de Contas eram extraídas principalmente da interpretação sistemática dos arts. 70 a 75 e da jurisprudência constitucional.

A EC nº 139/2026 acrescentou reconhecimento textual explícito à posição dessas instituições. Além disso, a emenda passou a vedar a extinção, criação ou instalação dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios abrangidos pelo art. 75. Também modificou o art. 31, § 1º, para introduzir vedação correspondente no regime do controle externo municipal. A inovação produz uma espécie de estabilização constitucional do mapa institucional das Cortes de Contas. A partir de sua vigência, não apenas se protege a permanência das instituições existentes, como também se restringe a criação e instalação de novas Cortes.

A opção constitucional merece análise crítica. De um lado, a proteção contra a extinção reforça a independência institucional e reduz o risco de utilização de reformas estruturais como instrumento de reação política contra órgãos de fiscalização. De outro, a proibição de criação ou instalação de novos Tribunais cristaliza o desenho institucional existente no momento da promulgação da emenda.

A reforma, portanto, simultaneamente protege e congela a estrutura das Cortes de Contas brasileiras. Essa dupla consequência deverá ser considerada quando se examinar especificamente o sistema de controle dos Municípios.

3.10 Tribunais de Contas estaduais, municipais e dos Municípios

A terminologia utilizada para designar as diferentes Cortes de Contas exige precisão.

Os Tribunais de Contas dos Estados integram a estrutura institucional estadual e exercem as competências constitucionalmente previstas sobre as matérias sujeitas à sua fiscalização. Existem também estruturas historicamente denominadas Tribunais de Contas dos Municípios, instituições estaduais destinadas à fiscalização das contas municipais em determinado Estado.

Situação distinta é a dos Tribunais de Contas do Município, vinculados institucionalmente a um Município

específico nos casos constitucionalmente preservados. A distinção não é meramente semântica. “Tribunal de Contas dos Municípios” e “Tribunal de Contas do Município” designam modelos institucionais diferentes.

Essa diferenciação tornou-se ainda mais relevante diante da redação conferida pela EC nº 139/2026 aos arts. 31 e 75, que passou a vedar expressamente a extinção, criação ou instalação das Cortes abrangidas pelos dispositivos.

No estudo das contas municipais, portanto, não se pode pressupor que todos os Municípios estejam sujeitos ao mesmo Tribunal de Contas. A identificação do órgão constitucionalmente competente depende da estrutura de controle externo existente em cada unidade federativa, observadas as limitações estabelecidas pela Constituição.

3.11 Da instituição auxiliar à instituição essencial: uma mudança de perspectiva

A evolução constitucional permite identificar mudança significativa na forma de compreender os Tribunais de Contas. Historicamente, a expressão “órgão auxiliar do Poder Legislativo” tornou-se recorrente na descrição dessas instituições. A fórmula, embora encontre origem na própria linguagem constitucional relativa ao auxílio prestado ao Legislativo, pode produzir compreensão inadequada se utilizada sem qualificações.

A Constituição de 1988 já demonstrava que as Cortes possuíam competências próprias, autonomia institucional e capacidade decisória. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posteriormente explicitou que não existe subordinação hierárquica nem delegação legislativa de suas competências. Finalmente, a EC nº 139/2026 passou a qualificá-las expressamente como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo.

Esse percurso recomenda uma mudança terminológica e conceitual. Não é incorreto afirmar que o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo, pois essa relação decorre do próprio texto constitucional. É inadequado, entretanto, converter a função de auxílio em definição completa da natureza da instituição.

O Tribunal de Contas é simultaneamente instituição constitucional autônoma e participante necessária do sistema de controle externo, podendo atuar de forma auxiliar ou decisória conforme a competência constitucional exercida.

CAPÍTULO 4

NATUREZA JURÍDICA E AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

4.1 O problema da classificação jurídica

A definição da natureza jurídica dos Tribunais de Contas constitui tema tradicional do Direito Constitucional e do Direito Administrativo brasileiro. A dificuldade não decorre de ausência de disciplina constitucional. Ao contrário, a Constituição de 1988 dedica conjunto expressivo de dispositivos ao sistema de controle externo, disciplina a composição do Tribunal de Contas da União, estabelece garantias de seus membros, enumera suas competências e determina, por meio do art. 75, a projeção desse modelo sobre as demais Cortes de Contas.

O problema surge quando se procura enquadrar a instituição nas categorias tradicionalmente utilizadas para classificar os órgãos estatais. O Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário. Também não integra a Administração fiscalizada. Mantém relação constitucional direta com o Poder Legislativo, mas não está hierarquicamente subordinado a ele. Em determinadas matérias, emite parecer destinado a subsidiar

decisão parlamentar; em outras, a própria Constituição lhe confere competência para julgar contas, aplicar sanções, realizar auditorias e determinar providências. Essa pluralidade funcional explica a diversidade de classificações encontradas na doutrina.

4.2 O Tribunal de Contas não integra o Poder Judiciário

O primeiro ponto pode ser estabelecido com relativa segurança: os Tribunais de Contas não integram o Poder Judiciário.

A Constituição enumera os órgãos integrantes desse Poder no art. 92, não incluindo entre eles o Tribunal de Contas da União ou as Cortes de Contas estaduais e municipais. Ao mesmo tempo, disciplina o TCU nos arts. 70 a 75, inseridos no capítulo constitucional referente ao Poder Legislativo. Essa constatação possui consequências importantes. A utilização do verbo “julgar” no art. 71, II, não deve ser interpretada como atribuição de jurisdição judicial às Cortes de Contas. O constituinte efetivamente lhes conferiu poder decisório. Isso, porém, não significa que suas decisões adquiram a mesma natureza das sentenças proferidas pelo Poder Judiciário.

A diferença é particularmente relevante quanto à definitividade. A decisão judicial transitada em julgado encontra-se protegida pelo regime constitucional da coisa julgada. A decisão de Tribunal de Contas, embora possa produzir efeitos jurídicos próprios e inclusive constituir título

executivo nos casos previstos no art. 71, § 3º, permanece suscetível de controle jurisdicional. A própria Constituição confere eficácia executiva às decisões de que resulte imputação de débito ou multa, o que evidencia que tais pronunciamentos possuem eficácia jurídica própria sem, por isso, transformarem-se em sentenças judiciais.

É necessário, portanto, evitar duas conclusões igualmente inadequadas. A primeira seria afirmar que, como não exercem jurisdição judicial, os Tribunais de Contas apenas opinam. A segunda seria sustentar que, porque “julgam contas”, suas decisões equivalem integralmente às decisões jurisdicionais. O sistema constitucional adota solução intermediária e mais complexa: atribui às Cortes de Contas competências decisórias próprias de natureza constitucional, exercidas fora do Poder Judiciário.

4.3 A expressão “órgão auxiliar” e suas limitações

Outra classificação frequentemente utilizada consiste em definir o Tribunal de Contas como “órgão auxiliar do Poder Legislativo”. A expressão possui fundamento constitucional, mas exige interpretação cuidadosa.

O art. 71 estabelece que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União. A mesma lógica aparece no controle municipal, no qual o art. 31 prevê que a Câmara Municipal exerce o controle externo com o auxílio da Corte de Contas

competente. O erro ocorre quando se extrai dessa relação de auxílio uma consequência que o texto constitucional não estabelece: a subordinação hierárquica. Auxílio descreve uma relação funcional dentro do sistema de controle externo. Não significa que a Corte de Contas seja órgão subordinado às Casas Legislativas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça esse entendimento ao reconhecer a existência de competências autônomas do Tribunal de Contas. Em pronunciamento relacionado ao regime constitucional do art. 71, o STF destacou que o controle externo envolve competências discriminadas pela própria Constituição tanto ao Legislativo quanto à Corte de Contas, sendo imprescindível reconhecer a autonomia das atribuições conferidas ao Tribunal, inclusive para compreender a eficácia executiva de suas decisões.

A consequência conceitual é importante: o Tribunal de Contas auxilia o Poder Legislativo, mas não exerce suas competências por delegação do Poder Legislativo. A fonte das competências é a Constituição.

4.4 Competência constitucional própria

A autonomia funcional das Cortes de Contas torna-se particularmente evidente quando se observa o art. 71.

O Congresso Nacional não poderia, por deliberação política, substituir ordinariamente o Tribunal de Contas no

julgamento previsto no inciso II. Tampouco poderia retirar-lhe a competência constitucional para realizar auditorias, fiscalizar recursos transferidos ou aplicar sanções nos casos previstos pelo texto constitucional e pela legislação aplicável.

A divisão de atribuições é realizada diretamente pelo constituinte. Essa constatação permite distinguir duas categorias fundamentais. Existem competências instrumentais ou participativas, nas quais a atuação do Tribunal integra procedimento constitucional que culminará em decisão de outro órgão. E existem competências próprias ou decisórias, nas quais a Constituição atribui à própria Corte de Contas a prática do ato final correspondente à função exercida. O parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Executivo constitui paradigma da primeira categoria. O julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis previsto no art. 71, II, constitui paradigma da segunda. A distinção não é exclusivamente terminológica. Ela determina quem possui a palavra final em determinada matéria, quais efeitos podem ser produzidos pela decisão da Corte e quais providências dependerão da atuação de outro órgão.

4.5 Autonomia institucional e autogoverno

A autonomia das Cortes de Contas também se manifesta em sua organização institucional. O STF reconhece a existência de garantias constitucionais de autonomia e autogoverno dessas instituições, especialmente quando examina normas estaduais que interferem na estrutura ou no

regime jurídico de seus membros. A jurisprudência constitucional relacionada ao art. 73 reforça a ideia de que o Tribunal de Contas não pode ser administrativamente absorvido por outro Poder sem comprometimento do modelo constitucional de fiscalização.

A autonomia deve ser compreendida como instrumento, e não como privilégio institucional. Sua razão de ser reside na necessidade de proporcionar condições para que uma instituição incumbida de fiscalizar o exercício do poder público desempenhe suas atribuições sem submissão hierárquica aos próprios órgãos envolvidos no sistema fiscalizado.

Isso não significa ausência de limites. Tribunais de Contas estão sujeitos à Constituição, às normas legais aplicáveis e ao controle judicial. Seus membros e servidores submetem-se aos respectivos regimes de responsabilidade, e seus atos devem respeitar legalidade, devido processo legal, motivação e demais garantias constitucionais. Autonomia não significa soberania. Significa existência de esfera constitucional própria de atuação.

4.6 A posição institucional após a EC nº 139/2026

A discussão sobre a natureza jurídica das Cortes de Contas recebeu novo elemento normativo com a Emenda Constitucional nº 139/2026. Ao definir os Tribunais de Contas como instituições permanentes, essenciais ao exercício do

controle externo, o novo art. 75 tornou constitucionalmente explícita uma qualidade institucional que anteriormente dependia em maior medida da interpretação sistemática dos arts. 70 a 75. A alteração não transforma as Cortes de Contas em um quarto Poder. Também não elimina sua relação constitucional com o Poder Legislativo. Sua importância está em reforçar que essas instituições possuem existência constitucional própria e permanente dentro do sistema de controle externo.

O qualificativo “essenciais” possui especial força interpretativa. Uma instituição essencial ao exercício de determinada função constitucional não pode ser reduzida a estrutura administrativa secundária ou facultativa. A EC nº 139/2026 reforça, assim, a inadequação das teorias que descrevem as Cortes de Contas como simples prolongamentos burocráticos das Casas Legislativas.

4.7 Tribunal de Contas como órgão constitucional autônomo

Diante dessas características, parece mais adequada a compreensão dos Tribunais de Contas como órgãos constitucionais autônomos, permanentes e essenciais ao exercício do controle externo, dotados de competências próprias diretamente conferidas pela Constituição.

Essa formulação reúne os elementos fundamentais de seu regime. São constitucionais porque sua existência,

composição essencial e atribuições encontram fundamento direto no texto constitucional. São autônomos porque não estão sujeitos a subordinação hierárquica ao Poder Legislativo ou a outro Poder no exercício de suas competências próprias. São permanentes e essenciais ao controle externo em razão da qualificação atualmente expressa no art. 75. E possuem competências próprias porque uma parcela relevante de suas atribuições não deriva de delegação parlamentar.

Essa caracterização não ignora a função constitucional de auxílio. Ao contrário, permite situá-la corretamente. A atuação auxiliar constitui uma das modalidades pelas quais o Tribunal participa do controle externo, mas não esgota sua natureza institucional.

4.8 A natureza das decisões e a ideia de jurisdição de contas

A doutrina utiliza, por vezes, expressões como “jurisdição de contas” para descrever a competência decisória das Cortes. A expressão pode ser útil desde que utilizada em sentido específico.

Ela pode identificar uma atividade institucional de julgamento de contas atribuída diretamente pela Constituição, com procedimento próprio, produção de efeitos jurídicos e possibilidade de responsabilização patrimonial ou sancionatória. Entretanto, não deve conduzir à conclusão de que se trata de jurisdição judicial equivalente àquela exercida pelos órgãos enumerados no art. 92.

A diferença pode ser formulada da seguinte maneira: existe julgamento de contas sem que exista, necessariamente, jurisdição judicial. Essa distinção ajuda a compreender o uso constitucional do verbo “julgar” no art. 71, II.

O constituinte não utilizou essa expressão inutilmente. Pretendeu conferir poder decisório à Corte. Mas tampouco inseriu o Tribunal de Contas no Poder Judiciário ou conferiu às suas decisões a mesma proteção da coisa julgada judicial. Trata-se, portanto, de competência decisória constitucional especializada.

