



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

NOTA TÉCNICA Nº 01/2024

Assunto: Análise do Tema 1.287, do Supremo Tribunal Federal – Efeitos da tese de repercussão geral fixada no Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº 1.436.197.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, pessoa jurídica de direito privado, entidade de classe de âmbito nacional, com sede em Brasília-DF, diante da recente decisão do Supremo Tribunal Federal – STF acerca da competência dos Tribunais de Contas para a apreciação das contas de governo e de gestão do Chefe do Executivo Municipal, vem, por meio da presente Nota Técnica, apresentar alguns pontos de reflexão acerca da matéria.

I – INTRODUÇÃO

1. O STF, ao debruçar-se sobre a matéria relativa à definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário – RE nº 848.826, fixou a seguinte tese em sede de repercussão geral:

“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.” (Grifou-se)

2. A Atricon, considerando: a) as decisões monocráticas do STF posteriores à aplicação da tese fixada no RE nº 848.826; b) a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral – TSE no sentido de que a tese não teria aplicabilidade sobre contas de convênio (Recurso Especial Eleitoral – RESPE nº 24.020/TO) e que envolvessem transferências fundo a fundo (Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral – AgRRESPE nº 8.993/SP); c) o fato de que a responsabilização do agente que utilize, guarde, gere, administre ou aplique recursos públicos envolve as dimensões política, sancionatória e indenizatória e, ainda; d) o seu posicionamento no sentido de que a tese fixada seria contrária ao prescrito no artigo 71, inciso II, da Constituição da República e ao princípio republicano; editou a Resolução nº 2/2020¹, a qual dispôs, nos seguintes termos:

“Art. 1º – Na prestação de contas anuais do Prefeito, ainda que

¹ Disponível em https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Resoluc%C3%A7%C3%A3o-ATRICON-02_2020-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.

§ 1º – O disposto no *caput* não impede que o Tribunal de Contas, em processo autônomo, no exercício de suas atribuições, realize a apuração dos atos de gestão irregulares, constatados ou reportados a qualquer tempo, emitindo acórdão de julgamento com a imputação de débito e com a aplicação de penalidades, exceto para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

§ 2º – Não se aplica a emissão do parecer prévio previsto neste artigo, ainda que figure o Prefeito como responsável, nos processos cujo objeto seja a fiscalização e o julgamento da aplicação de recursos recebidos por meio de transferências voluntárias e de transferências fundo a fundo, devendo o Tribunal de Contas emitir acórdão de julgamento com todos os seus efeitos, inclusive para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

§ 3º – O parecer prévio de que trata o caput deste artigo aplica-se somente ao Prefeito, não abrangendo os demais ordenadores de despesa do Município, cujas contas são julgados exclusivamente pelo Tribunal de Contas.

Art. 2º - Após trânsito em julgado do processo, os Tribunais de Contas deverão dar ciência dos atos decisórios previstos no art. 1º à Justiça Eleitoral.” (Grifou-se)

3. Ocorre que, em recente decisão, o STF, novamente instado a debruçar-se sobre a matéria, no âmbito do Tema 1.287, procedeu à análise acerca da possibilidade de imputação administrativa de débito e multa a ex-Prefeito pelos Tribunais de Contas, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos.

II – DOS EFEITOS DA NOVA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL FIXADA PELO STF

4. O STF, quando do recente julgamento do Agravo em Recurso Extraordinário – ARE nº 1.436.197 (Tema 1.287), reafirmou a jurisprudência constante do Tema 835, esclarecendo, no entanto, que, não obstante os Tribunais de Contas não terem a competência para o julgamento das contas dos Prefeitos e Governadores, a eles é conferida a possibilidade de imputação administrativa de débito e multa decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos.



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

5. O Relator, Ministro Luiz Fux, em seu voto, afirmou que, no julgamento do Tema 835, o STF limitou-se a vedar a utilização do parecer do Tribunal de Contas como fundamento suficiente para a rejeição das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo Municipal e do consequente reconhecimento de inelegibilidade, de modo que a tese fixada diz respeito à análise do julgamento das contas do Prefeito e, no caso concreto, relaciona-se ao julgamento das contas anuais e à posterior inelegibilidade.

6. Segundo ele, essa decisão não impede o natural exercício da atividade fiscalizatória nem das demais competências dos Tribunais de Contas em toda sua plenitude, tendo em vista a autonomia atribuída constitucionalmente a esses órgãos.

7. Neste contexto, o Relator destacou que, embora a titularidade da função de controle externo seja do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas sem a participação direta daquele Poder, e frisou que, em precedentes, o STF faz essa distinção, reconhecendo a possibilidade de apreciação administrativa e de imposição de sanções pelos Tribunais de Contas, independentemente de aprovação posterior pela Câmara de Vereadores. Ressaltou a competência dos Tribunais de Contas quanto à definição da responsabilidade das autoridades controladas, com a aplicação das punições previstas em lei ao final do processo administrativo de controle.

8. O entendimento do STF constante do Tema 1.287, afastou, portanto, a interpretação então anteriormente fixada e reafirmou a competência dos Tribunais de Contas nos termos em que prevista no artigo 71, inciso II, da Constituição Brasileira, restando assente, de forma expressa, que a competência para apreciar a licitude dos atos de gestão de recursos públicos provenientes de repasses de convênios estaduais ou federais aos Municípios é do respectivo Tribunal de Contas.

9. Nesse quadro, embora a decisão do STF, no caso concreto, refira-se a repasses de convênios, sua lógica aplica-se à responsabilização dos Prefeitos por atos de gestão e em processos de outras naturezas. Isso ocorre porque o que o STF vedou, e continua vedando, é o julgamento, pelos Órgãos de Controle Externo, das contas anuais, sejam elas de gestão ou de governo, dos Chefes de Poder Executivo, o qual compete ao Poder Legislativo, com a potencial inelegibilidade dos gestores caso sejam consideradas irregulares. Permanecem intactas, portanto, as competências constitucionais dos Tribunais de Contas para aplicar sanções e imputar débito a Prefeitos responsabilizados por ilegalidade de despesa. Competências essas, destaca-se, que são exclusivas dos Tribunais de Contas, não as detendo as Câmaras de Vereadores.

III – CONCLUSÃO

10. O novel entendimento do STF, ao reafirmar a competência para o exercício da atividade fiscalizatória a cargo dos Tribunais de Contas, nos termos do artigo 71, inciso



ATRICON

ASSOCIAÇÃO DOS
MEMBROS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS DO BRASIL

II, da Constituição, confirma o entendimento já exposto pela Atricon quando da edição da Resolução nº 2/2020.

11. Assim, a Atricon ratifica os termos da Resolução nº 2/2020, cujas diretrizes estão em consonância com o Tema 1.287, do STF.

Brasília, 1º de fevereiro de 2024.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente.