

## Contas de gestão e contas de governo: Distinções constitucionais e jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal

*Management accounts and government accounts: Constitutional distinctions and current Supreme Federal Court case law*

Maria Clara Catão França<sup>1</sup> e Erick Wilson Pereira<sup>2</sup>

v. 14/ n. 2 (2026)  
Abril/Junho

Aceito para publicação em 19/05/2026

<sup>1</sup>Graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte. ORCID: 0009-0004-2247-3519. E-mail: mclaracataof@gmail.com;

<sup>2</sup>Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, São Paulo. ORCID: 0009-0005-9147-9516. E-mail: ewp@erickpereira.adv.br.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP/>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objeto central a análise da distinção entre a prestação de contas de governo e a prestação de contas de gestão no âmbito do Direito Administrativo, Financeiro e Municipal brasileiro. Partindo do exame do texto constitucional, especialmente em seus artigos 70 e 71, busca-se delimitar os sujeitos, a natureza jurídica, os procedimentos e os efeitos de cada modalidade de prestação de contas. O trabalho percorre a doutrina especializada de Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, entre outros, de modo a confrontar as posições acadêmicas com a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, desde o *leading case* do RE 848.826/DF (Tema 835 de Repercussão Geral) até o julgamento da ADPF 982, em fevereiro de 2025, no qual a Suprema Corte consolidou de forma definitiva a competência exclusiva dos Tribunais de Contas para julgamento das contas de gestão, inclusive aquelas prestadas por prefeitos que acumulam a função de ordenadores de despesa. Ao final, demonstra-se que as contas de governo produzem juízo político sobre a condução global do mandato, ao passo que as contas de gestão produzem juízo técnico sobre atos concretos de administração de recursos públicos, além de esclarecer que a confusão entre ambas compromete tanto a competência constitucional dos Tribunais de Contas quanto à legitimidade democrática do Poder Legislativo, com repercussões práticas essenciais para a responsabilização dos gestores públicos, a proteção ao erário e a efetividade do controle externo da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Prestação de contas. Controle externo. Tribunais de Contas. Poder Legislativo. Prefeito. Ordenador de despesa. ADPF 982. Direito Constitucional. Direito Municipal.

**ABSTRACT:** This article focuses on analyzing the distinction between governmental accountability (*prestação de contas de governo*) and management accountability (*prestação de contas de gestão*) within Brazilian Administrative, Financial, and Municipal Law. Drawing from an examination of the constitutional text — particularly Articles 70 and 71 — it seeks to define the subjects, legal nature, procedures, and effects of each type of accountability. The work engages with the specialized doctrine of Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvania Zanella Di Pietro, among others, confronting academic positions with the jurisprudential evolution of the Federal Supreme Court (*Supremo Tribunal Federal*), from the landmark case of RE 848.826/DF (General Repercussion Theme 835) to the ruling on ADPF 982 in February 2025, in which the Supreme Court definitively established the exclusive jurisdiction of the Courts of Accounts (*Tribunais de Contas*) to adjudicate management accounts, including those submitted by mayors who also serve as expenditure authorizers (*ordenadores de despesa*). In conclusion, it is demonstrated that government accounts entail a political judgment regarding the overall conduct of a governmental term, whereas management accounts entail a technical judgment concerning specific acts involving the administration of public resources. It is further clarified that the confusion between these two categories compromises both the constitutional authority of the Courts of Accounts and the democratic legitimacy of the Legislative Branch, with essential practical repercussions for holding

public administrators accountable, protecting the public treasury, and ensuring the effectiveness of external oversight over Public Administration.

**Keywords:** Accountability. External control. Courts of Accounts. Legislative Power. Mayor. Expenditure authorizer. ADPF 982. Constitutional Law. Municipal Law.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A Constituição Federal de 1988, ao instituir o sistema de controle externo da Administração Pública, estabeleceu um conjunto de princípios e mecanismos que visam garantir a regularidade, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos recursos públicos. Nessa arquitetura constitucional, o dever de prestar contas ocupa posição central, sendo enunciado expressamente no parágrafo único do art. 70 da Carta Magna, que determina que "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

Embora o texto constitucional reconheça o dever de prestação de contas de forma unitária, a doutrina especializada e a jurisprudência dos Tribunais Superiores revelam que essa obrigação não é monolítica. Há, na verdade, duas modalidades distintas de prestação de contas, cada uma com sujeitos, procedimentos, natureza jurídica e efeitos próprios: a prestação de contas de governo e a prestação de contas de gestão.

A prestação de contas de governo possui caráter eminentemente político, sendo elaborada pelos chefes do Poder Executivo ao final de cada exercício financeiro e submetida ao julgamento do Poder Legislativo, com base em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas competente. Já a prestação de contas de gestão é de natureza técnica, dirigida à análise individualizada dos atos praticados pelos administradores públicos e ordenadores de despesa no exercício de suas funções, sendo julgada diretamente pelos Tribunais de Contas, com amplo poder sancionatório.