4.9 O controle judicial das decisões

A natureza não jurisdicional das decisões das Cortes de Contas torna possível seu controle pelo Poder Judiciário. Isso não significa, contudo, que o Judiciário deva simplesmente substituir o Tribunal de Contas na análise técnica das matérias que a Constituição lhe atribuiu. O controle judicial deve respeitar a distribuição constitucional de competências.

Em princípio, cabe ao Judiciário apreciar lesão ou ameaça a direito, examinar legalidade, competência, respeito ao contraditório, fundamentação, observância do devido processo e compatibilidade do ato com a Constituição e a legislação.

A delimitação exata desse controle, especialmente quando se discute eventual reexame de avaliações técnicas

realizadas pelas Cortes, exige tratamento específico e será objeto de capítulo posterior. Por ora, basta registrar que a ausência de jurisdição judicial não equivale à ausência de decisão, assim como a possibilidade de controle jurisdicional não retira da Corte de Contas sua esfera constitucional própria.

4.10 A Súmula 347 e os limites do exame de constitucionalidade

A peculiar posição institucional dos Tribunais de Contas também aparece no debate acerca da possibilidade de apreciação da constitucionalidade de normas.

A Súmula 347 do STF afirma que: “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.” O enunciado permanece formalmente existente. Entretanto, a jurisprudência constitucional contemporânea exige que seu alcance seja compreendido com cautela.

O Supremo decidiu que o TCU não possui competência para exercer controle abstrato de constitucionalidade nos moldes atribuídos ao Poder Judiciário. Em 2021, por exemplo, o STF afastou atuação da Corte de Contas que implicava recusa de aplicação de lei com efeitos que extrapolavam o exame incidental necessário ao exercício de suas próprias competências. A questão revela novamente a peculiaridade da instituição.

O Tribunal de Contas deve interpretar a Constituição para exercer suas competências, mas isso não o transforma em órgão de jurisdição constitucional. O exame de constitucionalidade deve apresentar relação funcional com a atribuição que está sendo concretamente desempenhada, sem assumir caráter de controle abstrato geral da legislação.

CAPÍTULO 5

AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

5.1 Considerações iniciais

A natureza multifuncional das Cortes de Contas torna-se evidente quando se examina o rol de competências previsto no art. 71 da Constituição. O dispositivo não atribui ao Tribunal de Contas uma única função genérica de fiscalização. Ele estabelece diferentes modalidades de atuação, cada qual relacionada a objeto, procedimento e efeito jurídico próprios.

Essa diversidade recomenda que as competências sejam analisadas a partir dos verbos utilizados pelo constituinte. O Tribunal de Contas aprecia, julga, aprecia para fins de registro, realiza inspeções e auditorias, fiscaliza, presta informações, aplica sanções, assina prazo, susta atos e representa aos órgãos competentes.

Os verbos não são intercambiáveis. A Constituição construiu modalidades distintas de exercício do controle.

5.2 Apreciar as contas anuais do chefe do Executivo

O art. 71, I, atribui ao Tribunal de Contas da União competência para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio. Trata-se de competência distinta daquela prevista no inciso II. O Tribunal não profere, nessa situação, o julgamento constitucional definitivo das contas anuais. Elabora parecer técnico destinado a integrar procedimento no qual a competência decisória final pertence ao Poder Legislativo.

No plano federal, compete ao Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República. A mesma lógica estrutural projeta-se sobre os demais entes federativos, observadas as normas constitucionais correspondentes.

No âmbito municipal, porém, existe particularidade expressa: o parecer prévio sobre as contas anuais do prefeito somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O parecer integra o processo constitucional de julgamento, mas não substitui o ato atribuído ao Legislativo.

5.3 Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis

O inciso II utiliza verbo diferente. Compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. Aqui não há emissão de parecer prévio destinado à posterior decisão legislativa. A própria Corte exerce a competência constitucional de julgamento.

Essa diferença constitui um dos pilares do sistema de responsabilização financeira. A distinção entre os incisos I e II pode ser sintetizada da seguinte forma: art. 71, I → apreciação + parecer prévio + julgamento político externo à Corte; art. 71, II → julgamento diretamente pela Corte de Contas.

É dessa estrutura que nasce a controvérsia sobre o prefeito ordenador de despesas. Enquanto chefe do Executivo e prestador das contas anuais de governo, o prefeito encontra-se submetido ao regime de parecer prévio e julgamento parlamentar. Quando administra diretamente recursos públicos e pratica atos típicos de gestão, surge a indagação sobre a incidência da competência prevista no art. 71, II.

A jurisprudência do STF levou anos para estabelecer as distinções necessárias entre essas situações.

5.4 O julgamento de contas dos demais Poderes

A competência do Tribunal de Contas para julgar contas não se limita a gestores integrantes do Poder Executivo.

O STF já declarou incompatíveis com a Constituição normas estaduais que atribuíam ao Poder Legislativo competência para julgar contas de administradores pertencentes a outros Poderes, quando o modelo constitucional reserva essa função ao Tribunal de Contas. Em precedente sobre legislação paulista, o Supremo ressaltou a competência constitucional da Corte de Contas para julgar os responsáveis submetidos ao art. 71, II.

Essa jurisprudência reforça a distinção entre julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, submetido ao regime constitucional específico, e julgamento das contas dos administradores e responsáveis, sujeito à competência própria dos Tribunais de Contas.

A qualidade institucional do agente, isoladamente considerada, não é suficiente para resolver a questão. É necessário examinar a natureza da conta e a competência constitucional correspondente.

5.5 Apreciações de atos de pessoal para fins de registro

Outra competência específica encontra-se no art. 71, III. Cabe ao Tribunal apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, ressalvadas as nomeações para cargos de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, observadas as delimitações constitucionais.

Trata-se novamente de modalidade própria de atuação. O Tribunal não “julga as contas” nesses casos. Examina a legalidade de atos sujeitos a controle para fins de registro.

A distinção é relevante porque o regime jurídico desse procedimento produziu jurisprudência constitucional específica, especialmente quanto ao contraditório, ampla defesa e segurança jurídica.

A Súmula Vinculante 3 e o Tema 445 da repercussão geral integram esse conjunto jurisprudencial e serão examinados quando tratarmos do processo perante as Cortes de Contas.

5.6 Inspeções e auditorias

O art. 71 também confere aos Tribunais de Contas competência para realizar, por iniciativa própria ou por

provocação dos órgãos constitucionalmente legitimados, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Auditorias e inspeções constituem instrumentos centrais da atividade fiscalizatória. A auditoria permite exame sistemático de determinado objeto, podendo alcançar regularidade financeira, conformidade normativa ou desempenho operacional. A inspeção possui caráter de fiscalização direta destinada à verificação de situações concretas.

Esses instrumentos demonstram que o controle externo não atua exclusivamente após a apresentação anual das contas. A fiscalização pode ocorrer durante o exercício financeiro e incidir sobre programas, contratos, despesas, receitas, patrimônio, atos administrativos e políticas públicas.

5.7 Fiscalizações de recursos transferidos

A Constituição também atribui competência específica ao Tribunal para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumentos congêneres. Essa atribuição é particularmente importante para o tema municipal.

Municípios recebem quantidade expressiva de recursos provenientes de transferências intergovernamentais e instrumentos de cooperação federativa. Quando determinado

recurso mantém vínculo com o ente transferidor e se encontra sujeito à fiscalização da Corte de Contas correspondente, pode surgir regime de prestação de contas diferente daquele aplicável às contas anuais de governo. Essa distinção está na origem de parte importante da jurisprudência sobre responsabilização de prefeitos.

5.8 Prestação de informações ao Poder Legislativo

A Constituição prevê ainda que o Tribunal de Contas preste informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou por suas comissões sobre fiscalizações realizadas. Essa é uma das manifestações mais claras da função auxiliar.

O Legislativo necessita de informações técnicas para exercer suas competências de controle, e a Corte de Contas funciona como instituição especializada na produção e sistematização desses dados. Isso, entretanto, reforça, e não enfraquece, a distinção entre funções auxiliares e competências decisórias.

5.9 Aplicações de sanções

O art. 71, VIII, atribui ao Tribunal competência para aplicar aos responsáveis, nos casos de ilegalidade de despesa

ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, incluindo multa proporcional ao dano causado ao erário.

A competência sancionatória possui enorme relevância para a posição jurídica das Cortes de Contas. Ela demonstra que esses órgãos não atuam exclusivamente como emissores de recomendações. Quando presentes os pressupostos constitucionais e legais, podem produzir decisões dotadas de consequências patrimoniais e sancionatórias.

O exercício dessa competência exige, naturalmente, observância do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, legalidade sancionatória, proporcionalidade e demais garantias aplicáveis.

Há também relação direta entre o poder sancionatório e o art. 71, § 3º, segundo o qual as decisões de que resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo.

O sistema constitucional conecta, assim, fiscalização → julgamento ou apuração → responsabilização → eficácia executiva.

5.10 Imputação de débito e aplicação de multa

Embora possam aparecer no mesmo pronunciamento, débito e multa possuem fundamentos jurídicos distintos. A imputação de débito está relacionada à recomposição

patrimonial decorrente de dano ou obrigação de restituição reconhecida no processo de contas. A multa, por sua vez, possui caráter sancionatório. Essa distinção possui repercussões sobre titularidade do crédito, execução, prescrição e transmissão da obrigação.

A Constituição aproxima as duas figuras em um aspecto específico: as decisões que delas resultem possuem eficácia de título executivo. A equiparação quanto à eficácia executiva não elimina, porém, a diferença material entre obrigação ressarcitória e sanção.

5.11 Assinatura de prazo para correção de ilegalidade

O Tribunal de Contas também pode assinar prazo para que o órgão ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da lei. Essa competência possui natureza eminentemente corretiva. Em vez de limitar-se a identificar a irregularidade e sancionar o responsável, o sistema constitucional permite que a Corte determine a adequação da atuação administrativa.

A previsão evidencia novamente que a função dos Tribunais de Contas não pode ser reduzida à repressão. Prevenção, correção e responsabilização coexistem na arquitetura do controle externo.

5.12 Sustação de atos

Não atendida a determinação para correção, o Tribunal poderá, nas hipóteses constitucionais, sustar a execução do ato impugnado, comunicando sua decisão aos órgãos competentes.

A sustação demonstra elevado grau de eficácia da atividade fiscalizatória. Contudo, a Constituição estabelece regime particular para contratos.

A disciplina constitucional distribui competências entre Tribunal de Contas e Poder Legislativo, impedindo que a Corte simplesmente substitua o órgão político em todas as hipóteses.

A jurisprudência do STF também reconhece limites a tentativas de atribuir às Cortes competência geral para exame prévio de validade de contratos administrativos. Na ADI 916, o Supremo considerou inconstitucional norma local que conferia ao Tribunal de Contas competência para realizar controle prévio de validade dos contratos celebrados pelo Poder Público, por extrapolar o desenho do art. 71.

Esse precedente demonstra princípio importante: a relevância institucional dos Tribunais de Contas não autoriza ampliação de suas competências para além do desenho constitucional.

5.13 Representação aos órgãos competentes

Detectadas irregularidades ou abusos, compete ainda às Cortes de Contas representar ao poder competente. A representação evidencia a existência de um sistema articulado de responsabilização. Uma irregularidade identificada no controle externo pode produzir consequências em diferentes esferas.

O Tribunal de Contas pode possuir competência própria para determinada sanção financeira ou administrativa, mas os mesmos fatos podem eventualmente interessar ao Ministério Público, ao Poder Legislativo, à Administração ou ao Poder Judiciário.

As esferas de responsabilização não se confundem automaticamente. O reconhecimento de irregularidade financeira não equivale, por si só, à condenação por improbidade administrativa, à responsabilização criminal ou à inelegibilidade. Cada consequência depende de seus próprios pressupostos jurídicos e do órgão competente para reconhecê-la.

5.14 Competências expressas e limites implícitos

O extenso rol constitucional não deve ser interpretado como cláusula de competência ilimitada. Tribunais de Contas

somente podem exercer atribuições compatíveis com o texto constitucional e com a legislação editada dentro de sua moldura. O controle é poder estatal e, como todo poder estatal, exige fundamento jurídico.

A jurisprudência do STF tem reiteradamente invalidado normas que ampliam competências das Cortes para além do modelo constitucional, ao mesmo tempo em que protege as atribuições que lhes são conferidas diretamente pela Constituição. A ADI 916 é um exemplo desse limite, ao afastar competência para controle prévio geral de contratos que não decorre do art. 71.

Existe, portanto, dupla exigência: não esvaziar as competências constitucionais das Cortes de Contas; e não ampliá-las para além dos limites constitucionais. Esse equilíbrio é essencial para o funcionamento adequado do sistema de separação de poderes.

5.15 O art. 75 e a projeção das competências sobre os Estados

A Constituição determina que as normas relativas ao TCU sejam aplicadas, no que couber, aos Tribunais de Contas estaduais e às demais Cortes abrangidas pelo art. 75.

O STF utiliza essa disposição para preservar o núcleo do modelo federal de controle externo nos Estados. Isso significa que constituições estaduais não podem reorganizar

livremente as competências de suas Cortes de Contas de forma incompatível com o padrão constitucional nacional.

A jurisprudência constitucional demonstra, por exemplo, que a competência para julgar contas dos administradores não pode ser simplesmente transferida ao Legislativo estadual. O princípio da simetria assume, assim, função protetiva da autonomia institucional das Cortes.

5.16 O problema municipal

A aplicação desse modelo aos Municípios apresenta a dificuldade que ocupa o centro desta obra. O art. 31 estabelece regime próprio para as contas anuais prestadas pelo prefeito. Ao mesmo tempo, o modelo constitucional dos Tribunais de Contas contém a competência para julgar contas de administradores e demais responsáveis por recursos públicos.

