

ILUSTRÍSSIMO VEREADOR THIAGO CORDEIRO, MD. MEMBRO
DA COMISSÃO DE JUSTIÇA LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO DA
CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA – ESTADO DO PARANÁ

PARECER JURÍDICO

Assunto: Projeto de lei 163/2025 de autoria do vereador Lucas
Leugi

Senhor presidente, tendo sido solicitado a esta procuradoria manifestação acerca da legalidade, constitucionalidade e demais requisitos de procedibilidade do projeto enumerado no preâmbulo deste, que dispõe sobre a obrigatoriedade da utilização de tecnologias de rastreamento, georreferenciamento, monitoramento digital e outros mecanismos modernos de fiscalização na execução de obras de pavimentação e serviços de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) e dá outras providências no Município de Apucarana, cumpre pôr em relevo o seguinte:

1. Proposições nesse sentido encontram-se nas competências legislativas dos municípios conforme o artigo 30 incisos I e II da Constituição Federal; inciso I- legislar sobre assuntos de interesse local, inciso II: suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; e de acordo com o artigo 8.º inciso IV alínea a da Lei Orgânica Municipal legislar no exercício de suas competências suplementares.

2. Do que se depreende do texto legal proposto, o desejo do legislador apenas reflete boa parte do arcabouço jurídico administrativo e constitucional pátrio que consagra suas atribuições e prerrogativas na defesa do interesse público, a saber:

a) Regimento Interno da Câmara Municipal de Apucarana (Resolução 2/2013);

artigo 2.º; de forma implícita, declara ser imprescindível a atuação do vereador no desempenho das seguintes funções institucionais e



constitucionais do poder legislativo; nos exatos termos alinhavados pelos seguintes parágrafos do dispositivo em comento:

§2.º Função de fiscalização externa exercida com auxílio do Tribunal de Contas do Estado

§5.º Função de controle de caráter político-administrativo e se exerce sobre o prefeito, secretários municipais, mesa do legislativo e vereadores...

art. 109 – compete ao vereador; inciso III: apresentar proposições que visem o interesse coletivo; inciso V: usar da palavra em defesa das proposições apresentadas que visem o interesse do município, ou em oposição as que julgarem prejudiciais ao interesse público.

Seguindo neste mesmo diapasão; a Constituição Federal por via indireta entrega aos poderes legislativos a missão maior de zelar pela observância de seus princípios basilares da administração pública no artigo 37 “caput” de seu texto:

“A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte....”

As ferramentas tecnológicas indicadas pelo legislador nos diversos dispositivos legais que formam a proposição como no artigo 2.º;; nada mais são do que a reafirmação e reflexo das imposições contidas no artigo 169 da nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei Federal 14.133 de 2021); examinemos e comparemos assim o contido no projeto de lei em comento e o dispositivo supra citado da lei de licitações:

**ART. 2º PARA OS FINS DESTA LEI, CONSIDERAM-SE
TECNOLOGIAS OBRIGATÓRIAS:**

I – rastreamento por GPS de caminhões, máquinas e equipamentos utilizados na aplicação do CBUQ;



II – **georreferenciamento das áreas executadas**, com registro das coordenadas dos trechos pavimentados;

III – **registro fotográfico ou filmagem embarcada**, com data, hora e localização automática;

IV – **sistemas de telemetria**, quando disponíveis, para registro de temperatura do material, velocidade de aplicação e espessura da camada executada;

V – **uso de aplicativos ou plataformas digitais** que permitam o envio em tempo real das informações de campo à fiscalização municipal.

LEI 14.133/2021 - DO CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, **inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação**, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:...

Em sucinta, porém não menos percuciente análise verifica-se que demais dispositivos legais guardam igual correlação com os princípios e objetivos da infirmada legislação municipal, federal e constitucional, acerca do exercício do poder controlador externo precípua dos legislativos em superioridade até ao dos Tribunais de Contas, a saber:

ART. 3º OS DADOS COLETADOS PELAS TECNOLOGIAS PREVISTAS NESTA LEI DEVERÃO:

I – integrar o processo de medição dos serviços;

II – ser disponibilizados ao setor de fiscalização da Prefeitura em tempo real ou ao final de cada jornada de trabalho;

III – permanecer arquivados pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos;

IV – ser acessíveis ao Tribunal de Contas e demais órgãos de controle, sempre que solicitados.