A distinção, embora aparentemente simples na leitura do art. 71 da Constituição Federal<sup>1</sup>, gerou intensos debates jurisprudenciais, especialmente em relação à competência para julgar as contas

---

<sup>1</sup> 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;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

dos prefeitos municipais, que acumulam, na grande maioria dos casos, as funções de chefe do Executivo e de ordenador de despesas. Esse debate culminou em importantes julgamentos do Supremo Tribunal Federal, com destaque para o RE 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral), para o ARE 1.436.197 (Tema 1.287) e, mais recentemente, para a ADPF 982, julgada em fevereiro de 2025, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou em caráter definitivo a distinção constitucional entre as duas modalidades de prestação de contas.

O presente artigo possui a finalidade central de analisar, de forma sistemática e aprofundada, as diferenças entre a prestação de contas de governo e a prestação de contas de gestão, à luz da Constituição Federal, da doutrina especializada em Direito Administrativo, Financeiro e Municipal, e da mais recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, o trabalho está estruturado em oito seções temáticas, que percorrem desde os fundamentos constitucionais do controle externo até as consequências jurídicas da omissão na prestação de contas e o papel estratégico dos Tribunais de Contas no sistema de controle da Administração Pública municipal.

A relevância do tema é inegável: as contas de governo e as contas de gestão produzem juízos distintos entre si, e a confusão entre ambas pode vir a comprometer a competência constitucional das Cortes de Contas quanto a legitimidade democrática do Poder Legislativo. Assim, a correta delimitação das competências para o julgamento das contas públicas é condição *sine qua non* para a efetividade do controle externo e para a responsabilização dos gestores, pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e da boa governança pública no Brasil.

## **2. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DO CONTROLE EXTERNO**

---

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

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;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

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.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

## 2.1. O ART. 70 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O DEVER DE PRESTAR CONTAS

O controle externo da Administração Pública brasileira encontra seu fundamento primário no art. 70<sup>2</sup> da Constituição Federal de 1988, que estabelece a obrigação de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa fiscalização é exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Segundo a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, a prestação de contas é decorrência natural da gestão de patrimônio alheio, representando para o administrador público uma obrigação inafastável: "quem gere dinheiro público ou administra bens ou interesses da comunidade, deve contas ao órgão competente da entidade a que pertence".

A amplitude do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal é expressiva. O constituinte optou por um conceito amplíssimo de sujeito passivo da prestação de contas, abrangendo não apenas os agentes públicos *stricto sensu*, mas toda pessoa física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que de alguma forma lide com recursos públicos. Nessa perspectiva, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>4</sup> esclarece que:

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

A partir da análise da fala da professora supracitada, depreende-se que a amplitude subjetiva consagrada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal não estabelece apenas um mero artifício redacional, mas vem a refletir uma opção política consciente do constituinte, no sentido de submeter ao controle externo toda e qualquer relação jurídica que envolva a gestão dos recursos públicos, independentemente de natureza do sujeito que os administre.

Além disso, ao se tratar da abrangência conjugada à finalidade do controle, como é delineado por Di Pietro ("assegurar a conformidade da atuação administrativa aos princípios constitucionais

---

<sup>2</sup> Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023

que regem a Administração Pública”), é revelado que o sistema de controle externo brasileiro não se limita à fiscalização formal da legalidade dos atos, mas alcança também a legitimidade e a economicidade da gestão, projetando-se, em determinadas hipóteses, sobre o próprio mérito das escolhas administrativas. Desse modo, é nesse contexto que o dever de prestar contas adquire sua mais profunda dimensão republicana: não como mero procedimento burocrático de prestação de informações, mas como instrumento estrutural de *accountability*, pelo qual o titular dos recursos públicos exerce, por meio dos órgãos de controle – como o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas –, a fiscalização permanente sobre aqueles a quem confiou a gestão da coisa pública.

## **2.2. O ART. 71 E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

O art. 71 da Constituição Federal detalha as competências do Tribunal de Contas da União, por força da norma de observância obrigatória pelos estados e municípios presente no art. 75<sup>5</sup>, traçando a distinção fundamental que é objeto do presente estudo. Nos termos dos incisos I e II do referido dispositivo, a Constituição distingue claramente dois âmbitos de atuação:

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; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

A leitura dos dois incisos supracitados revela a dualidade constitucional: enquanto o inciso I atribui ao Tribunal de Contas a função meramente opinativa – com a emissão de parecer prévio submetido ao Poder Legislativo – em relação às contas de governo, o inciso II confere ao mesmo órgão poder decisório autônomo e exclusivo para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens públicos, hipótese que corresponde à prestação de contas de gestão.