O problema surge quando essas duas categorias se encontram na mesma pessoa. O prefeito pode atuar como: chefe do Poder Executivo e responsável político pela condução global da Administração municipal; e agente que pratica diretamente atos concretos de gestão e ordenação de despesas.

A partir daí, três perguntas precisam ser separadas. A primeira é: quem julga as contas anuais do governo municipal? A segunda: quem aprecia e responsabiliza o prefeito por atos específicos praticados como ordenador de despesas? E a terceira: qual decisão é relevante para produzir determinada

consequência jurídica — ressarcimento, multa, inelegibilidade ou outra sanção?

Durante longo período, respostas formuladas para uma dessas perguntas foram utilizadas como se resolvessem automaticamente as demais. Grande parte da evolução jurisprudencial do STF sobre o tema consiste justamente na progressiva separação desses planos.

5.17 Uma classificação funcional das competências

As competências dos Tribunais de Contas podem ser organizadas em cinco grandes grupos.

a) Competência opinativa ou consultivo-instrutória:

Abrange especialmente a elaboração do parecer prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo. A Corte realiza exame técnico, mas a decisão constitucional final pertence ao órgão legislativo competente.

b) Competência julgadora:

Compreende o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis submetidos ao art. 71, II. A decisão é proferida pela própria Corte de Contas.

c) Competência fiscalizatória:

Abrange auditorias, inspeções, acompanhamento da aplicação de recursos, fiscalização operacional e demais instrumentos de obtenção e análise de informações.

d) Competência corretiva e cautelar:

Relaciona-se à adoção de providências destinadas a impedir, interromper ou corrigir ilegalidades e preservar a utilidade do controle. Os limites e fundamentos do poder cautelar serão analisados separadamente.

e) Competência sancionatória e ressarcitória:

Compreende a aplicação de multas e a imputação de débitos nos casos constitucional e legalmente admitidos. Essa classificação possui finalidade analítica. Uma mesma atuação concreta pode envolver mais de uma dessas dimensões. Uma auditoria pode identificar irregularidade, provocar tomada de contas, resultar em julgamento, imputação de débito e aplicação de multa.

O importante é reconhecer que os efeitos decorrem de competências juridicamente distintas.

CAPÍTULO 6

PROCESSO DE CONTAS, CONTRADITÓRIO, AMPLA DEFESA E PODERES CAUTELARES

6.1 O processo como instrumento do controle externo

O reconhecimento de competências decisórias próprias aos Tribunais de Contas conduz necessariamente ao exame do procedimento por meio do qual essas competências são exercidas. Quanto mais intensa a possibilidade de determinada atuação estatal produzir efeitos sobre a esfera jurídica de pessoas físicas ou jurídicas, maior a importância das garantias processuais que condicionam seu exercício.

Essa constatação possui particular relevância no âmbito das Cortes de Contas.

Uma fiscalização pode resultar na identificação de irregularidades, imputação de débito, aplicação de multa, determinação de providências, invalidação de atos administrativos ou produção de elementos capazes de repercutir em outras esferas de responsabilização. A atividade de controle, portanto, não se desenvolve à margem do devido processo legal.

O art. 5º, LIV e LV, da Constituição assegura que ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal e garante aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, bem como aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

Embora os processos perante os Tribunais de Contas possuam características próprias, tais garantias constitucionais também condicionam sua atuação. A peculiaridade está em definir quando, em que extensão e sob qual conformação procedimental essas garantias incidem.

6.2 Diversidades dos processos perante as Cortes de Contas

Não existe uma única espécie de “processo de Tribunal de Contas”. As Cortes desempenham competências variadas, e essa diversidade funcional produz procedimentos igualmente distintos. Há processos destinados à apreciação de contas anuais do chefe do Executivo para emissão de parecer prévio. Há processos de julgamento de contas de administradores e responsáveis. Há tomadas de contas especiais voltadas à apuração de dano ou irregularidade específica. Há procedimentos de fiscalização, auditorias, inspeções e representações. Há processos destinados à apreciação de atos sujeitos a registro. E existem procedimentos de natureza cautelar destinados à preservação da utilidade do controle.

As garantias processuais devem ser examinadas levando em consideração a natureza e os efeitos de cada procedimento. Essa observação evita um equívoco frequente: supor que toda atividade fiscalizatória exige exatamente a mesma estrutura processual de um procedimento sancionador.

A fiscalização destinada à coleta inicial de informações não possui necessariamente a mesma conformação de um processo em que já se individualizou determinado responsável e no qual existe possibilidade concreta de imputação de débito ou aplicação de sanção. Quanto maior a carga decisória e sancionatória do procedimento, maior a necessidade de individualização das garantias de defesa.

6.3 O contraditório e a ampla defesa

O contraditório não deve ser compreendido apenas como possibilidade formal de apresentar manifestação. Em sua dimensão contemporânea, envolve ciência dos elementos relevantes do processo, oportunidade efetiva de resposta e possibilidade de influenciar a formação da decisão.

A ampla defesa complementa essa garantia, permitindo ao interessado utilizar meios juridicamente admissíveis para demonstrar fatos, apresentar argumentos, produzir provas e impugnar conclusões que possam fundamentar decisão desfavorável.

Nos processos de contas com potencial sancionatório, essas garantias adquirem particular intensidade. A imputação de débito depende da individualização da responsabilidade. A aplicação de multa pressupõe demonstração dos elementos exigidos pela legislação aplicável. Não é suficiente identificar uma irregularidade abstratamente considerada. É necessário estabelecer a relação entre o fato apurado, a atuação do responsável e a consequência jurídica que se pretende impor.

6.4 A Súmula Vinculante nº 3

A importância do contraditório nos processos de controle foi consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante nº 3. O enunciado estabelece, em síntese, que nos processos perante o Tribunal de Contas da União devem ser assegurados contraditório e ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, ressalvada a apreciação da legalidade do ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

A súmula possui duas dimensões que precisam ser separadas. A primeira é a regra: decisões da Corte de Contas capazes de afetar negativamente situação jurídica individualizada exigem observância do contraditório e da ampla defesa. A segunda é a exceção: na apreciação inicial da legalidade de aposentadoria, reforma e pensão, a estrutura tradicionalmente reconhecida pelo STF afasta a necessidade de contraditório prévio em determinadas condições, em razão da

natureza do ato submetido a registro. Essa exceção, contudo, foi posteriormente submetida a importantes limitações relacionadas à segurança jurídica e ao decurso do tempo.

6.5 Atos de aposentadoria, reforma e pensão e o Tema 445

A jurisprudência do STF historicamente qualificou a concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão, sujeita a registro pelo Tribunal de Contas, como ato cuja formação jurídica depende da apreciação da Corte.

Essa construção produziu controvérsia relevante. Se o ato ainda não estivesse definitivamente aperfeiçoado enquanto pendente de exame pelo Tribunal de Contas, poderia a Corte apreciá-lo décadas após a concessão do benefício? A resposta contemporânea do STF foi negativa.

No julgamento do Tema 445 da repercussão geral, o Supremo fixou a seguinte orientação: em atenção aos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima, os Tribunais de Contas estão sujeitos ao prazo de cinco anos para o julgamento da legalidade do ato inicial de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, contado da chegada do processo à respectiva Corte de Contas.

O precedente possui significado que transcende a matéria previdenciária. Ele demonstra que a atividade de controle, ainda quando constitucionalmente necessária, não

pode ser exercida em horizonte temporal ilimitado. A segurança jurídica também vincula o controlador.

6.6 Segurança jurídica e confiança legítima

O Tema 445 permite extrair princípio relevante para o Direito do Controle. A busca pela legalidade não autoriza permanente instabilidade das relações jurídicas. A atividade de fiscalização deve ser capaz de detectar e corrigir irregularidades, mas precisa fazê-lo dentro de parâmetros temporalmente razoáveis. A confiança legítima protege situações nas quais o próprio comportamento estatal cria expectativa juridicamente relevante de estabilidade.

Isso não significa que o simples decurso do tempo convalide automaticamente qualquer ilegalidade. Significa que o sistema constitucional exige ponderação entre a necessidade de controle e a proteção das relações consolidadas.

A mesma preocupação pode ser observada em outros debates envolvendo prescrição e decadência no âmbito das Cortes de Contas.

6.7 Prescrição no âmbito dos Tribunais de Contas

Durante muitos anos, discutiu-se se determinadas pretensões exercidas pelas Cortes de Contas estariam submetidas à prescrição. O argumento favorável à imprescritibilidade frequentemente se apoiava no dever constitucional de proteção do patrimônio público. A jurisprudência posterior caminhou, contudo, no sentido de reconhecer a importância da segurança jurídica também nesse domínio.

O STF declarou constitucionais normas estaduais que estabelecem prazos prescricionais para a atuação de Tribunal de Contas, reconhecendo que regras destinadas a limitar temporalmente o exercício da pretensão sancionatória ou fiscalizatória são compatíveis com a ordem constitucional.

Essa orientação precisa ser distinguida do Tema 899, que examina questão diversa: a prescrição da pretensão de ressarcimento fundada em decisão já proferida por Tribunal de Contas.

A distinção é importante. Uma coisa é discutir o prazo para o próprio Tribunal formar sua decisão. Outra é determinar por quanto tempo o crédito reconhecido naquela decisão poderá ser exigido judicialmente.

6.8 Interrupção da prescrição por atos de fiscalização

A discussão sobre prescrição também exige examinar quais atos possuem aptidão para interromper seu curso.

Em precedente envolvendo tomada de contas especial, o STF reconheceu relevância de atos efetivos de fiscalização do TCU para fins de interrupção da prescrição, afastando a tese de que apenas a instauração formal da tomada de contas especial poderia produzir esse efeito. O dado é relevante porque o procedimento de controle pode desenvolver-se em etapas.

Auditoria, relatório técnico, identificação de responsáveis e posterior conversão do procedimento em tomada de contas especial podem integrar uma sequência investigativa única.

A incidência da prescrição precisa, portanto, levar em consideração a natureza jurídica dos atos praticados e a legislação específica aplicável.

6.9 Motivação das decisões

O dever de motivação constitui elemento essencial do processo de controle. Uma decisão que imputa débito ou aplica sanção não pode limitar-se a declarar genericamente a existência de irregularidade. Deve indicar os fatos considerados

provados, os elementos que sustentam a conclusão, a participação atribuída ao responsável e o fundamento jurídico da consequência imposta.

A motivação desempenha diferentes funções. Permite ao interessado compreender as razões da decisão. Viabiliza o exercício da defesa e dos recursos. Possibilita o controle judicial. E reduz o risco de arbitrariedade no exercício da competência fiscalizatória.

Em processos complexos, que frequentemente envolvem avaliações técnicas, contratos públicos, políticas administrativas e execução financeira, a qualidade da fundamentação assume especial importância.

6.10 Processo sancionador e individualização da responsabilidade

Quando a atuação da Corte de Contas ingressa no campo sancionatório, torna-se necessário distinguir a existência objetiva da irregularidade da responsabilidade pessoal do agente.

Uma despesa pode ser ilegal sem que todos os agentes envolvidos possuam idêntico grau de responsabilidade. Uma política administrativa pode gerar resultado financeiro inadequado sem que isso implique automaticamente responsabilidade sancionatória de todos os participantes de sua execução. A individualização da conduta constitui exigência

básica de qualquer modelo constitucional de responsabilização. Essa observação será particularmente importante no estudo do prefeito ordenador de despesas.

O simples fato de o prefeito ocupar posição superior na Administração municipal não permite imputar-lhe automaticamente toda irregularidade praticada pela estrutura administrativa. Da mesma forma, sua condição de chefe político não pode funcionar como imunidade para atos concretos de gestão que lhe sejam pessoalmente atribuíveis.

6.11 Poder geral de cautela

A efetividade da atividade de controle pode exigir providências antes da decisão definitiva.

Em determinadas situações, aguardar o término integral do procedimento poderá permitir dissipação patrimonial, continuidade da irregularidade ou consolidação de situação capaz de tornar inútil o pronunciamento final.

É nesse contexto que se situa o chamado poder geral de cautela dos Tribunais de Contas.

A jurisprudência do Supremo reconhece a possibilidade de adoção de medidas cautelares quando necessárias à preservação da efetividade das competências constitucionalmente atribuídas às Cortes de Contas.

Em 2022, o STF reafirmou a possibilidade de o TCU determinar indisponibilidade de bens diante de circunstâncias graves e da necessidade concreta de proteção da eficácia do processo de controle.

O fundamento da tutela cautelar não reside na existência de poder irrestrito da Corte. Decorre da ideia de que a competência para decidir não pode ser estruturada de forma a tornar-se impotente diante de comportamentos capazes de frustrar antecipadamente seus efeitos.

6.12 Requisitos e limites das cautelares

O reconhecimento do poder cautelar não elimina a necessidade de fundamentação. Medidas cautelares possuem caráter excepcional justamente porque podem atingir situações jurídicas antes de decisão definitiva. Por isso, devem encontrar apoio em elementos concretos que demonstrem risco à efetividade da atuação fiscalizatória.

Entre os aspectos relevantes encontram-se a plausibilidade da irregularidade identificada, a existência de risco concreto decorrente da demora e a proporcionalidade da medida adotada. Quanto mais intensa for a restrição imposta ao interessado, mais rigorosa deve ser a fundamentação.

Também permanece assegurado o controle judicial de eventuais excessos.

O poder geral de cautela deve ser compreendido como poder funcionalmente vinculado às competências constitucionais da Corte, não como cláusula geral de intervenção administrativa.

