



BARCELOS ALARCON
A D V O G A D O S

Parecer¹

Pelo Consulente

União dos Vereadores do Brasil (UVB)

Entidade representativa de caráter nacional

Temática: competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo

Ementa: Trata-se, pois, de Consulta, com pedido de parecer, formulada por Gilson Conzatti, Presidente da União dos Vereadores do Brasil, cujo objeto reside em saber acerca da competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo. O consulente traz à tona uma notícia dando conta de que o STF teria fulminado a competência do Legislativo para tanto, concentrando essa prerrogativa nos Tribunais de Contas. Cita o julgamento da ADI nº 849. E afirma, então, que o STF, a partir daí, teria retirado a competência dos Legislativos. A consulta, no mais, foi formulada a partir dos seguintes quesitos: **a)** Qual teria sido a ratio decidendi do acórdão advindo nos autos da ADI nº 849? **b)** O STF afirmou realmente a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas do Chefe do Executivo? **c)** Se não, de quem seria essa competência? **d)** Quando o Legislativo seria competente para julgar as contas do Chefe do Executivo e quando essa competência seria dos Tribunais de Contas? **e)** O Legislativo pode exercer juízo de mérito acerca das multas e dos débitos impostos ao Chefe do Executivo? Respostas aos quesitos.

1

Anderson O. Alarcon
OAB/DF 37.270

Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos
OAB/DF 56.724, RS. 85.529

¹I. Direitos Reservados no INPI/Fundação Biblioteca Nacional. Registro na FBN-RJ, sob os nºs 18.277, 20.811, e sequenciais. Proibida a reprodução xerográfica e outra, total ou parcial, bem como o plágio, *ex vi* da Lei n. 9.610/98, exceto com permissão expressa e por escrito do titular de BARCELOS ALARCON ADVOGADOS (B&A). A violação aos direitos autorais ensejará punição ético-profissional (OAB), civil e criminal. Direito autoral resguardado no valor de 500.000 (quinhentas mil) UFIRs. O documento também se encontra protegido pela relação cliente-advogado, de modo que a sua divulgação a terceiros poderá acarretar, além de consequências indenizatórias na esfera cível, responsabilidade penal e administrativa. II. A taquigrafia adotada pela Barcelos Alarcon Advogados (B&A) nesta manifestação segue os padrões oficiais estabelecidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – *Palatino Linotype*. Para tanto, basta acessar o portal do STF na rede mundial de computadores, a partir do seguinte link de acesso público, *litteris*: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=processoFAQV2&pagina=fuqV2>.

I. Quesitos:

Trata-se, pois, de Consulta, com pedido de parecer, formulada por Gilson Conzatti, Presidente da União dos Vereadores do Brasil, cujo objeto reside em saber acerca da competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo.

O consulente traz à tona uma notícia dando conta de que o STF teria fulminado a competência do Legislativo para tanto, concentrando essa prerrogativa nos Tribunais de Contas. Cita o julgamento da ADI nº 849. E afirma, então, que o STF, a partir daí, teria retirado a competência dos Legislativos, reconhecendo-a em prol dos Tribunais de Contas.

A consulta, no mais, foi formulada a partir dos seguintes quesitos:

- a) Qual teria sido a ratio decidendi do acórdão advindo nos autos da ADI nº 849?
- b) O STF afirmou realmente a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas do Chefe do Executivo?
- c) Se não, de quem seria essa competência?
- d) Quando o Legislativo seria competente para julgar as contas do Chefe do Executivo e quando essa competência seria dos Tribunais de Contas?
- e) O Legislativo pode exercer juízo de mérito acerca das multas e dos débitos impostos ao Chefe do Executivo?

São os quesitos.

Passemos, pois, a desenvolver a temática.

II. Do julgamento da ADI nº 849 pelo STF – colocando as coisas em seu devido lugar:

O consulente apresenta por meio de sua consulta uma notícia jornalística dando conta de que o STF teria decidido “[...] *que as Câmaras Municipais não têm mais autonomia para rejeitar ou aprovar contas de prefeitos por critérios políticos. Agora, apenas decisões técnicas dos Tribunais de Contas terão validade jurídica. A mudança impacta diretamente a relação entre os Poderes Municipais e a atuação de prefeitos e vereadores em todo o Brasil. A decisão, firmada na ADI 849, estabelece que apenas os Tribunais de Contas possuem competência técnica para julgar a regularidade das contas dos gestores públicos. Com isso, o*

parecer emitido pelos tribunais passa a ter efeito vinculante, e não mais opinativo. Ou seja, se o Tribunal de Contas aprovar as contas de um prefeito, a Câmara não poderá rejeitá-las — e vice-versa”².

A análise, portanto, será desenvolvida a partir dessas informações.

Pois bem.