ART. 4º OS EDITAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DEVERÃO PREVER, OBRIGATORIAMENTE:

- I – a exigência de disponibilização e pleno funcionamento dos mecanismos tecnológicos;
- II – penalidades em caso de não fornecimento ou manipulação de dados;
- III – a responsabilidade da contratada pelo custeio e operação dos equipamentos de rastreamento e registro.

Entretanto, quanto ao artigo 5.º abaixo descrito, entende-se se o mesmo não é autoexecutável, eis que toda e qualquer irregularidade no cumprimento da lei dependerá de investigação própria e concretude dos ilícitos, pelo crivo do devido processo legal; para ao final punição do licitante ou licitantes faltosos; portanto, pendente de atuação de outras instituições públicas, tais como comissões próprias do legislativo, ministério público, tribunal de contas e possivelmente do próprio poder judiciário; sugere-se “emenda redacional” neste sentido.

ART. 5º O DESCUMPRIMENTO DESTA LEI ACARRETERÁ:

- I – suspensão da medição do trecho executado;
- II – aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 e no contrato;
- III – responsabilização administrativa, civil e penal, quando cabível.

O dispositivo acima é salutar porque busca manifestar o império legal de que se reveste a proposição ao consagrar a soberania do legislativo como poder controlador e fiscalizador, entretanto, necessita reparo em sua redação; haja vista que na disciplina jurídica e por mais extravagante que seja o regime jurídico administrativo não existe sanção sem ilícito efetivamente comprovado sob o crivo do devido processo legal; daí sugere-se que o poder legislativo poderá



instaurar comissão própria e com poderes investigativos mediante denúncia circunstanciada sobre irregularidades na execução dos contratos inerentes à presente lei; cujas conclusões indicará como medidas imediatas as constantes nos incisos I a III do artigo 5.º da proposição acrescentando-se IV e V, como segue:

Inciso IV – A comissão parlamentar investigativa ao apurar as irregularidades constantes nos incisos anteriores notificará o ordenador da despesa(Prefeito Municipal) e o controlador geral do município para que em 15 dias (úteis) sob as penas da lei promova as medidas constantes nos incisos I a III da presente lei.

Inciso V – A inércia das autoridades e servidores indicados no inciso IV desta lei; ocasionará a imediata remessa circunstanciada e documental dos termos da investigação à promotoria especializada do Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná; sem prejuízo da medidas de caráter político administrativo a cargo do Poder Legislativo Municipal.

ART. 6º O PODER EXECUTIVO PODERÁ REGULAMENTAR ESTA LEI NO PRAZO DE ATÉ 90 (NOVENTA) DIAS, DEFININDO PADRÕES TÉCNICOS, FORMATOS DE ENVIO DE DADOS E DEMAIS PROCEDIMENTOS COMPLEMENTARES.

Do mesmo modo, como a proposição manifesta as prerrogativas funcionais de fiscalização externa enquanto um dos misteres institucionais do poder legislativo; não se concebe em nosso sistema constitucional de freios e contrapesos; a ingerência de um poder na esfera de competências próprias de outro; daí sugerir-se que sem estabelecer prazo o artigo 6.º contemple a possibilidade de regulamentação do executivo naquilo que couber e necessário for; procedendo-se assim emenda redacional neste sentido

ART. 7º ESTA LEI ENTRA EM VIGOR NA DATA DE SUA PUBLICAÇÃO.



Sob o aspecto doutrinário acerca desse encargo, responsabilidade e mister dos membros dos poderes legislativos; “in casu” vereadores; de perseguir como missão institucional a legalidade, moralidade e probidade administrativa; encontramos destaque no célebre esolho de **HELIO LOPES MEIRELLES**, em seu clássico **DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**; ao tratar do controle legislativo “*é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade*”, (Autor e obra citada p. 673, 29.^a ed. SP, MALHEIROS, 2004).