6.13 Indisponibilidade de bens e preservação do resultado útil

A indisponibilidade de bens é provavelmente a manifestação mais intensa do poder cautelar patrimonial das Cortes de Contas. Sua finalidade não é antecipar punição. O objetivo consiste em preservar patrimônio suficiente para tornar efetiva eventual responsabilização posteriormente reconhecida.

Essa distinção é fundamental. Se utilizada como punição antecipada, a cautelar perde sua natureza instrumental. Sua legitimidade depende da existência de relação entre a restrição provisória e a necessidade de resguardar o resultado útil do processo.

A jurisprudência constitucional que admite a medida enfatiza justamente a necessidade de circunstâncias graves e de proteção efetiva da atuação do Tribunal.

6.14 Poder cautelar e separação de poderes

O reconhecimento de competências cautelares não permite às Cortes substituir indiscriminadamente a Administração. As medidas adotadas devem estar funcionalmente relacionadas ao objeto fiscalizado e às competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal.

Esse limite decorre da separação de poderes. A tutela cautelar existe para proteger o exercício legítimo do controle externo, e não para permitir que o controlador assuma a gestão ordinária da atividade administrativa.

A distinção é especialmente relevante em fiscalizações relativas a contratos, licitações e políticas públicas.

A Corte pode atuar para impedir a consolidação de ilegalidade ou dano, mas não deve transformar a competência de controle em competência administrativa geral.

6.15 Contraditório diferido nas medidas urgentes

A urgência pode justificar, em situações excepcionais, a adoção de medida cautelar antes da manifestação do interessado. Isso não elimina o contraditório. Nessas hipóteses, o que ocorre é seu diferimento.

A medida pode ser adotada inicialmente para evitar a frustração de sua finalidade, devendo ser posteriormente submetida a contraditório efetivo.

A compatibilidade desse modelo com o devido processo depende da presença de urgência concreta, fundamentação adequada e possibilidade real de revisão da decisão após a manifestação da parte afetada.

O contraditório diferido não pode transformar-se em contraditório inexistente.

6.16 Processo de controle e efetividade constitucional

O processo perante os Tribunais de Contas deve ser compreendido a partir de duas exigências simultâneas. De um lado, precisa permitir fiscalização efetiva e tempestiva da Administração. De outro, deve proteger os direitos daqueles que possam sofrer consequências decorrentes das decisões. Não existe incompatibilidade necessária entre essas dimensões.

Um sistema processual bem estruturado fortalece o controle, porque aumenta a legitimidade das decisões, melhora a qualidade da instrução e reduz a possibilidade de sua invalidação posterior.

Contraditório e ampla defesa não são obstáculos à fiscalização. São condições de legitimidade do exercício de poder decisório e sancionatório.

CAPÍTULO 7

NATUREZA E EFICÁCIA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

7.1 O problema da eficácia

A análise da natureza institucional dos Tribunais de Contas somente se completa quando são examinados os efeitos de seus pronunciamentos. Não basta afirmar que essas instituições possuem competências próprias. É necessário determinar quais consequências jurídicas podem decorrer de cada modalidade de decisão.

A Constituição oferece importante ponto de partida ao estabelecer, no art. 71, § 3º, que as decisões do Tribunal das quais resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo.

7.2 Parecer, determinação e decisão condenatória

Os pronunciamentos das Cortes de Contas não possuem todos a mesma natureza ou eficácia. O parecer prévio

integra procedimento destinado ao julgamento das contas do chefe do Executivo. A determinação pode impor ao órgão fiscalizado a adoção de providências destinadas ao cumprimento da ordem jurídica.

A decisão de julgamento de contas resolve matéria submetida à competência prevista no art. 71, II. A imputação de débito reconhece obrigação patrimonial relacionada a prejuízo ou restituição. A multa constitui sanção administrativa.

Essa diversidade demonstra a inconveniência de utilizar expressão genérica como “decisão do Tribunal de Contas” sem identificar qual pronunciamento está sob análise.

A eficácia jurídica depende da competência exercida.

7.3 Eficácia própria e ausência de coisa julgada judicial

As decisões das Cortes de Contas podem produzir efeitos jurídicos independentemente de homologação judicial. Esse aspecto distingue sua atuação da simples atividade consultiva.

Quando a Constituição atribui competência ao Tribunal para julgar contas ou aplicar sanções, o pronunciamento produz os efeitos próprios dessa competência.

Não existe necessidade de ajuizar ação de conhecimento para que o Judiciário declare novamente a

existência da obrigação reconhecida na decisão de débito ou multa. Ao mesmo tempo, isso não transforma o pronunciamento da Corte em sentença judicial. A decisão permanece sujeita ao controle jurisdicional quanto à observância da Constituição e da lei.

Pode-se falar, assim, em eficácia decisória própria sem coisa julgada judicial.

Essa formulação evita tanto a minimização quanto a hipertrofia dos efeitos das decisões das Cortes.

7.4 Imputações de débito

A imputação de débito possui natureza predominantemente ressarcitória. Seu fundamento é a existência de obrigação de recompor patrimônio público ou devolver valores indevidamente utilizados, recebidos ou administrados.

O débito não deve ser confundido com multa.

A consequência pretendida não é primariamente punir o responsável, mas recompor situação patrimonial.

Essa natureza repercute em diversos aspectos jurídicos. A obrigação pode apresentar regime diferente quanto à transmissibilidade, prescrição, titularidade e execução.

A correta distinção será particularmente importante quando se examinar o Tema 899 da repercussão geral.

7.5 Multa

A multa aplicada por Tribunal de Contas possui natureza sancionatória. Sua incidência depende de previsão normativa e da demonstração dos pressupostos jurídicos necessários à responsabilização.

O caráter sancionatório exige atenção especial ao devido processo legal e à individualização da conduta.

Multa e débito podem resultar do mesmo processo e até do mesmo acórdão, mas não se confundem.

Um responsável pode ser condenado a ressarcir determinado valor e, cumulativamente, sofrer multa pela irregularidade.

A primeira consequência visa predominantemente à recomposição patrimonial. A segunda expressa reprovação jurídico-administrativa da conduta.

7.6 A eficácia de título executivo

O art. 71, § 3º, estabelece diretamente que decisões das quais resulte imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo.

A expressão possui consequência processual clara. A cobrança pode ingressar diretamente na fase executiva, sem necessidade de prévia ação judicial destinada a obter condenação.

O título, contudo, não se executa por iniciativa própria do Tribunal de Contas.

A Corte reconhece a obrigação, mas a execução judicial deve ser promovida pelo sujeito juridicamente legitimado.

Essa distinção entre formação do título e titularidade da execução produziu relevante jurisprudência constitucional.

7.7 Quem executa a decisão?

A Constituição confere eficácia executiva à decisão, mas não estabelece que o próprio Tribunal de Contas seja o órgão encarregado de ajuizar a cobrança.

Isso decorre também de sua posição institucional.

A Corte fiscaliza, julga e forma o título nos casos constitucionalmente admitidos, mas não atua ordinariamente como representante judicial do ente credor.

A identificação do legitimado depende da natureza do crédito e do patrimônio atingido pela irregularidade.

Essa questão foi objeto do Tema 642 da repercussão geral.

7.8 Tema 642: execução de multa aplicada a agente municipal

No Tema 642, o Supremo Tribunal Federal definiu que o Município prejudicado é legitimado para executar crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal.

A definição da titularidade acompanha o interesse patrimonial juridicamente protegido.

Segundo o entendimento firmado pelo STF, em contexto de dano ou irregularidade referente ao erário municipal, cabe ao Município promover a execução correspondente.

A distinção entre órgão que profere a decisão e ente legitimado para executá-la precisa aparecer com clareza.

7.9 Tribunal de Contas não é órgão de cobrança judicial

O fato de uma Corte de Contas formar título executivo não significa que deva promover pessoalmente sua execução. Suas competências constitucionais concentram-se no controle externo.

A cobrança judicial pertence à esfera do ente ou instituição juridicamente legitimada a defender o crédito.

Essa separação preserva a especialização funcional. O Tribunal apura, decide e constitui o título. O ente legitimado promove a cobrança. O Judiciário exerce a jurisdição executiva e pode apreciar as defesas formuladas pelo executado.

O sistema distribui, portanto, diferentes funções entre instituições distintas.

7.10 Controle judicial do título executivo

A existência de título executivo formado administrativamente não impede o controle judicial.

O executado pode suscitar matérias juridicamente admissíveis relativas à validade do título, observância do devido processo, prescrição, competência, inexistência da obrigação ou outros vícios relevantes.

O que a Constituição elimina é a necessidade de nova ação cognitiva obrigatória como condição para reconhecer judicialmente aquilo que já foi decidido pela Corte. Não elimina o acesso ao Poder Judiciário.

Essa distinção harmoniza o art. 71, § 3º, com o art. 5º, XXXV, da Constituição.

7.11 Prescrição da pretensão de ressarcimento: Tema 899

Durante longo período, sustentou-se que créditos de ressarcimento decorrentes de decisões de Tribunais de Contas seriam imprescritíveis com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição. O STF afastou essa interpretação.

No Tema 899 da repercussão geral, fixou a tese de que é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

O precedente representa importante afirmação da segurança jurídica no campo do controle financeiro.

A simples circunstância de determinada dívida decorrer de pronunciamento da Corte de Contas não lhe atribui caráter imprescritível.

O STF reconheceu, no caso submetido à repercussão geral, a incidência de regime prescricional à pretensão executiva correspondente.

7.12 Tema 899 e improbidade administrativa

O Tema 899 deve ser compreendido em conjunto com a jurisprudência constitucional relativa à imprescritibilidade do ressarcimento decorrente de determinados atos de improbidade. As hipóteses não podem ser automaticamente equiparadas.

O fato de uma Corte de Contas reconhecer obrigação de ressarcimento não significa, por si só, que esteja reconhecida judicialmente a existência de ato doloso de improbidade com todas as consequências constitucionais e legais daí decorrentes.

Cada esfera possui pressupostos e competências próprias. Essa distinção é metodologicamente importante: decisão de Tribunal de Contas não deve ser convertida automaticamente em decisão de improbidade, condenação criminal ou inelegibilidade.

Os fatos podem ser comuns. Os efeitos jurídicos dependem de regimes próprios.

7.13 Prescrição da decisão e prescrição da execução

A análise exige distinguir dois momentos. No primeiro, discute-se o prazo dentro do qual o Tribunal de Contas pode exercer sua competência e formar validamente a decisão. No segundo, já existe decisão definitiva no âmbito da Corte e se pergunta durante quanto tempo a correspondente pretensão poderá ser executada.

O Tema 899 concentra-se nesta segunda dimensão.

A distinção é importante porque a existência de prazo para julgamento não resolve automaticamente a questão da prescrição executiva, assim como a prescrição da execução não determina necessariamente o prazo interno de formação da decisão.

O Direito do Controle precisa trabalhar com essas categorias de maneira separada.

7.14 Decisão do Tribunal de Contas como elemento para outras esferas

Uma decisão de Corte de Contas pode possuir relevância para outros procedimentos sem produzir automaticamente seus resultados.

Por exemplo, a identificação de irregularidade pode fornecer elementos para investigação do Ministério Público. Pode servir como prova em processo judicial. Pode produzir repercussões administrativas. Pode ser considerada na Justiça Eleitoral.

Contudo, a consequência jurídica pertencente a outra esfera exige observância dos pressupostos específicos dessa esfera.

Esse ponto adquire especial importância na rejeição de contas e na inelegibilidade. A existência de decisão desfavorável não significa que a pessoa esteja automaticamente inelegível.

A Justiça Eleitoral precisa examinar os requisitos previstos na legislação própria.

7.15 Efeito declaratório, constitutivo, condenatório e opinativo

Para fins analíticos, os pronunciamentos das Cortes de Contas podem produzir diferentes tipos de efeitos. Alguns apresentam caráter predominantemente opinativo, como o parecer prévio. Outros possuem conteúdo declaratório, ao reconhecer determinada situação de regularidade ou irregularidade.

Há decisões com efeitos constitutivos, quando o pronunciamento altera situação jurídica dentro da competência constitucional da Corte. E existem manifestações com conteúdo condenatório, especialmente quando imputam débito ou aplicam multa.

Essas categorias não devem ser utilizadas de forma excessivamente rígida. Uma mesma decisão pode reunir mais de uma dimensão.

O importante é evitar que a natureza opinativa do parecer prévio seja indevidamente transportada para todas as manifestações das Cortes ou que a eficácia executiva de débito e multa seja utilizada para qualificar o parecer como título executivo.

Cada pronunciamento deve ser examinado conforme sua base constitucional específica.

7.16 A ideia de “coisa julgada administrativa”

Parte da doutrina utiliza a expressão coisa julgada administrativa para designar a estabilização de decisões no interior da própria Administração ou do sistema de controle. A expressão exige cautela. Ela não equivale à coisa julgada prevista no regime jurisdicional.

Pode ser utilizada para indicar esgotamento das vias ordinárias internas ou estabilização administrativa da decisão, mas não deve sugerir imunidade ao controle judicial.

Para evitar ambiguidade, esta obra empregará preferencialmente as expressões decisão definitiva no âmbito da Corte de Contas ou estabilidade administrativa da decisão, reservando “coisa julgada” em sentido estrito ao fenômeno jurisdicional.

7.17 A eficácia das decisões e o prefeito

Todas essas distinções ganham relevância adicional quando o responsável é prefeito municipal. Se a Corte emite parecer prévio sobre as contas anuais, sua eficácia deve ser examinada a partir do art. 31, § 2º, da Constituição. Se julga determinado ato de gestão ou tomada de contas especial, a análise pode ingressar no regime do art. 71, II. Se imputa débito ou multa, surge a eficácia executiva prevista no § 3º.