De início, é preciso esclarecer do que se tratou o referido julgamento por parte do STF – valendo frisar, antes de qualquer coisa, que o julgamento em questão (ADI nº 849) **não** se deu em junho de 2025, ao contrário do que a notícia indica, mas, sim, em 1999 (isso mesmo, em 1999!).

Com efeito, em 1999, a partir do julgamento da ADI 849-MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, o STF declarou inconstitucionalidade de norma que subtraía do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a competência para julgar as contas da respectiva Assembleia do Estado. Foi exatamente isso o que aconteceu aqui neste julgamento, e nada além.

Neste julgamento, no mais, a doutrina diferenciou dois enquadramentos diferentes para a apreciação dos atos do Poder Executivo, quais sejam: contas de governo e contas de gestão. Essa divisão, de mais a mais, prossegue até hoje. Mas isso não quer dizer que houve supressão de competência dos Legislativos para julgarem as contas do Chefe do Poder Executivo.

3

Logo, em uma palavra final: em momento algum o STF afirmou, no bojo da ADI e em qualquer outra, que a competência para o julgamento das contas do Chefe do Executivo seria dos Tribunais de Contas, e não mais do Poder Legislativo.

Há, por outro lado, aí sim, o estabelecimento dessa competência observada a natureza das contas em análise. Se de governo, a competência é do Legislativo. Se de gestão, é dos TC. Apenas e tão somente isso. Para além daí, com o perdão pela franqueza, o que há, tal como o conteúdo da notícia trazida à tona indica, é uma espécie de “terrorismo linguístico”, além de uma péssima compreensão do que realmente ocorreu quando do julgamento da longínqua ADI nº 849 e, pode-se dizer, de disseminação de desinformação, e pela imprensa, o que é ainda pior.

III. Do regime de julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo – distinções e competências:

Por um lado, existem as chamadas contas de governo, cujo julgamento, nos termos dos artigos 71, inciso I, e, 49, inciso IX, ambos da Constituição, cabe ao Poder Legislativo. Os vereadores

² A esse respeito, ver: <https://fabiorobertonoticias.com.br/2025/06/12/camaras-municipais-perdem-poder-de-votar-contas-de-prefeitos-decide-stf/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

são subsidiados por um parecer técnico expedido pelos Tribunais de Contas, e só podem rejeitá-lo por dois terços dos votos. Nessa perspectiva, o Parlamento não escrutina atos isolados de despesa pública. A atenção recai sobre a dimensão global do planejamento patrimonial, orçamentário e financeiro, além de aspectos operacionais que permitem avaliar a efetividade das diretrizes políticas de programação, organização, direção e formulação das políticas públicas³. Trata-se, aqui, do julgamento das contas de governo. Cuja competência é, sim, do Poder Legislativo. O parecer do Tribunal de Contas é condição de procedibilidade. Mas o julgamento é do Legislativo, que poderá rejeitar o parecer, aprovando ou rejeitando as contas, desde que haja maioria de 2/3 dos votos.

Em relação às contas de gestão é bom que se diga que o conceito não possui definição constitucional precisa. O STF, contudo, tem considerado, como no RE nº 848.826/CE, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, que essas são as contas específicas dos ordenadores de despesa, submetidas ao julgamento exclusivo das Cortes de Contas, com fundamento no artigo 71, II, da Constituição. Os parâmetros decisórios são essencialmente técnicos e avaliam um conjunto de atos de gestão financeira e administrativa que são consubstanciados em contas específicas a serem prestadas pelos responsáveis. Podemos exemplificar as contas de gestão com as espécies processuais que cuidam, especificamente, de contratos administrativos, convênios e parcerias com o terceiro setor. Vale citar, inclusive, que na ADPF 982-PR considerou-se equivocada a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo que invalidou decisão do TCE que havia aplicado multa a um prefeito por irregularidades evidenciadas na prestação de contas de repasses públicos. Portanto, nessa espécie, que reúne atos individualizados e relacionais de gestão financeira, os chefes do Poder Executivo estarão sujeitos ao julgamento das Cortes de Contas na qualidade de gestor, respondendo pela administração dos recursos públicos⁴. O exemplo mais claro é quando o Prefeito age como gestor de **convênio**. Aqui, como dito, a competência para o julgamento das contas é dos Tribunais de Contas, que não irão emitir parecer prévio, mas efetivamente julgar a movimentação financeira.

De mais a mais, de uma forma ou de outra, é relevante registrar que o Poder Legislativo, mesmo que no julgamento das contas de governo, não se imiscui na análise das multas e/ou débitos impostos ao administrador. Essa é uma análise eminentemente técnica, restrita aos Tribunais de Contas. Dito de outro modo, o Legislativo não pode desconstituir as multas ou débitos, limitando-se

³ A esse respeito, ver: <https://www.conjur.com.br/2025-abr-07/tcs-e-julgamento-de-prefeitos-stf-decide-que-gestor-pode-ser-punido-quando-ordenar-despesa/>. Acesso em: 16 jun. 2025.