Noutra ótica, a emanada dos tribunais; resta pacificada a soberania dos plenários legislativos no exercício de seu poder julgador e fiscalizatório como primordial manifestação de seus poderes institucionais enquanto poder do estatal; é o que se depreende da extensa e combativa tese de repercussão geral exarada pelo **STF(TEMA 835)**:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO INTERFEDERATIVO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A EX-PREFEITO. COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. TEMAS 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. DELIMITAÇÃO. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 70, 71 E 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO SE SUBMETE A POSTERIOR JULGAMENTO OU APROVAÇÃO DO ATO PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Manifestação: Trata-se de agravo interposto por Charles Luis Pinheiro Gomes contra decisão que inadmitiu recurso extraordinário, manejado com arrimo na alínea a do permissivo constitucional,



contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, assim ementado:

“Apelação. Ação ordinária. Direito Tributário e Processual Civil. Tribunal de Contas. Tomada de Contas especial. Decisão administrativa. Competência. Honorários sucumbenciais. Recurso. Possibilidade.

1. A competência do TCE/RO abrange o julgamento de Tomada de Contas Especial de gestor por irregularidade da aplicação de recursos públicos, in casu, Convênio nº 15/04/GJ/DEVOP-RO do município de Alto Paraíso.

2. Pelo princípio da causalidade, são devidos honorários sucumbenciais pela parte vencida que deu causa ao processo.

3. Negado provimento ao recurso de Charles e provido o recurso do Estado de Rondônia.” (doc. 8, p. 4)

Na origem, Charles Luis Pinheiro Gomes ajuizou ação declaratória de nulidade de ato administrativo, objetivando a anulação de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em procedimento de tomada de contas especial, o qual condenou o ora recorrente, ex-Prefeito do Município de Vale do Paraíso/RO, ao pagamento de valores a título de débito e de multa, por irregularidades na execução de convênio firmado entre os entes estadual e municipal.

O Juízo de primeiro grau entendeu pela regularidade do procedimento de tomada de contas especial realizado pela Corte de Contas Estadual e julgou improcedentes os pedidos formulados na inicial (doc. 6).

O Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, como já relatado, negou provimento à apelação interposta pelo autor (doc. 8).

Não foram opostos embargos de declaração.

Interposto recurso extraordinário pelo autor, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, no qual apresenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 5º, inciso XXXV, 29, 31, §§ 1º e 2º, 49, inciso X, 71, incisos I, II e VI, e 241 da Constituição da República. Sustenta, em síntese, a nulidade do título executivo exarado, em processo administrativo, pelo



Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em razão da ofensa ao devido processo legal. Afirma a impossibilidade de o Tribunal de Contas julgar quaisquer contas do Chefe do Poder Executivo, seja por gestão ou execução de convênio, entendimento que estaria amparado no julgamento dos REs 848.826 e 729.744, respectivamente Temas 835 e 157 da Repercussão Geral. Nesse sentido, alega que “a função dos tribunais de contas limita-se a emitir um parecer, sugerindo o resultado do julgamento — as contas podem ser aprovadas, aprovadas com ressalvas ou reprovadas —, que deverá ser proferido pelo Poder Legislativo competente” (doc. 9, p. 11). Salaria que “o juiz natural das contas do prefeito sempre será a Câmara Municipal, prestigiando-se, portanto, a democracia, a soberania popular, a independência e a autonomia do órgão legislativo local” (doc. 9, p. 14). Discorre que “não há qualquer dificuldade em se decretar a nulidade da CDA oriunda do r. acórdão ventilado, face à falta de atribuição/competência do Órgão que o expediu, notadamente, no ponto em que concluiu por julgar irregular a tomada de conta especial sobre a execução do convênio e fixar penas ao Recorrente que ensejarão em execução” (doc. 9, p. 26). Requer, ao final, o provimento do recurso para “a procedência da ação anulatória da CDA, com a extinção do processo com julgamento do mérito” (doc. 9, p. 29).

O Estado de Rondônia apresentou contrarrazões ao recurso extraordinário (doc. 11, p. 2-18). Sustenta que “toda a discussão objeto dos recursos extraordinários 848.826 e 729.744 envolveu, tão somente, os reflexos da rejeição pelos Tribunais de Contas das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal em relação à inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, ‘g’, da Lei Complementar Federal n. 64/1990”, argumentando que “em nenhum momento, portanto, discutiu-se a competência das Cortes de Contas para aplicar ao Prefeito, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções administrativas previstas em lei, competência essa decorrente não do art. 71, I, mas do art. 71, VIII da Lei Maior” (doc. 11, p. 13).

A Presidência do Tribunal a quo inadmitiu o recurso extraordinário por entender que encontraria óbice nas Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal (doc. 12).

Contra o decisum foi interposto o presente agravo em recurso extraordinário (doc. 13).