Se determinada decisão for posteriormente invocada para produzir inelegibilidade, será necessário examinar a legislação eleitoral e a competência do órgão responsável pelo julgamento das contas relevante para aquele efeito.

Assim, a expressão “decisão contra prefeito” é juridicamente insuficiente.

É necessário saber: qual decisão? Proferida em qual procedimento? No exercício de qual competência? Destinada a produzir qual efeito?

7.18 A eficácia como função da competência

Pode-se formular, a partir de toda a análise realizada até aqui, uma proposição geral: a eficácia de uma manifestação do Tribunal de Contas é função da competência constitucional exercida. A Corte não possui um poder decisório uniforme. Ela exerce diferentes competências, e cada uma produz consequências específicas.

Quando aprecia contas anuais para parecer prévio, produz manifestação técnica integrada ao julgamento político. Quando julga contas de administradores, profere decisão própria. Quando imputa débito ou multa, forma título executivo. Quando realiza auditoria, produz elementos de fiscalização. Quando aplica cautelar, atua instrumentalmente para preservar a utilidade do processo.

Essa formulação permitirá compreender os precedentes que serão analisados mais adiante sem forçar uma unidade artificial entre situações juridicamente distintas.

CAPÍTULO 8

CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO

Acerca da diferenciação existente entre contas de governo e contas de gestão, a Auditora Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Andrea de Oliveira Paiva¹⁰, estabeleceu distinções a partir do devedor, da matéria, do conteúdo, da periodicidade, da competência para julgamento, do critério de julgamento e da decisão.

Quanto devedor, nas contas de governo são devedores os chefes do Poder Executivo; nas contas de gestão, administradores e demais responsáveis.

Quanto à matéria, nas contas de governo tem-se direção da Administração Direta e Indireta, execução do orçamento, execução do plano de governo, dos programas e das políticas públicas, demonstração da situação financeira e patrimonial, cumprimento das metas fiscais; nas de gestão,

¹⁰ PAIVA, Andrea de Oliveira. **Contas de governo X contas de gestão: aspectos legais e práticos**. Disponível em: www.tce.pi.gov.br/site/legislacao/doc_download/826-contas-de-governo-x-contas-de-gestao-aspectos-legais-e-praticos+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 27-02-2014.

legalidade do processamento das despesas, regularidade dos atos e contratos administrativos, economicidade e destinação dos gastos públicos.

Quanto ao conteúdo, nas contas de governo observam-se Balanços Gerais, leis orçamentárias, relatórios (LRF e outros), demonstrativos; nas de gestão, notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de despesas, processos licitatórios, contratos e atos administrativos, extratos bancários, folhas de pagamento.

Quanto à periodicidade, ambas são anuais, em regra.

Quanto à competência para julgamento, as contas de governo são julgadas pelo Poder Legislativo (após Parecer Prévio); já as contas de gestão, pelo Tribunal de Contas.

Quanto ao critério de julgamento, as contas de governo são julgadas segundo critérios políticos, de conveniência, subjetivos; já as de gestão, segundo critérios técnicos, de estrita legalidade, objetivos.

Quanto à decisão, nas contas de governo tem-se Decreto Legislativo; nas de gestão, tem-se, em regra, acórdão.

A dificuldade real se apresenta quando se tem a figura do Prefeito ordenador de despesa, haja vista que, em que pese ser chefe político do ente federativo em questão, ele também realiza atos que repercutem nas contas de gestão.

Na hipótese apresentada, ter-se-ão dois julgamentos distintos do Prefeito, uma relação ao chefe político (contas de

governo), outra em relação ao ordenador de despesa, gestor público (contas de gestão).

8.1 A necessidade da distinção

A diferenciação entre contas de governo e contas de gestão constitui uma das premissas mais importantes para a correta compreensão do sistema brasileiro de controle externo.

Embora ambas estejam relacionadas ao dever constitucional de prestação de contas, não possuem o mesmo objeto, não são examinadas segundo os mesmos critérios e, sobretudo, não produzem necessariamente os mesmos efeitos jurídicos.

A evolução jurisprudencial posterior não eliminou essa classificação. Ao contrário, revelou a necessidade de refiná-la. A distinção continua útil, mas não pode ser manejada de forma exclusivamente nominal. É necessário identificar concretamente qual atuação administrativa está sendo examinada, qual competência constitucional foi acionada e qual efeito jurídico se pretende produzir.

Essa cautela tornou-se especialmente importante quando o agente fiscalizado é o prefeito municipal.

8.2 Contas de governo

As contas de governo possuem natureza global. Seu objeto principal consiste na análise da condução político-administrativa do ente durante determinado exercício financeiro. Não se dirigem, em primeiro plano, à reconstrução individualizada de cada ato de despesa praticado durante o período. O exame procura formar uma visão abrangente sobre a atuação governamental.

Entre os elementos tradicionalmente considerados encontram-se a execução do orçamento, a situação financeira e patrimonial do ente, o cumprimento das metas fiscais, a execução dos programas governamentais, a observância dos limites constitucionais e legais de despesas e a implementação das políticas públicas.

Essa perspectiva coincide com a sistematização já existente no texto originário, que relacionava às contas de governo a direção da Administração direta e indireta, a execução do orçamento, o plano de governo, os programas e políticas públicas, a situação financeira e patrimonial e o cumprimento das metas fiscais.

A característica central é a macroavaliação da gestão governamental.

Na apreciação das contas de governo, a Corte examina os macroefeitos da gestão pública, enquanto as contas de gestão se relacionam mais diretamente aos atos de

administração de recursos. Essa diferença de escala possui consequências jurídicas relevantes.

8.3 Conteúdo das contas de governo

O conteúdo das contas de governo normalmente reflete sua natureza global. Balanços públicos, demonstrativos fiscais, execução orçamentária, relatórios exigidos pela legislação financeira, cumprimento de limites constitucionais e legais e informações relativas às principais políticas governamentais constituem elementos típicos desse exame.

O Tribunal de Contas da União, ao explicar a prestação anual de contas presidenciais, registra que ela envolve o Balanço Geral da União e o relatório sobre a execução dos orçamentos, além da verificação da posição financeira, orçamentária, contábil e patrimonial e da observância dos princípios e normas que disciplinam a Administração Pública.

A transposição do modelo para Estados e Municípios deve naturalmente considerar a estrutura federativa correspondente, mas a lógica permanece semelhante. O objeto é a condução do governo no exercício financeiro considerado.

8.4 O responsável nas contas de governo

Nas contas de governo, o sujeito central é o chefe do Poder Executivo. No plano federal, o Presidente da República. No plano estadual, o Governador. No plano municipal, o Prefeito.

A responsabilização aqui examinada está relacionada à posição constitucional de direção política e administrativa do ente. Por isso, a prestação anual de contas não deve ser confundida com eventual apuração individualizada de atos de gestão praticados pelo mesmo agente.

O prefeito pode aparecer juridicamente em mais de uma posição. Nas contas anuais, comparece como chefe de governo. Em determinados procedimentos específicos, pode comparecer como ordenador de despesas ou responsável direto por recursos públicos.

Essa duplicidade funcional está no centro das dificuldades jurisprudenciais analisadas.

8.5 Competência sobre as contas de governo

A Constituição estabelece estrutura particular para as contas anuais do chefe do Executivo.

No plano federal, compete ao Tribunal de Contas apreciar as contas do Presidente da República mediante parecer prévio, enquanto o julgamento pertence ao Congresso Nacional. O próprio TCU descreve sua atuação nas contas presidenciais como análise técnico-jurídica seguida de encaminhamento do parecer ao Poder Legislativo para julgamento.

No Município, o art. 31 adota solução semelhante, mas acrescenta uma característica especialmente importante: o parecer prévio somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O Tribunal de Contas, portanto, não profere o ato final de julgamento das contas anuais do prefeito. Exerce competência constitucional de apreciação técnica. A Câmara Municipal exerce a competência de julgamento.

8.6 Contas de gestão

As contas de gestão possuem objeto distinto. Seu foco recai sobre a atuação concreta daquele que administra recursos públicos.

Aqui interessa verificar a regularidade dos atos de administração financeira e patrimonial, a legalidade das despesas, a utilização dos recursos, a observância das normas aplicáveis a contratos e demais atos administrativos e, quando cabível, a existência de dano ao erário ou responsabilidade pessoal do gestor.

A classificação está relacionada às contas de gestão a partir de elementos como processamento das despesas, regularidade dos atos e contratos administrativos, economicidade e destinação dos gastos, além de documentos como notas de empenho, ordens de pagamento, comprovantes de despesas, processos licitatórios, contratos, extratos bancários e folhas de pagamento.

Embora a evolução tecnológica e normativa tenha alterado a forma de produção e fiscalização desses documentos, a distinção conceitual permanece adequada.

Nas contas de gestão, a pergunta fundamental deixa de ser apenas “como foi conduzido o governo?” E passa a abranger “como determinado recurso público foi administrado e quem responde concretamente pelos atos praticados?”

8.7 O sujeito das contas de gestão

O sujeito das contas de gestão é o administrador ou responsável por recursos públicos. A Constituição, no art. 71, II, utiliza fórmula deliberadamente abrangente ao se referir aos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos e àqueles que derem causa a perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. A categoria não está limitada a determinada posição hierárquica.

O elemento relevante é o vínculo funcional do sujeito com a administração ou responsabilidade sobre recursos

públicos. É exatamente por isso que a situação do chefe do Executivo exige tratamento específico. Se ele pratica diretamente atos próprios de administração financeira, surge a possibilidade de incidência desse regime constitucional.

8.8 Critério material: macrogestão e microgestão

Uma forma útil de compreender a distinção consiste em identificar duas escalas de análise. As contas de governo dirigem-se predominantemente à macrogestão. As contas de gestão dirigem-se predominantemente à microgestão administrativa e financeira.

A terminologia não significa que as contas de governo ignorem completamente atos concretos ou que as contas de gestão sejam necessariamente restritas a fatos de pequeno valor econômico.

O critério é qualitativo. Na conta de governo, determinado fato é relevante principalmente na medida em que revela aspectos da condução geral da Administração. Na conta de gestão, o ato é examinado em si mesmo, com atenção à sua legalidade, regularidade, autoria e efeitos patrimoniais.

Essa distinção ajuda a explicar por que a mesma irregularidade pode aparecer em diferentes contextos de fiscalização.

8.9 Critério do conteúdo

O conteúdo das contas também permite visualizar a diferença. Nas contas de governo, prevalecem demonstrativos globais de execução financeira e orçamentária. Nas contas de gestão, ganham destaque documentos e dados relacionados a atos concretos de administração de recursos.

A digitalização da Administração e o desenvolvimento de auditorias baseadas em bancos de dados reduziram a importância de uma distinção puramente documental.

Hoje é mais adequado compreender o conteúdo a partir da finalidade da fiscalização.

8.10 Critério da decisão

Outro elemento decisivo é a natureza do pronunciamento produzido ao final. Nas contas de governo do chefe do Executivo, a Corte de Contas emite parecer prévio. O julgamento final compete ao Legislativo. Nas contas submetidas à competência do art. 71, II, o próprio Tribunal de Contas exerce competência de julgamento.

Essa diferença é juridicamente mais importante do que várias das distinções materiais anteriormente apresentadas. Ela decorre diretamente da Constituição.

É nesse ponto que a aparente clareza da dicotomia começa a se tornar mais complexa quando aplicada ao prefeito.

8.11 A periodicidade como critério insuficiente

A periodicidade não é suficiente para definir a natureza jurídica da conta. Uma prestação anual não se transforma automaticamente em conta de governo apenas porque se refere a um exercício financeiro.

Da mesma forma, procedimentos específicos de responsabilização podem ocorrer independentemente da apresentação anual de contas. A natureza deve ser extraída do objeto e da competência exercida, não apenas do período abrangido.

A evolução jurisprudencial sugere que o critério mais seguro consiste em identificar a competência constitucional concretamente exercida.

Se a Corte aprecia as contas anuais do chefe do Executivo para produzir parecer prévio, encontra-se diante do regime correspondente às contas de governo. Se exerce competência de julgamento sobre administrador ou responsável por recursos públicos, poderá estar diante de contas de gestão ou de procedimento específico de responsabilização.

Essa perspectiva funcional evita que a terminologia seja utilizada para antecipar a conclusão. Primeiro identifica-se o fato e a competência. Depois se determina o regime jurídico.

8.12 Contas de gestão e tomada de contas especial

Também é necessário distinguir contas de gestão em sentido amplo de procedimentos específicos de tomada de contas especial.

A tomada de contas especial é mecanismo voltado à apuração de fatos determinados, especialmente quando existe indício de dano ou irregularidade relacionada à utilização de recursos públicos. Essa figura ganhou enorme importância na jurisprudência recente relativa aos prefeitos.

No Tema 1.287, o STF fixou que, no âmbito de tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de chefes dos Executivos municipal, estadual e distrital pelos Tribunais de Contas quando identificada responsabilidade pessoal por irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação pelo Legislativo.

O precedente demonstra que nem toda decisão envolvendo chefe do Executivo está inserida no mesmo regime das contas anuais de governo.

A distinção entre contas de governo e contas de gestão permanece necessária. Mas a jurisprudência contemporânea demonstra que ela não resolve sozinha todas as controvérsias.

É possível que determinado procedimento não corresponda exatamente à prestação ordinária de contas de gestão, mas resulte de tomada de contas especial relativa a fato individualizado.

Também é possível que a discussão não seja apenas sobre “quem julga as contas”, mas sobre quem pode aplicar multa, imputar débito ou gerar determinado efeito eleitoral.

A análise precisa, portanto, incorporar outras variáveis. A dicotomia tradicional constitui ponto de partida, não conclusão automática.