⁴ Ibid.

ao julgamento pela regularidade ou não das contas. Agora, reitere-se: o julgamento das contas de governo cabe, sim, ao Legislativo. E o Legislativo pode, sim, afastar a conclusão do parecer técnico.

Portanto: quando as contas forem de governo, ou seja, quando elas derem conta do exercício financeiro de um Município, p. ex., num determinado ano (ou exercício), a competência para o julgamento será do Legislativo, sendo que os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio. Por outro lado, quando as contas forem de gestão, como ocorre com convênios, a competência para o julgamento das contas será dos Tribunais de Contas.

IV. Da ADPF nº 982-PR - reafirmação de competências:

O mais recente julgamento acerca dessa problemática, ao contrário do que foi noticiado, reside, aí sim, na ADPF nº 982, originária do Estado do Paraná. Aqui, por oportuno, o STF decidiu, por unanimidade, que os Tribunais de Contas têm competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos desde que exerçam a função de ordenadores de despesa. Vejam bem: jamais foi suprimida a competência dos Legislativos. O que houve, em sentido diverso, foi a reafirmação dessa distinção entre os regimes jurídico-contábeis em contas de governo e contas de gestão.

E a decisão foi a seguinte, *verbis*:

*“[...] O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido da arguição de descumprimento de preceito fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgadas que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débitos ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF. Ao final, fixou a seguinte tese de julgamento: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Concorre aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade dos ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade das contas de gestão prestadas pelos Prefeitos ordenadores de despesas, se restringe à imputação de subsídios e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente da ratificação pelas Câmaras Municipais, **preservada a competência exclusiva destas** para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990 nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Falou, pelo requerente, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 14.2.2025 a 21.2.2025”.*

Portanto: os Legislativos seguem sendo competentes para julgarem as contas de governo, relativas ao exercício financeiro do ente federado (Municípios, Estados e União), podendo, inclusive,

rejeitar o parecer da Corte de Contas, desde que presente a maioria de 2/3 e, diga-se, respeitado o devido processo legal, observadas as regras previstas na Lei Orgânica e no Regimento Interno correspondentes, assim como o dever de fundamentação. Contas de gestão, entretanto, serão julgadas definitivamente pelos Tribunais de Contas. Quanto às contas de governo, ademais, os Legislativos não possuem competência para afastarem as multas e/ou débitos impostos pelos Tribunais de Contas, devendo limitarem-se ao julgamento do mérito das contas, se regulares ou não.

V. Respostas aos Quesitos:

Em suma, são as respostas aos Quesitos:

a) Qual teria sido a ratio decidendi do acórdão advindo nos autos da ADI nº 849?

Resposta: a decisão do STF no bojo desta ADI limitou-se a declarar a inconstitucionalidade de um dispositivo da Constituição do Estado do MT que limitava a atuação do Tribunal de Contas na análise das contas da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa; em momento algum houve supressão de competência dos Legislativos para a análise e julgamento das contas do Chefe do Executivo correspondente.

b) O STF afirmou realmente a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas do Chefe do Executivo?

Resposta: não. Em momento algum houve supressão de competência dos Legislativos para a análise e julgamento das contas do Chefe do Executivo correspondente. Houve, por outro, a diferenciação, ainda que in passant, acerca da natureza das contas, se de governo ou de gestão.

c) Se não, de quem seria essa competência?

Resposta: a competência para o julgamento das contas de governo é do Poder Legislativo. Já a competência para o julgamento das contas de gestão é do Tribunal de Contas.

d) Quando o Legislativo seria competente para julgar as contas do Chefe do Executivo e quando essa competência seria dos Tribunais de Contas?

Resposta: os Legislativos seguem sendo competentes para julgarem as contas de governo, relativas ao exercício financeiro do ente federado (Municípios, Estados e União), podendo, inclusive, rejeitar o parecer da Corte de Contas, desde que presente a maioria de 2/3 e, diga-se, respeitado o devido processo legal, observadas as regras previstas na Lei Orgânica e no Regimento



BARCELOS ALARCON
A D V O G A D O S

Interno correspondentes, assim como o dever de fundamentação. Contas de gestão, entretanto, serão julgadas definitivamente pelos Tribunais de Contas.

e) O Legislativo pode exercer juízo de mérito acerca das multas e dos débitos impostos ao Chefe do Executivo?

Resposta: os Legislativos não possuem competência para afastarem as multas e/ou débitos impostos pelos Tribunais, limitando-se ao julgamento pela regularidade ou não da movimentação financeira quando da análise das contas de governo.

S.m.j, era o que deveria constar.

Brasília-DF, 16 de junho (06) de 2025.

Anderson O. Alarcon
OAB/DF 37.270

Guilherme Rodrigues Carvalho Barcelos
OAB/DF 56.724, RS 85.529