Determinei a devolução do feito ao Tribunal de origem para aplicação da sistemática da repercussão geral - Tema 835 (doc. 18).

A Presidência do Tribunal de origem, inicialmente, negou seguimento ao recurso extraordinário, por entender que “a conclusão alcançada por este Tribunal mostra-se em conformidade com o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 835/STF” (doc. 21).

Interposto agravo interno pelo ora recorrente, o qual foi parcialmente provido pela Presidência do Tribunal a quo, sob o entendimento de que o Tema 835 da Repercussão Geral não se aplicaria à espécie, motivo pelo qual se determinou o retorno dos autos a esta Corte (doc. 22).

É o relatório. Passo a me manifestar.

Ab initio, verifico estarem presentes os pressupostos processuais indispensáveis ao conhecimento do recurso. A matéria constitucional está devidamente prequestionada e a solução da controvérsia prescinde de interpretação da legislação ordinária e revolvimento da matéria fático-probatória, pois o tema sub examine apresenta-se incontroverso nos autos. Ademais, eventuais vícios formais de menor extensão podem ser desde logo superados, face à relevância constitucional da matéria, na forma do art. 1.029, § 3º, do CPC.

In casu, como supramencionado, o recorrente defende a impossibilidade de o Tribunal de Contas apreciar quaisquer contas do Chefe do Poder Executivo, de modo que não lhe poderiam ser cominadas as sanções de multa e de devolução de valores, entendimento que sustenta estar amparado no julgamento dos REs 848.826 e 729.744, respectivamente Temas 835 e 157 da Repercussão Geral. Lado outro, o ente estadual sustenta, em contrarrazões, que a discussão objeto dos referidos recursos extraordinários envolveu tão somente os reflexos da rejeição pelos Tribunais de Contas das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal em relação à inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990.

Faz-se necessário, de antemão, delinear as discussões travadas nos referidos recursos e as teses deles advindas, de modo a distingui-las do caso ora em comento.



Quanto ao RE 729.744, tratava-se de recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que havia mantido o deferimento de pedido de registro de candidatura ao cargo de prefeito, sob o entendimento de que a desaprovação das contas prestadas pelo Tribunal de Contas Estadual não seria apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal.

Nas razões daquele recurso extraordinário, apontava-se violação ao art. 31, § 2º, do texto constitucional, sustentando-se a tese de que, no silêncio do Poder Legislativo local ou no caso em que não atingido quórum qualificado de dois terços dos membros da câmara municipal para rejeição, deveria prevalecer o parecer do tribunal de contas no sentido da desaprovação das contas do prefeito, com a consequente declaração de sua inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC 64/90).

A referida tese, contudo, não prevaleceu. No voto condutor do Ministro Gilmar Mendes, seguido pela maioria, destacou-se que o entendimento segundo o qual o parecer conclusivo do Tribunal de Contas produziria efeitos imediatos, que se tornariam permanentes no caso do silêncio da Casa Legislativa, ofende a regra do art. 71, I, da Constituição Federal.

Assim, no julgamento do **RE 729.744**, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Plenário, DJe de 23/8/2017, **Tema 157 da Repercussão Geral**, esta Corte fixou a tese de que “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”. Confira-se a ementa do julgado:

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via



civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.”

Por sua vez, o RE 848.826 tratava-se de recurso interposto contra acórdão do TSE que havia mantido o indeferimento do registro de candidatura do recorrente ao cargo de deputado estadual, sob o fundamento de sua inelegibilidade, nos termos do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990. Sustentou-se a tese de que, como Prefeito, a rejeição de suas contas, ainda que na qualidade de ordenador de despesas, somente poderia ocorrer pela Câmara de Vereadores, e não pelo Tribunal de Contas, nos termos dos arts. 31, § 2º, 71, I, e 75, todos da Constituição Federal.

No exame desses fatos, decidiu o Pleno do STF, em apertada votação de 6 a 5, pelo provimento do recurso extraordinário, para fins de autorizar o registro de candidatura do recorrente. Nesse julgamento, é importante ressaltar, adotei o mesmo entendimento exposto pelo relator, o Ministro Luís Roberto Barroso, que, a despeito de acompanhado por mim e pelos Ministros Teori Zavascki, Rosa Weber e Dias Toffoli, restou vencido.