CAAPÍTULO 9

O PREFEITO COMO CHEFE DE GOVERNO E COMO ORDENADOR DE DESPESAS

Na realização de seu mister constitucional, o Tribunal de Contas, como já discriminado alhures, tanto realiza julgamento das contas de gestão, como emite parecer prévio para auxiliar o Poder Legislativo respectivo no julgamento político das contas de governo.

Destarte, no toar de tais discriminações, cabe, ainda, verificar os moldes em que o referido parecer prévio é emitido e de que forma ou até que ponto seu conteúdo seria vinculante na análise pelo Poder responsável.

Pois bem, para melhor analisar os ditames relativos ao tópico que ora se explana, faz-se relevante transcrever dispositivos do texto constitucional.

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.

§ 1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas do 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.

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.

Pelo exposto, vislumbra-se que, a Constituição da República Federativa do Brasil dispôs de forma diversa quanto aos efeitos que o parecer prévio emitido pelas Cortes de Contas teria nas respectivas casas legislativas.

A par disso, a doutrina é unânime em afirmar que nos âmbitos federal e estadual, o parecer prévio não vincula o Congresso Nacional ou a Assembleia Legislativa do Estado, podendo, portanto, seguir ou não a recomendação do Tribunal

de Contas, haja vista que seriam pareceres meramente opinativos.

Por outro lado, o parecer emitido no controle das contas de governo do Prefeito apresenta sua particularidade, posto que difere dos pareceres das contas relativas aos governadores e ao Presidente da República.

Tal fato se dá porque, de acordo com Pedro Lenza¹¹, no âmbito do controle das contas municipais a presunção é no sentido da validade do parecer, da sua natural prevalência, já que para não produzir efeitos, terá de ser derrubado pelo *quórum* qualificado de 2/3 de seus membros.

Ainda no tocante ao parecer prévio, há de se destacar que, não obstante a defesa, por parte da doutrina, de que os pareceres, em determinadas circunstâncias (em âmbito federal e estadual), seriam meramente opinativos, Valdecir Pascoal defende que, em hipótese alguma, eles seriam dispensáveis, haja vista que “o Legislativo só poderá julgar as contas do Chefe do Executivo, mediante o parecer prévio técnico do respectivo Tribunal de Contas”¹².

Assim, fica evidente a natureza híbrida ou heterogênea do controle exercido sobre as contas públicas de governo municipais, conforme já defendido por Pascoal.

¹¹ LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 630.

¹² PASCOAL, Valdecir. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 149.

9.1 A dupla posição jurídica do prefeito

O prefeito municipal ocupa posição singular no sistema de controle externo. É simultaneamente chefe político do Poder Executivo municipal e, dependendo da organização administrativa local, pode participar diretamente da gestão financeira e ordenar despesas.

Essa dupla condição impede que todas as suas atuações sejam submetidas a um único regime jurídico.

A observação mostrou-se especialmente relevante.

Na condição de chefe do Executivo, o prefeito responde pela direção política e administrativa geral do Município. É nessa qualidade que presta anualmente contas da gestão governamental. O regime constitucional aplicável encontra fundamento específico no art. 31 da Constituição. A Corte de Contas competente aprecia tecnicamente as contas. A Câmara Municipal realiza seu julgamento. O parecer prévio possui eficácia constitucional qualificada, pois somente pode ser afastado pelo voto de dois terços dos vereadores.

Essa função deve ser distinguida daquela desempenhada pelo prefeito quando pratica pessoalmente atos de gestão.

Ordenador de despesas é o agente investido de competência para autorizar a realização de despesas e praticar atos relacionados à execução financeira da Administração.

Quando o prefeito assume diretamente essa função, passa a ocupar posição materialmente semelhante à de outros administradores responsáveis pela utilização de recursos públicos.

Essa constatação conduz à tensão constitucional central: a condição política de chefe do Executivo impede que o Tribunal de Contas exerça sobre ele as competências previstas para os administradores e responsáveis?

Por muito tempo, a resposta não foi uniforme. A jurisprudência constitucional precisou distinguir diferentes efeitos jurídicos antes de alcançar formulação mais estável.

9.2 O problema da identidade pessoal

Parte da dificuldade decorre do fato de que a mesma pessoa física aparece em duas posições institucionais distintas. O prefeito não deixa de ser prefeito quando ordena uma despesa. Da mesma forma, o fato de ser chefe político não elimina a natureza administrativa do ato concreto que pratica.

A solução não pode, portanto, depender exclusivamente da identidade do agente. É necessário observar a função juridicamente exercida em cada situação. Essa perspectiva é coerente com o dever constitucional amplo de prestação de contas. Quem administra recursos públicos encontra-se sujeito ao controle correspondente à atividade desempenhada.

A doutrina tradicional frequentemente construiu a questão a partir da ideia de dualidade. O prefeito estaria submetido: ao julgamento político das contas de governo pela Câmara Municipal; e ao julgamento técnico das contas de gestão pelo Tribunal de Contas quando atuasse diretamente como ordenador de despesas.

A evolução posterior do STF, contudo, tornou necessário qualificar essa formulação. Ela permanece útil como descrição funcional, mas não pode ser aplicada indistintamente a todos os efeitos jurídicos.

A controvérsia ganhou dimensão constitucional expressiva no Tema 835 da repercussão geral, cujo objeto foi precisamente a definição do órgão competente — Poder Legislativo ou Tribunal de Contas — para julgar as contas de chefe do Executivo que atua como ordenador de despesas. O julgamento foi especialmente relevante para os efeitos previstos no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990.

O STF afirmou a centralidade da Câmara Municipal no julgamento das contas do prefeito para os efeitos eleitorais discutidos naquele precedente.

Essa decisão foi interpretada, em determinado momento, como se significasse que todo e qualquer ato de gestão praticado por prefeito dependeria necessariamente de pronunciamento posterior da Câmara Municipal.

A jurisprudência posterior demonstrou que essa leitura era excessivamente abrangente.

9.3 O erro de transformar o Tema 835 em imunidade de contas

Uma interpretação maximalista do Tema 835 poderia conduzir a resultado problemático. Se toda atuação do prefeito estivesse submetida exclusivamente à Câmara, sua condição política produziria uma espécie de imunidade em relação às competências julgadoras e sancionatórias próprias dos Tribunais de Contas.

Nesse cenário, dois administradores que praticassem atos materialmente idênticos poderiam ser submetidos a regimes completamente distintos apenas porque um deles ocupa o cargo de prefeito.

O STF posteriormente esclareceu que não foi esse o sentido constitucional do sistema. A competência parlamentar para determinado efeito não elimina automaticamente a competência própria da Corte de Contas para outros efeitos.

O Tema 1.287 da repercussão geral representou passo decisivo na reconstrução da matéria. O STF fixou a tese de que, no âmbito de tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de chefes dos Poderes Executivos municipal, estadual e distrital pelos Tribunais de Contas quando identificada responsabilidade pessoal decorrente de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.

O precedente é especialmente importante porque separa claramente duas situações. Uma é a apreciação das contas anuais de governo. Outra é a responsabilização pessoal por irregularidade concreta na administração de recursos.

O fato de o responsável ocupar a chefia do Executivo não elimina, nesta segunda hipótese, a competência constitucional da Corte de Contas.

9.4 Convênios e tomada de contas especial

O contexto dos convênios interfederativos ajuda a visualizar a distinção. Quando recursos são transferidos entre entes e sua aplicação fica sujeita a prestação de contas específica, a fiscalização não se confunde necessariamente com a avaliação global das contas anuais do governo municipal.

A tomada de contas especial busca identificar fatos determinados e eventual responsabilidade pessoal. Seu objeto não consiste em avaliar genericamente se o prefeito conduziu adequadamente o governo naquele exercício. Pretende verificar como recursos específicos foram utilizados e se determinado responsável deu causa a irregularidade ou dano.

Essa estrutura justifica a incidência da competência própria do Tribunal de Contas.

A evolução atingiu novo patamar com o julgamento da ADPF 982, em 24 de fevereiro de 2025. Ao sistematizar a

jurisprudência, o STF reconheceu expressamente que prefeitos que ordenam despesas têm dever de prestar contas, seja porque atuam como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, seja porque podem dar causa a perda, extravio ou irregularidade que resulte em prejuízo ao erário.

O pronunciamento também reconheceu a competência dos Tribunais de Contas para exercer, nessa situação, as atribuições constitucionais relacionadas ao julgamento da responsabilidade dos gestores.

A ADPF 982 possui especial importância porque permite superar a aparente oposição entre os precedentes anteriores. Não há necessidade de escolher entre afirmar que “a Câmara julga o prefeito” ou que “o Tribunal de Contas julga o prefeito”.

As duas afirmações podem ser juridicamente corretas, desde que se identifique o objeto, a competência e o efeito de cada julgamento.

A pergunta tradicional — “quem julga as contas do prefeito?” — é insuficientemente precisa. Ela pressupõe que exista apenas uma espécie de conta e uma única consequência jurídica.

A jurisprudência contemporânea demonstra que a indagação deve ser reformulada. É necessário perguntar: quem julga as contas anuais de governo do prefeito? Quem pode responsabilizá-lo por atos específicos de gestão? Quem pode imputar débito? Quem pode aplicar multa? Qual decisão é relevante para efeitos de inelegibilidade?

Ao separar essas questões, desaparece boa parte da aparente incoerência jurisprudencial.

9.5 Competência para ressarcimento e sanção

A jurisprudência contemporânea afasta a ideia de que a Câmara Municipal precise ratificar toda consequência imposta pela Corte de Contas quando o responsável é prefeito.

O Tema 1.287 demonstra de forma clara que a responsabilidade pessoal apurada em tomada de contas especial pode resultar em condenação administrativa pelo próprio Tribunal, sem julgamento parlamentar posterior.

Essa conclusão preserva a efetividade das competências do art. 71, II. Caso contrário, a chefia do Executivo produziria bloqueio constitucional à responsabilização financeira que não encontra apoio no texto constitucional.

Reconhecer competências próprias ao Tribunal não diminui a importância da Câmara Municipal. As contas anuais continuam submetidas ao regime do art. 31. O parecer prévio continua sendo encaminhado ao Legislativo. O julgamento político permanece constitucionalmente atribuído aos vereadores.

A jurisprudência apenas impede que essa competência seja utilizada para absorver todas as demais formas de

responsabilização do prefeito. O sistema é de competências coexistentes, não de exclusividade absoluta.

Um dos principais motivos da complexidade jurisprudencial está na conexão entre rejeição de contas e inelegibilidade. O Tema 835 foi desenvolvido em contexto diretamente relacionado ao art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990. Isso significa que não se deve utilizar sua conclusão fora do contexto jurídico no qual foi formulada sem examinar a jurisprudência posterior.

A competência para aplicar multa ou imputar débito não determina automaticamente qual pronunciamento será suficiente para produzir efeitos eleitorais.

9.6 A distinção entre julgamento de contas e julgamento da pessoa

Há ainda uma precisão conceitual importante. Nem Câmara nem Tribunal de Contas “julgam o prefeito” em sentido pessoal e ilimitado. Cada órgão decide determinada matéria dentro de sua competência. A Câmara julga as contas anuais nos termos constitucionais. A Corte julga contas ou responsabilidades sujeitas ao seu âmbito decisório.

A linguagem que personifica excessivamente a controvérsia pode gerar equívocos. O objeto do julgamento é juridicamente delimitado.

Essa precisão terminológica é importante especialmente porque os mesmos fatos podem repercutir em outras esferas — eleitoral, civil, administrativa ou penal — sem que a decisão de uma delas substitua automaticamente o pronunciamento competente nas demais.

A posição contemporânea também reforça a necessidade de individualização da responsabilidade. O Tema 1.287 faz referência expressa à identificação da responsabilidade pessoal do chefe do Executivo por irregularidades relacionadas ao cumprimento de convênios interfederativos.

Esse elemento é fundamental. A condição de prefeito não basta para responsabilização automática. É necessária demonstração do vínculo entre sua atuação e a irregularidade apurada. A mesma lógica vale para a imputação de débito e para sanções administrativas. A responsabilidade financeira deve ser construída a partir da conduta efetivamente atribuída ao gestor.

A distinção funcional também produz consequência inversa. Se a Administração municipal descentraliza adequadamente a ordenação de despesas e o prefeito não participa concretamente do ato de gestão investigado, não se pode presumir sua responsabilidade apenas porque ocupa a chefia do Executivo.

A fiscalização deve identificar os agentes efetivamente responsáveis pela prática dos atos. Isso não impede que o prefeito responda por outras condutas que lhe sejam pessoalmente imputáveis, inclusive omissões relevantes quando preenchidos os respectivos pressupostos. O ponto

central é afastar formas de responsabilidade automática decorrentes exclusivamente da posição hierárquica.

A melhor forma de compreender o regime contemporâneo é admitir a coexistência de diferentes planos de controle. Plano político-governamental. Incide sobre as contas anuais de governo. O Tribunal emite parecer prévio. A Câmara Municipal julga. Plano administrativo-financeiro. Incide sobre atos concretos de gestão.

O Tribunal de Contas exerce as competências fiscalizatórias, julgadoras e sancionatórias constitucionalmente atribuídas.

Os mesmos fatos podem eventualmente ser examinados em ações de improbidade, ações civis, processos administrativos ou persecuções criminais, observados os requisitos de cada regime. Essa estrutura demonstra que o sistema não comporta uma única resposta institucional.

CAPÍTULO 10

O PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO PREFEITO

10.1 A peculiaridade constitucional do parecer prévio

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas anuais do prefeito ocupa posição singular no sistema constitucional brasileiro.