Assim, à ocasião do julgamento, na linha do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, redator para o acórdão, prevaleceu o entendimento de que cabe tão somente à Câmara Municipal o julgamento das contas anuais do Prefeito, independente da natureza das contas. O Plenário deste Supremo Tribunal Federal assentou, desse modo, no julgamento do **RE 848.826**, redator para acórdão **Ministro Ricardo Lewandowski**, DJe de 24/8/2017, **Tema 835 da Repercussão Geral**, que, em se tratando do julgamento das contas do Prefeito, a eficácia impositiva do parecer prévio do Tribunal de Contas está sujeita ao crivo da Câmara Municipal. Transcrevo a ementa do referido julgado:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.



I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (checks and balances).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

*IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: **Para 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 prefeito, 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.***

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.” [grifei]

Diferentemente, o caso ora em apreço não envolve a discussão de inelegibilidade — já enfrentada no caso supramencionado —, nem o julgamento das contas anuais do Poder Executivo municipal, mas envolve a possibilidade, ou não, de imputação administrativa de débito e multa a ex-prefeito, pelos Tribunais de Contas, em procedimento de tomada de contas especial, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos (no caso, os entes estadual e municipal).

Constato, a par desse quadro, que a questão jurídico-constitucional versada nestes autos — referente à possibilidade de fiscalização e/ou a aplicação de outras sanções pelos Tribunais de Contas na apreciação de contas do Chefe do Executivo — diz respeito ao alcance da tese firmada em sede de repercussão geral no julgamento do RE 848.826-RG (Tema 835). Destarte, o tema reclama uma delimitação mais precisa de sua abrangência, mormente porquanto a redação da tese firmada é expressa no



seguinte sentido: “**Para 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 (...)”. Pela sua literalidade, portanto, a tese estaria limitada à consequência da inelegibilidade, de modo que ressoa imprescindível a intervenção do Supremo Tribunal Federal para esclarecer se o *discrímen* encontra amparo tanto nos debates e nas questões discutidas na ocasião do julgamento do RE 848.826-RG, quanto no desenho constitucional relativo à natureza e competências dos Tribunais de Contas. A matéria, portanto, é de inequívoca estatura constitucional.

Com efeito, extrai-se do detido exame do inteiro conteúdo do julgamento do RE 848.826-RG que o STF limitou-se a vedar a utilização do parecer do Tribunal de Contas como fundamento suficiente para rejeição das contas anuais dos Chefes do Poder Executivo Municipal e do consectário reconhecimento de inelegibilidade, razão pela qual entendeu ser imprescindível para tal fim o julgamento das contas do chefe do executivo pelo Poder Legislativo.

Confirmando essa delimitação, observa-se dos debates em que se buscava a consolidação da tese fixada ao Tema 835 que a análise do julgamento das contas do chefe do executivo municipal, naquele caso concreto, relaciona-se ao julgamento das contas anuais e à posterior inelegibilidade. Nesse ponto, esclarecedores os seguintes trechos pertinentes, contidos no inteiro teor do julgamento do RE 848.826:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - [...]”

Há uma preocupação que me parece muito justa e válida, que é veiculada pelo eminente Procurador-Geral da República, no sentido de que essa tese, quer dizer, da aprovação das contas dos prefeitos tanto de governo quanto de gestão – agora confirmada pelo Supremo –, sempre a cargo das câmaras municipais, à luz de um parecer prévio nos tribunais de contas competentes, não tenha nenhuma repercussão na esfera judicial para efeito de persecução dos ilícitos de improbidade administrativa, dos crimes eleitorais e outros eventualmente conexos. Mas isso nós poderemos explicitar em uma assentada posterior. Acho que não há divergência quanto a esse aspecto. É uma preocupação perfeitamente justa e válida do eminente Procurador. (...)



SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
(PRESIDENTE) - O que estamos julgando, aqui, é a leitura que se faz desse art. 1º, alínea g, inciso I. (...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
(PRESIDENTE) - Como o Ministro Gilmar não estava aqui, eu vou me permitir ler novamente a tese. Para fins do art. 1º, letra g, inciso I, 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 dos 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.

É o que se contém aqui exatamente no art. 31. E assim nós atendemos também a preocupação do eminente Procurador da República. Ele quer circunscrever apenas a essa chamada Lei da Ficha Limpa, deixando de fora os casos de improbidade, as questões eleitorais, as questões criminais.” (fls. 167 a 171)

(...)

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI
(PRESIDENTE) - Art. 1º, letra g, inciso I. Então, o eminente Procurador-Geral da República, na assentada anterior, ponderou que delimitássemos bem essa tese nossa para excluirmos dessa tese a possibilidade das ações por improbidade e também das ações eleitorais de natureza criminal. O Ministro Marco Aurélio fez uma intervenção e entendeu que esse tema não teria sido tratado no RE. Então, o Ministro sugeriu – e outros também acompanharam – que fizéssemos menção a esse art. 1º, letra g, inciso I, para, então, excluirmos qualquer outra hipótese de incidência dessa nossa conclusão.”

Nesse ponto, destaca-se que, embora a titularidade da função de controle externo seja do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas sem participação direta deste Poder. Como se extrai do texto constitucional e da legislação de regência da matéria, as atribuições dos Tribunais de Contas não se restringem ao auxílio ao legislativo, de modo a abranger não só o exame das prestações de contas (art. 71, I e II, da Constituição) como também a atividade de fiscalização (art. 71, IV, V e VI, da Constituição). As Cortes de Contas podem realizar, por exemplo,



inspeções e auditorias por iniciativa própria ou, ainda, para apurar denúncias, e não apenas por solicitação do Poder Legislativo.

Destarte, considerando a margem de independência desses órgãos bem como sua autonomia no exercício da atividade fiscalizadora — que envolve a tomada de decisões que pode dar origem à responsabilização do agente público, com eventual aplicação de sanções civis-administrativas —, é preciso delimitar o alcance de uma alegação genérica de que as Cortes de contas não podem proceder à tomada de contas especial e, eventualmente, estabelecer sanções administrativas aos Chefes do Executivo municipal.

Desse modo, é preciso definir, à luz dos arts. 71 e 75 da Constituição, se, para além do fato de a eficácia impositiva do parecer prévio do Tribunal de Contas estar sujeita ao crivo do parlamento, quando do julgamento das contas anuais do chefe do executivo, para fins de inelegibilidade (matéria já decidida por esta Corte), **é ou não possível que esses órgãos de contas possam, sem posterior confirmação ou julgamento pelo Legislativo, proceder à tomada de contas especial com a possível condenação a multa, a pagamento de débito ou outras sanções administrativas previstas em lei.** Portanto, impõe-se esclarecer os exatos contornos da tese firmada no Tema 835, de modo que, a meu juízo, o recurso veicula matéria constitucional e merece ter reconhecida a repercussão geral, haja vista o tema constitucional versado nestes autos ser relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico, e ultrapassar os interesses subjetivos da causa.

Reconhecida a repercussão geral, a matéria comporta, dede logo, o exame de seu mérito, **para reafirmação de jurisprudência.** Isso porque, sobre o ponto, destaca-se haver precedentes dessa Corte que já enfrentaram o tema, procedendo à distinção com os Temas 157 e 835 anteriormente julgados com as situações de tomada de contas especial em face de Prefeitos, nas quais reconhecida a possibilidade de apreciação administrativa e eventual cominação de sanções pelos Tribunais de Contas, independentemente de aprovação posterior pela Câmara de Vereadores.

Nesse sentido, destaca-se inicialmente o que se assentou no julgamento unânime do ARE 1.289.627 perante a Segunda Turma, ocasião em que o Ministro Gilmar Mendes (relator) assim destacou em seu voto:



*“Na hipótese vertente, tratando-se de julgamento em **tomada de contas especial**, em razão de irregularidades no Convênio 1.057/2002, firmado entre o Município de Ibitirama/ES e a União, resta claro dos autos que não se tem em apreço uma conta ordinária, anual do gestor. A responsabilização pessoal ocorreu por infringência do dever de prestação de contas de recursos repassados pela União por via de Convênio, o que é suficiente para firmar a competência do TCU para o caso, que a propósito encontra apoio na conjugação resultante dos dispositivos do **parágrafo único do artigo 70 da CF e da segunda parte do inciso II do artigo 71 da CF**:*

[...]

A partir desse fundamento, a Lei Orgânica do TCU previu a figura da tomada de contas especial, em dispositivos como os artigos 1º, I, e 16, III, “c”, da Lei 8.443/1992 – fundamentos de direito esses que, por sua vez, foram expressamente citados no Acórdão 4.699/2012 – 2ª Câmara, a primeira das deliberações do TCU levadas a efeito na Tomada de Contas Especial instaurada para apurar o dano ao erário advindo de superfaturamento na execução do Convênio em relação ao qual o recorrente figurava como responsável solidário.