Não constitui decisão de julgamento das contas. Também não pode ser equiparado, contudo, a uma manifestação consultiva comum, cuja aceitação ou rejeição fique inteiramente submetida à livre vontade de seu destinatário.

O art. 31, § 2º, da Constituição estabelece que o parecer prévio emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. A regra continua expressamente prevista no texto constitucional.

Surge daí uma aparente tensão conceitual. De um lado, o Supremo Tribunal Federal afirma que o parecer possui

natureza “meramente opinativa”. De outro, a própria Constituição determina que ele prevaleça, salvo se afastado por maioria parlamentar qualificada. A compreensão adequada do instituto exige conciliar essas duas proposições.

A elaboração do parecer prévio não constitui atividade facultativa ou simples aconselhamento solicitado pela Câmara Municipal. Trata-se de competência constitucional atribuída à Corte de Contas. O Tribunal examina tecnicamente as contas anuais, verificando sua conformidade com os parâmetros constitucionais, financeiros, orçamentários, contábeis e fiscais aplicáveis. O produto desse exame é encaminhado ao Legislativo municipal para integrar o procedimento de julgamento. A função técnica assume particular relevância em razão da complexidade das contas públicas.

A análise de balanços, execução orçamentária, limites fiscais, despesas constitucionalmente vinculadas, operações financeiras e demais componentes das contas governamentais exige conhecimento especializado que justifica a participação constitucionalmente necessária das Cortes de Contas.

A primeira distinção deve ser estabelecida com clareza. Ao emitir parecer prévio sobre as contas anuais do prefeito, o Tribunal de Contas não exerce a competência constitucional de julgamento definitivo dessas contas. Essa conclusão foi reafirmada pelo STF no Tema 157 da repercussão geral, oriundo do RE 729.744.

A tese estabelecida foi:

“O 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.”

A competência decisória final, portanto, pertence à Câmara.

Essa conclusão decorre diretamente da estrutura estabelecida pelo art. 31 da Constituição.

A expressão utilizada pelo STF exige interpretação contextual. “Meramente opinativo” não significa juridicamente irrelevante. Significa, fundamentalmente, que o parecer não substitui a decisão que a Constituição atribuiu à Câmara Municipal. Essa diferença é essencial.

Se o parecer fosse decisão definitiva, a Câmara funcionaria apenas como instância revisora. Não é essa a estrutura constitucional reconhecida pelo STF. O ato final de julgamento pertence ao Legislativo.

Por outro lado, se o parecer fosse opinião juridicamente indiferente, seria difícil explicar a regra constitucional segundo a qual somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

O instituto possui, portanto, uma natureza peculiar: é opinativo quanto à titularidade da decisão final, mas constitucionalmente qualificado quanto à influência exercida

sobre essa decisão. Essa formulação parece mais adequada do que simplesmente reproduzir a expressão “parecer meramente opinativo” sem explicar seu significado.

O parecer estabelece uma orientação técnica inicial sobre as contas. A Constituição confere a essa orientação uma estabilidade reforçada. Para afastá-la, não basta maioria simples dos vereadores presentes à sessão. Exige-se decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Isso significa que o parecer exerce influência jurídica sobre o processo decisório parlamentar. A Câmara continua sendo soberana dentro de sua competência constitucional de julgamento, mas a Constituição estabeleceu uma regra especial de formação da decisão contrária à conclusão técnica da Corte de Contas.

Essa característica distingue o parecer prévio de pareceres administrativos comuns.

O quórum previsto no art. 31, § 2º, refere-se aos membros da Câmara Municipal, e não apenas aos vereadores presentes à sessão. Em Câmara composta por nove vereadores, são necessários seis votos para afastar o parecer. Em Câmara composta por onze, são necessários oito. Em Câmara composta por quinze, são necessários dez. A exigência de quórum qualificado revela escolha constitucional deliberada.

O constituinte pretendeu impedir que a conclusão técnica da Corte fosse afastada por maioria parlamentar ocasional ou reduzida. A decisão política é possível, mas seu custo deliberativo foi constitucionalmente elevado.

A regra dos dois terços funciona também quando o parecer prévio é favorável ao prefeito. Se o Tribunal

recomenda a aprovação das contas, essa conclusão somente pode deixar de prevalecer mediante decisão de dois terços dos membros da Câmara. A Constituição não estabeleceu o quórum qualificado exclusivamente para a hipótese de parecer pela rejeição. O texto refere-se genericamente ao parecer prévio. Assim, a força constitucional qualificada protege a conclusão técnica independentemente de seu conteúdo favorável ou desfavorável.

Se a Corte recomenda a rejeição, a Câmara continua obrigada a realizar o julgamento. O parecer desfavorável não equivale, por si só, à rejeição definitiva das contas anuais. Essa foi precisamente uma das questões resolvidas pelo STF.

No Tema 157, afastou-se a possibilidade de transformar o parecer desfavorável em julgamento definitivo pelo simples decurso de prazo parlamentar. Enquanto não houver pronunciamento da Câmara, não existe julgamento parlamentar das contas.

Antes do Tema 157, discutia-se se norma municipal poderia estabelecer que, decorrido determinado prazo sem deliberação da Câmara, o parecer do Tribunal de Contas seria considerado automaticamente aprovado. O STF rejeitou essa possibilidade.

O decurso do prazo não pode substituir o exercício de uma competência constitucionalmente atribuída ao Poder Legislativo. A tese possui fundamento institucional importante. Se a Constituição determina que a Câmara julgue as contas, a omissão parlamentar não pode converter outro órgão em julgador definitivo. A competência constitucional exige manifestação do órgão competente.

A consequência pode parecer paradoxal. O art. 31, § 2º, afirma que o parecer somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. Apesar disso, o STF decidiu que o silêncio da Câmara não transforma automaticamente o parecer em julgamento das contas. A aparente contradição desaparece quando se distinguem dois planos.

O primeiro é o da força do parecer dentro do procedimento de julgamento. O segundo é o da existência do próprio julgamento. O parecer possui força constitucional qualificada dentro do procedimento.

Mas ele não é capaz de criar, por ficção, uma decisão parlamentar inexistente.

Em outras palavras: prevalência do parecer não significa substituição da Câmara.

A impossibilidade de julgamento ficto não significa que a omissão da Câmara seja constitucionalmente desejável. A prestação de contas constitui componente essencial da responsabilidade republicana. O Legislativo municipal possui competência e dever institucional de apreciar as contas submetidas ao seu julgamento.

O Tema 157 apenas estabelece que a consequência jurídica da mora não pode consistir na transformação automática do parecer técnico em julgamento legislativo. A eventual existência de mecanismos jurídicos destinados a enfrentar a omissão deve respeitar essa premissa.

CAPÍTULO 11. O JULGAMENTO DAS CONTAS PELA CÂMARA MUNICIPAL

11.1 Competência constitucional própria

A competência da Câmara Municipal para julgar as contas anuais do prefeito decorre diretamente da Constituição. Não se trata de competência delegada pelo Tribunal de Contas. Também não constitui simples homologação do parecer prévio. A Câmara exerce função constitucional própria.

O STF reafirmou no Tema 157 que compete exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Executivo local. O julgamento parlamentar constitui, assim, etapa autônoma do sistema de controle externo.

A decisão da Câmara possui componente político que a distingue da análise predominantemente técnica realizada pelo Tribunal de Contas. Isso não significa, contudo, que seja juridicamente livre. A expressão “julgamento político” não pode ser interpretada como autorização para decisão arbitrária. A Câmara encontra-se submetida à Constituição, às normas procedimentais aplicáveis e às garantias fundamentais pertinentes. O caráter político decorre da legitimidade democrática do órgão julgador e da possibilidade de considerar

dimensões próprias da responsabilidade governamental. Não significa ausência de juridicidade.

A Câmara recebe as contas acompanhadas do parecer prévio. Sua deliberação deve, portanto, ocorrer dentro de um procedimento que já contém extensa análise técnica produzida pela instituição constitucionalmente especializada. A conclusão do Tribunal funciona como referência qualificada.

Se a Câmara concorda com o parecer, forma-se decisão no mesmo sentido. Se pretende decidir em sentido contrário, incide a exigência constitucional de dois terços. Esse modelo estabelece uma relação de complementaridade entre técnica e representação política.

A regra do art. 31, § 2º, possui natureza constitucional e não pode ser reduzida por legislação municipal ou regimento interno. A Câmara não pode estabelecer, por exemplo, que maioria simples seja suficiente para afastar a conclusão do Tribunal. Também não pode criar mecanismo pelo qual o presidente da Casa, uma comissão ou número inferior de vereadores substitua o quórum constitucionalmente exigido.

A decisão contrária ao parecer exige manifestação de dois terços dos membros da Câmara.

É importante formular corretamente a consequência jurídica da votação. Se a Câmara delibera sobre as contas, mas não alcança dois terços para afastar o parecer, prevalece a conclusão técnica nos termos do art. 31, § 2º. Isso é diferente da hipótese em que a Câmara simplesmente não realiza julgamento. Na primeira situação, existe deliberação parlamentar. Na segunda, há omissão.

Essa distinção é necessária para compreender o Tema 157. O STF afastou o julgamento ficto por decurso de prazo, não eliminou a regra constitucional de prevalência do parecer quando a Câmara efetivamente delibera e não alcança o quórum necessário para contrariá-lo. A própria jurisprudência constitucional mantém lado a lado o Tema 157 e a regra do Tema 835 segundo a qual o parecer somente deixa de prevalecer por decisão de dois terços.

A natureza política do julgamento não elimina a relevância da fundamentação. Quando a Câmara afasta conclusão técnica detalhadamente produzida pelo Tribunal de Contas, a exigência de transparência institucional recomenda que as razões da decisão sejam identificáveis.

A matéria apresenta particularidades conforme a legislação local e a jurisprudência aplicável, e não se deve simplesmente transportar para a Câmara todos os requisitos formais de uma sentença judicial. Ainda assim, decisões públicas capazes de produzir relevantes consequências jurídicas devem ser compatíveis com os princípios constitucionais que regem a Administração e o exercício do poder.

A fundamentação também possui função democrática: permite que a população saiba por que seus representantes aceitaram ou rejeitaram as conclusões técnicas da Corte de Contas.

11.2 Devido processo no julgamento das contas

O julgamento das contas pode produzir consequências relevantes para o agente político. Por isso, o procedimento deve observar garantias compatíveis com o devido processo. A possibilidade de manifestação do interessado assume especial importância quando o Legislativo pretende rejeitar as contas ou utilizar fundamentos que possam repercutir negativamente sobre sua esfera jurídica. O julgamento parlamentar não constitui processo penal nem ação judicial. Ainda assim, permanece submetido às garantias constitucionais aplicáveis à atuação estatal.

A rejeição das contas não constitui condenação criminal. Também não equivale automaticamente a condenação por improbidade administrativa. A Câmara decide sobre as contas dentro da competência constitucional que lhe foi atribuída. Os fatos identificados durante o procedimento podem apresentar relevância para outras esferas, mas deverão ser examinados pelos órgãos competentes segundo os pressupostos jurídicos correspondentes.

Essa separação é indispensável para evitar sobreposição indevida de responsabilidades.

A mesma lógica funciona no sentido inverso. A aprovação parlamentar das contas anuais não produz imunidade geral em relação aos atos praticados durante aquele exercício.

No próprio contexto do Tema 157, o STF ressaltou que a aprovação das contas pela Câmara não impede responsabilização em outras vias, como civil, criminal ou administrativa. Esse ponto ganhou ainda maior relevância com a jurisprudência posterior sobre contas de gestão.

A Câmara pode aprovar as contas anuais e, ainda assim, determinado ato específico praticado pelo prefeito como ordenador de despesas ser objeto de responsabilização própria pelo Tribunal de Contas ou em outra esfera juridicamente competente.

Também é incorreto afirmar que toda rejeição de contas produz automaticamente inelegibilidade. A LC nº 64/1990 estabelece requisitos próprios. A Justiça Eleitoral deve verificar, entre outros elementos exigidos pelo regime legal, a existência de decisão do órgão competente e a natureza da irregularidade considerada. O julgamento da Câmara constitui elemento relevante, mas não substitui o exame eleitoral dos pressupostos da inelegibilidade.

A Constituição reforça a dimensão democrática do controle municipal ao estabelecer que as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação, podendo sua legitimidade ser questionada nos termos da lei. A regra consta do art. 31, § 3º. A disposição demonstra que o controle das contas municipais não se limita à relação entre Tribunal e Câmara. Existe uma dimensão de controle social. A publicidade permite que cidadãos, organizações da sociedade civil, imprensa e instituições de fiscalização acompanhem a gestão financeira municipal.

A atribuição da decisão final à Câmara encontra fundamento na própria estrutura democrática do Município. Os vereadores são representantes eleitos da comunidade local. Ao julgar as contas anuais do prefeito, exercem função de controle político sobre outro agente democraticamente eleito.

O STF destacou essa dimensão representativa ao afirmar a competência parlamentar sobre as contas anuais. Isso não reduz a importância do Tribunal de Contas. Ao contrário, o modelo constitucional procura combinar duas fontes distintas de legitimidade: legitimidade técnica, representada pela Corte de Contas; e legitimidade democrática representativa, expressa pela Câmara Municipal.

A possibilidade de a Câmara rejeitar a conclusão técnica do Tribunal produz tensão inevitável. Em determinados casos, pode parecer problemático que avaliação elaborada por auditores e julgadores especializados seja afastada por decisão política. Em outros, seria igualmente problemático atribuir a uma instituição não eleita a palavra final sobre a responsabilidade política global de governante escolhido pelo voto popular.