Por tudo isso, exsurge inequivocamente inadequado postular que a deliberação do TCU devesse ser submetida à Câmara de Vereadores respectiva para julgamento – de julgamento ela já se trata, e não de parecer prévio.” (ARE 1.289.627, rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 24/2/2021, julgamento unânime)

No mesmo sentido, veja-se o ARE 1.430.075, rel. Min. Nunes Marques, quando se julgava recurso interposto por ex-Prefeito condenado administrativamente pelo Tribunal de Contas:

“AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. RECURSOS FEDERAIS DO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. CONVÊNIO. REPASSE A MUNICÍPIO. CONFIRMAÇÃO DE PARECER DO TCU POR CÂMARA MUNICIPAL PARA EXIGIBILIDADE DO TÍTULO. DESNECESSIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO.

1. Por se tratar de aplicação de recursos federais disponibilizados a Município mediante convênio, isto é, de recursos que não pertenciam à municipalidade, mostra-se desnecessária a



confirmação do parecer do Tribunal de Contas da União pela Câmara Municipal respectiva, a fim de que o título executivo se torne exigível.

2. Agravo interno desprovido” (ARE 1.430.075-AgR, rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, j. 18/10/2023, julgamento unânime)

Na ocasião, o Min. Nunes Marques, relator, assim destacou em seu voto:

“[...] o Supremo, ao julgar o RE 848.826 (Tema n. 835/RG), ministro Roberto Barroso, assentou que ‘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’.

Essa ótica, todavia, não se amolda ao caso concreto. Consta do acórdão prolatado na origem que se trata, na espécie, ‘de aplicação de recursos federais do Fundo Nacional de Saúde disponibilizados, por meio do Convênio 1.333/1999, ao Município. Logo, não se cuida no caso dos autos de recursos que pertenciam ao Município, sendo insubsistentes as alegações do recorrente no sentido de que deveria haver confirmação do parecer do TCU pela Câmara Municipal, a fim de que o título se torne exigível’. Inaplicável, portanto, o Tema n. 835 da repercussão geral.”

A mesma distinção também foi feita pela Ministra Cármen Lúcia em decisão monocrática proferida no RE 1.353.347, DJe de 19 de janeiro de 2022 (grifos meus):

“No julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tema 835 da repercussão geral, este Supremo Tribunal assentou que a apreciação das contas de prefeitos, de governo e as de gestão, é exercida pelas Câmaras municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes e cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Não é o caso, entretanto, de aplicação desse tema de repercussão geral. Na espécie, trata-se de atribuição de Tribunal de Contas estadual para aplicar multa administrativa por uso indevido de repasses do convênio proveniente do Fundo de Manutenção e



Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

[...]

Este Supremo Tribunal assentou que a competência para apreciar a licitude ou não dos atos de gestão de recursos públicos provenientes de repasse de convênios estaduais ou federais aos Municípios é do respectivo Tribunal de Contas.”

Também colegiadamente, perante a Segunda Turma, a Ministra Cármen Lúcia foi relatora do RE 1.275.300-AgR, julgado em 21/8/2020, quando também se cuidava de recurso interposto por ex-Prefeito Municipal. Na ocasião, Sua Excelência destacou em seu voto que “a jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se no sentido de que os tribunais de contas estaduais dispõem de competência para a imposição de sanções de natureza administrativa aos gestores públicos sujeitos a sua atividade fiscalizadora”.

Com efeito, o fato de haver decisão no sentido de que compete ao Legislativo o julgamento das contas do Prefeito para fins do reconhecimento de inelegibilidade não têm o condão de impedir o natural exercício da atividade fiscalizatória, nem das demais competências dos Tribunais de Contas em toda sua plenitude, tendo em vista não só o conteúdo dos debates e votos proferidos no julgamentos dos Temas 157 e 835, mas também a autonomia atribuída constitucionalmente às Cortes de Contas.

Afinal, os Tribunais de Contas possuem sua parcela de independência e autonomia, exercendo, além das competências desenvolvidas em apoio efetivo ao Legislativo, competências exercidas plenamente. De fato, ao Tribunal de Contas cabe prestar auxílio técnico indispensável ao Parlamento. Não obstante, suas atribuições não se restringem a esse papel auxiliar, mas abrangem atribuições exclusivas. Nesse sentido já se pronunciou o Min. Ricardo Lewandowski na ADI 3.715 MC:

“O controle externo, embora atribuído nominalmente ao Congresso Nacional, é exercido mediante competências que a Constituição discrimina taxativamente em relação ao Congresso e também ao Tribunal de Contas, ainda que a título de órgão auxiliar. Trata-se de competências autônomas do Tribunal de Contas, como se vê do inciso II do art. 71, e, sem cuja compreensão, o § 3º, atribuindo



eficácia executiva aos julgamentos do Tribunal de Contas, fica sem sentido nenhum. Isto é, se transferido o julgamento final, mediante recurso, para a Assembleia Legislativa, permanece sem nenhuma aplicabilidade a disposição do §3º.” (ADI 3.715 MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 25/8/2006)

Nesse sentido, no âmbito das competências em que compete aos Tribunais de Contas o efetivo julgamento dos processos sob sua análise - excluídas as contas anuais dos Chefes do Poder Executivo municipais, para fins de inelegibilidade (Temas 157 e 835 da repercussão geral) -, há também competência própria para a definição da responsabilidade das autoridades controladas, com eventual cominação das sanções previstas em lei, ao final do procedimento administrativo. Inclusive, das decisões que imputem débito ou apliquem multa ao responsável, exsurge uma dívida líquida e certa, veiculada em uma decisão com eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, CF).

Feitas tais considerações acerca do desenho constitucional da Cortes de Contas, resta claro que permanece intacta - mesmo após o julgamento dos Temas 157 e 835 suprarreferidos - a competência geral dos Tribunais de Contas relativamente ao julgamento, fiscalização e aplicação de medidas cautelares, corretivas e sancionatórias, nos limites do art. 71 da Constituição, independentemente de posterior ratificação pelo Poder Legislativo. E essa competência própria alcança, inclusive, o julgamento de tomadas de contas especiais em face de ocupantes dos cargos de Chefes do Poder Executivo Municipal.

Delineadas essas premissas, conclui-se que a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desinvestidas de caráter deliberativo no julgamento das contas anuais (do qual pode resultar o reconhecimento de inelegibilidade) não o exonera do dever de, constatadas irregularidades, aplicar as consequências decorrentes do exercício pleno de suas atividades fiscalizatória e sancionatória, no âmbito das suas demais competências.

Diante disso, em análise à situação fática subjacente ao presente recurso, verifica-se que a imputação de débito e multa decorrente da constatação de irregularidades em execução de convênio, após o julgamento em tomada de contas especial, não se confunde com a análise ordinária das contas anuais, o que atrairia a competência disposta no art. 71, I, da Constituição Federal¹, mas responsabilização pessoal amparada nos arts. 70, parágrafo único, e



71, VI e VIII, da Carta Magna². Revela-se, desse modo, inaplicável ao caso a tese firmada no Tema 835 da Repercussão Geral.

O Tribunal de Contas, portanto, tem o poder-dever de aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades, nos termos do art. 71, VIII a XI, do texto constitucional³, situação que se enquadra o caso de imputação de débito e aplicação de multa advinda do exercício de suas funções fiscalizatória e sancionatória, que não se submete a posterior julgamento ou aprovação do ato pela Casa Legislativa respectiva.

Ex positis, nos termos do artigo 1.035 do Código de Processo Civil e artigo 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela **EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA** e pela **REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE**, fixando a seguinte tese:

“No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo.”

Por fim, nos termos da fundamentação acima exposta, conheço do agravo para **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso Extraordinário.

Brasília, 5 de dezembro de 2023.

Ministro **Luiz Fux**

Relator

¹ 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;

² Art. 71. [...]

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

[...]

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

³ Art. 71. [...]

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

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.



Por esta vertente e o que mais foi exposto neste parecer, com as emendas modificativas já apresentadas pelo ilustre relator vereador Moisés Tavares, e as sugeridas por este procurador opinamos pela livre tramitação da presente proposição, sendo ao final submetida à soberania do plenário para que em querendo proceda ou altere o que entender de direito. É o parecer, SMJ.

Apucarana, 12 de dezembro de 2.025

Wilson Roberto Penharbel

Procurador Jurídico OAB/PR 14.176

Matrícula 9000186/1



PL 163/2025
AUTORIA: Ver. Lucas Leugi