A Constituição resolve essa tensão por meio de uma solução intermediária. A Câmara decide, mas a conclusão técnica somente pode ser afastada por quórum qualificado. O modelo não elimina a política. Também não torna a técnica soberana. Ele procura estabelecer um sistema de freios institucionais entre ambas.

A partir dessa estrutura, torna-se possível retornar à expressão utilizada pelo STF. A qualificação do parecer como “meramente opinativo” deve ser compreendida em oposição a

decisório, e não em oposição a juridicamente relevante. O parecer não possui competência para substituir o julgamento parlamentar. Mas sua conclusão condiciona proceduralmente a formação de decisão em sentido contrário.

Existe, portanto, diferença entre: poder de decidir, pertencente à Câmara; e força procedural qualificada, atribuída ao parecer pela Constituição. Essa distinção concilia o Tema 157 com o texto literal do art. 31, § 2º.

A evolução posterior do STF reforça essa leitura funcional. Em decisões mais recentes, o Supremo passou a distinguir explicitamente a competência parlamentar sobre as contas anuais e os efeitos eleitorais das competências próprias do Tribunal de Contas para responsabilização administrativa de prefeitos ordenadores de despesas.

No Tema 1.287, o STF ressaltou que os Temas 157 e 835 não impedem condenação administrativa pela Corte em tomada de contas especial relativa a irregularidade pessoalmente imputável ao chefe do Executivo.

Em 2025, a ADPF 982 tornou a separação ainda mais explícita, reconhecendo que as contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesas são julgadas definitivamente pelo Tribunal de Contas para fins de imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral.

O sistema atual, portanto, não pode mais ser explicado pela fórmula simplista segundo a qual “toda conta de prefeito é julgada pela Câmara”.

CAPÍTULO 12

A EVOLUÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO STF: DOS TEMAS 157 E 835 À ADPF 982

A jurisprudência sobre contas de prefeito apresenta uma peculiaridade: decisões que parecem contraditórias tornam-se substancialmente coerentes quando são organizadas segundo o efeito jurídico discutido em cada precedente.

Em 2016, o STF decidiu que a Câmara possuía papel central. Em 2024, reafirmou que Tribunal de Contas pode condenar administrativamente prefeitos. Em 2025, afirmou expressamente que o Tribunal julga contas de gestão de prefeito ordenador de despesas.

À primeira vista, poderia parecer mudança radical de entendimento. A análise dos objetos dos processos revela quadro mais sofisticado.

Os REs 729.744 e 848.826 chegaram ao Supremo a partir de controvérsias eleitorais. No Tema 157, discutia-se se parecer desfavorável poderia produzir efeitos diante da omissão da Câmara. No Tema 835, discutia-se a competência para apreciação das contas do prefeito ordenador de despesas para os efeitos da inelegibilidade prevista na LC nº 64/1990. Esse

contexto não é detalhe secundário. Ele delimita a compreensão adequada das teses produzidas.

O Tema 157 estabeleceu três proposições fundamentais: a competência para julgar as contas anuais é da Câmara Municipal; o parecer do Tribunal possui natureza opinativa; e não existe julgamento ficto pelo decurso do prazo.

A tese permanece plenamente relevante para as contas anuais.

No Tema 835, o STF afirmou:

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90”, a apreciação das contas de prefeito, tanto de governo quanto de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.

A delimitação inicial da tese é essencial. O STF não afirmou, sem qualificações, que os Tribunais de Contas jamais poderiam julgar contas de gestão de prefeitos. A tese foi construída para os fins eleitorais ali discutidos.

Apesar disso, o precedente passou a ser invocado para sustentar que qualquer responsabilização de prefeito por

Tribunal de Contas dependeria de ratificação da Câmara. Essa interpretação produzia dificuldade constitucional.

O art. 71, II, atribui às Cortes competência para julgar administradores e responsáveis por recursos públicos. Se um prefeito praticasse diretamente atos de ordenação de despesas, a leitura expansiva do Tema 835 poderia afastá-lo desse regime exclusivamente em razão do cargo político ocupado.

A jurisprudência posterior enfrentou justamente esse problema.

No Tema 1.287, julgado no ARE 1.436.197, o STF reafirmou a competência dos Tribunais de Contas para condenar administrativamente prefeitos e governadores por responsabilidade pessoal em irregularidades relacionadas a convênios de repasse de verbas. O Supremo esclareceu que o Tema 835 havia se limitado aos efeitos eleitorais da rejeição de contas, não funcionando como obstáculo geral à responsabilização administrativa.

Esse esclarecimento alterou significativamente a forma correta de ler os precedentes de 2016.

A ADPF 982 representou a consolidação dessa reconstrução. O STF estabeleceu três proposições particularmente importantes: prefeitos que ordenam despesas possuem dever de prestar contas; compete aos Tribunais de Contas, com fundamento no art. 71, II, julgar as contas desses prefeitos na qualidade de ordenadores de despesas; constatada irregularidade, a competência da Corte abrange imputação de débito e sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de

ratificação da Câmara, preservada a competência desta para os efeitos da LC nº 64/1990.

Essa decisão permite reorganizar todo o sistema.

Tecnicamente, é inadequado afirmar simplesmente que a ADPF 982 “revogou” ou “superou” o Tema 835. A relação é mais precisa. O STF delimitou o alcance da tese anterior.

O Tema 835 permanece relevante para a consequência eleitoral expressamente mencionada em sua formulação. A ADPF 982 esclarece que essa competência parlamentar não elimina a competência administrativa própria dos Tribunais de Contas.

Trata-se, portanto, de harmonização por distinção de efeitos.

Após essa evolução, o regime pode ser sintetizado da seguinte maneira: Contas anuais de governo do prefeito: parecer prévio do Tribunal + julgamento da Câmara. Contas de gestão do prefeito ordenador de despesas: julgamento pelo Tribunal de Contas para os efeitos administrativos de sua competência. Débito e sanções administrativas decorrentes das contas de gestão: podem ser impostos pelo Tribunal sem ratificação parlamentar. Inelegibilidade da LC nº 64/1990: permanece submetida ao regime específico que preserva a competência da Câmara nos termos delimitados pela jurisprudência.

Essa é, atualmente, a chave mais segura para interpretar os precedentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema constitucional brasileiro de controle das contas municipais é resultado da combinação entre responsabilidade republicana, especialização técnica, representação democrática e controle jurisdicional. Sua compreensão não pode ser alcançada mediante uma única categoria.

O Tribunal de Contas não é simples órgão consultivo. Também não constitui Poder Judiciário.

A Câmara Municipal possui competência constitucional decisiva sobre as contas anuais do prefeito, mas não absorve todas as formas de fiscalização e responsabilização financeira do chefe do Executivo.

A evolução normativa e jurisprudencial examinada nesta obra permite formular algumas conclusões. A primeira é que os Tribunais de Contas ocupam posição constitucional autônoma. A Constituição lhes atribui competências próprias, e sua relação de auxílio ao Poder Legislativo não representa subordinação hierárquica. A EC nº 139/2026 reforçou essa concepção ao qualificá-los expressamente como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo. A segunda conclusão é que apreciar e julgar são competências distintas.

Nas contas anuais do chefe do Executivo, o Tribunal aprecia e emite parecer prévio. Nas hipóteses abrangidas pela competência do art. 71, II, a própria Corte exerce julgamento.

A terceira conclusão diz respeito à distinção entre contas de governo e contas de gestão. As contas de governo possuem perspectiva global sobre a condução político-administrativa do ente. As contas de gestão concentram-se na administração concreta de recursos e na responsabilidade pessoal dos gestores.

A distinção, contudo, não pode ser aplicada mecanicamente. A análise deve considerar o procedimento concreto e o efeito jurídico pretendido.

A quarta conclusão refere-se à situação do prefeito ordenador de despesas. O problema já identificado no estudo originário revelou-se muito mais relevante do que poderia parecer à época. O texto inicial percebia que o prefeito poderia assumir simultaneamente a posição de chefe político e gestor, dando origem a regimes distintos de prestação de contas.

A jurisprudência posterior confirmou e refinou essa percepção. Os Temas 157 e 835 consolidaram, em 2016, a competência da Câmara Municipal em matéria de contas anuais e, particularmente no contexto eleitoral, das contas relevantes para a incidência do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990. O desenvolvimento posterior demonstrou, contudo, que esses precedentes não poderiam ser transformados em imunidade financeira do chefe do Executivo.

O Tema 1.287 restabeleceu com clareza a competência das Cortes de Contas para responsabilização

pessoal de chefes do Executivo em tomadas de contas especiais relacionadas a convênios. A ADPF 982, julgada em 2025, completou essa reconstrução ao reconhecer expressamente a competência dos Tribunais de Contas para julgar contas de gestão de prefeitos que atuam como ordenadores de despesas, inclusive para imputação de débito e aplicação de sanções administrativas não eleitorais.

A quinta conclusão refere-se à natureza do parecer prévio. A formulação original desta pesquisa atribuía ao parecer municipal verdadeira capacidade de vinculação, em razão da exigência constitucional de maioria de dois terços para sua superação. A jurisprudência posterior exige revisão dessa terminologia. O Tema 157 caracteriza expressamente o parecer como de natureza opinativa. Isso, contudo, não significa juridicamente irrelevante.

A melhor formulação parece ser a de que o parecer possui natureza opinativa e eficácia constitucional reforçada. É opinativo porque não substitui a decisão da Câmara. É constitucionalmente reforçado porque sua conclusão somente pode ser afastada por decisão de dois terços dos membros do Legislativo municipal.

A sexta conclusão consiste na impossibilidade de julgamento ficto. A omissão da Câmara não transforma automaticamente o parecer em julgamento. Prevalência constitucional do parecer e existência de julgamento parlamentar são fenômenos distintos.

A sétima conclusão diz respeito às decisões próprias das Cortes de Contas. A imputação de débito e a aplicação de multa possuem eficácia de título executivo. Não dependem de

nova ação de conhecimento. Isso não significa, porém, que sejam imunes ao controle judicial. Também não significa que o próprio Tribunal seja necessariamente responsável pela execução.

A jurisprudência atualmente distingue a natureza dos créditos. O Município prejudicado possui legitimidade para determinadas multas vinculadas ao dano ao erário municipal, enquanto, após a ADPF 1.011, as multas simples aplicadas por Tribunal de Contas estadual a agentes municipais são executáveis pelo Estado-membro.

A progressiva consolidação das Cortes de Contas como instituições autônomas, culminando com o reconhecimento expresso de sua permanência e essencialidade pela EC nº 139/2026, reforça essa conclusão.

O modelo constitucional contemporâneo pode, portanto, ser descrito como um sistema integrado e funcionalmente diferenciado de controle das contas públicas, no qual a legitimidade da decisão depende não apenas de seu conteúdo, mas também da observância da competência constitucional, do procedimento adequado e dos efeitos juridicamente atribuídos a cada instituição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 139, de 5 de maio de 2026. Altera os arts. 31 e 75 da Constituição Federal para dispor sobre os Tribunais de Contas como instituições permanentes e essenciais ao exercício do controle externo.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 184, de 29 de setembro de 2021. Altera a Lei Complementar nº 64/1990.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

- GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. Regime jurídico dos Tribunais de Contas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- PASCOAL, Valdecir. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 400 questões. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- PAIVA, Andrea de Oliveira. Contas de governo x contas de gestão: aspectos legais e práticos. Teresina: Tribunal de Contas do Estado do Piauí.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 729.744/MG — Tema 157 da repercussão geral. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais do prefeito; natureza opinativa do parecer prévio; impossibilidade de julgamento ficto.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 848.826/DF — Tema 835 da repercussão geral. Órgão competente para apreciação das contas de prefeito que atua como ordenador de despesas para os fins do art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.886/AL — Tema 899 da repercussão geral. Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.003.433/RJ — Tema 642 da repercussão geral. Legitimidade para execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal. Redação da tese posteriormente ajustada em razão da ADPF 1.011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1.436.197 — Tema 1.287 da repercussão geral. Responsabilização de chefe do Executivo por irregularidades em convênios interfederativos no âmbito de tomada de contas especial.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.459.224 — Tema 1.304 da repercussão geral. Alcance do § 4º-A do art. 1º da LC nº 64/1990 nos casos de contas de chefe do Executivo julgadas pelo Poder Legislativo.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR. Competência dos Tribunais de Contas para julgamento de contas de gestão de prefeitos que atuem como ordenadores de despesas. Julgamento concluído em 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 1.011. Legitimidade do Estado-membro para execução de multas simples aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais. Julgamento em 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante nº 3. Contraditório e ampla defesa nos processos perante o Tribunal de Contas da União.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 636.553/RS — Tema 445 da repercussão geral. Prazo para apreciação da legalidade do ato inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pelos Tribunais de Contas.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. Apreciação da constitucionalidade de leis e atos do Poder Público no exercício das competências das Cortes de Contas, observados os limites definidos pela jurisprudência constitucional contemporânea.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas Seleccionados: Rejeição de contas. Sistematização jurisprudencial sobre a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, “g”, da LC nº 64/1990.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas Seleccionados: Rejeição de contas — Generalidades. Jurisprudência das Eleições 2024, inclusive quanto à exigência de dolo específico após a Lei nº 14.230/2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas Seleccionados: Rejeição de contas — Irregularidade insanável.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Lei de Inelegibilidade — Lei Complementar nº 64/1990, com anotações jurisprudenciais.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portal da Constituição e jurisprudência constitucional. Brasília: STF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral — banco de temas e precedentes. Brasília: STF.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Portal institucional e base de jurisprudência. Brasília: TCU.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Temas Seleccionados — Inelegibilidades e condições de elegibilidade. Brasília: TSE.