Diante disso, é essencial que seja feita e devidamente posta em evidente a distinção traçada pelo constituinte: num contexto lógico-jurídico, as contas de governo, por refletirem a execução do mandato eletivo e de políticas públicas, têm dimensão política que justifica a competência do Poder Legislativo para seu julgamento final. Por outro lado, as contas de gestão, por envolverem a

---

<sup>5</sup> Art. 75. Os Tribunais de Contas são instituições permanentes, essenciais ao exercício do controle externo, e as normas estabelecidas nesta Seção aplicam-se, no que couber, 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, vedada sua extinção, criação ou instalação. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

regularidade técnica de atos de administração, exigem avaliação especializada, que é de função exclusiva da Corte de Contas.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup>, ao tratar do sistema de controle da Administração Pública, o controle exercido pelos Tribunais de Contas não possui função jurisdicional e nem deve ser confundido com controle legislativo. Nessa conjuntura, pode-se entender os Tribunais de Contas como sendo órgãos constitucionais autônomos, dotados de competências próprias e exclusivas que não podem ser suprimidas ou transferidas por lei ordinária ou por interpretação jurisprudencial que contrarie o texto da Constituição, sob pena de subversão da arquitetura institucional de controle cuidadosamente delineada pelo constituinte originário.

A distinção entre as duas modalidades de prestação de contas, longe de representar uma sutileza acadêmica, é condição de integridade do próprio sistema de controle externo: as contas de governo produzem juízo político sobre a condução global do mandato, e por isso, competem ao Poder Legislativo, dotado de legitimidade democrática para avaliá-la; as contas de gestão produzem juízo técnico sobre atos concretos de administração de recursos públicos, e, em razão disso, competem exclusivamente aos Tribunais de Contas, os quais contam com especialização necessária para examiná-los.

A confusão entre as duas esferas não é neutra, uma vez que compromete a autonomia constitucional dos Tribunais de Contas e, ao mesmo tempo, sobrecarrega o Poder Legislativo com funções técnicas que distorcem sua vocação democrática. Dessa forma, somente quando cada órgão atua nos limites que a Constituição lhe traçou é que o controle externo cumpre sua função republicana de garantir a responsabilização dos gestores e a proteção do erário público.

### **3. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO: NATUREZA, SUJEITOS E PROCEDIMENTO**

#### **3.1. CONCEITO E OBJETO**

A prestação de contas de governo pode ser definida como o instrumento por meio do qual o chefe do Poder Executivo – federal, estadual ou municipal –, submete ao Poder Legislativo correspondente a análise global da execução orçamentária, financeira e patrimonial do ente federado durante determinado exercício financeiro. Seu objeto é a avaliação macro da gestão, abrangendo o cumprimento de metas fiscais previstas na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)<sup>7</sup>, o respeito aos limites constitucionais e legais de gastos com pessoal, endividamento e saúde e educação, bem como a efetivação das políticas públicas previstas nos instrumentos de planejamento

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Função controladora do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, ano 7, v. 24, p. 451-458, jan.-mar. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.24]

<sup>7</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Além disso, como apontado por Flávio Sátiro Fernandes<sup>8</sup>, as contas de governo também podem ser chamadas de contas de resultados, uma vez que:

“(…) nelas são oferecidos os resultados apresentados pela administração municipal ao final do exercício anterior e referentes à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimentos das aplicações mínimas em educação e saúde, enfim, todo um quadro indicativo do bom ou do mau desempenho da administração municipal no decorrer do exercício a que se referem as contas apresentadas. Por não conterem tais demonstrações indicativas de irregularidades nas contas dos ordenadores de despesas, mas apenas os resultados do exercício, é que ao seu julgamento, pela Câmara de Vereadores, pode ser emprestado caráter político facultando-se ao Poder Legislativo municipal aprová-las ou rejeitá-las segundo esse critério”.

Nesse contexto, a partir da fala supracitada, infere-se que o caráter público atribuído ao julgamento das contas de governo não decorre de uma opção arbitrária do constituinte, mas da própria natureza do objeto avaliado, que são os objetos globais da Administração Pública municipal, desvinculados da análise individualizada de atos de gestão, comportam valorações de ordem política, econômica e social que transcendem o exame técnico-jurídico da regularidade formal de despesas e receitas.

Portanto, é precisamente essa ausência de indicativos diretos de irregularidades imputáveis a agentes específicos que justifica a competência do Poder Legislativo para o julgamento final das contas de governo, órgão cuja legitimidade democrática o habilita a emitir juízo de valor sobre a condução das políticas públicas e o desempenho global da administração. A aprovação ou rejeição das contas pela Câmara de Vereadores não equivale ao reconhecimento ou à absolvição de irregularidades individuais, mas à manifestação soberana do Legislativo sobre a adequação da gestão governamental como um todo, vindo a justificar a produção de efeitos de natureza eminentemente política advindos da rejeição, notadamente a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990<sup>9</sup>, e não sanções técnico-administrativas, estas reservadas ao âmbito exclusivo dos Tribunais de Contas.

### **3.2. SUJEITO RESPONSÁVEL E PROCEDIMENTO DE JULGAMENTO**

---

<sup>8</sup> FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77.

<sup>9</sup> Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

O sujeito responsável pela prestação de contas de governo é o chefe do Poder Executivo. No âmbito federal, é o Presidente da República quem apresenta anualmente ao Congresso Nacional as contas relativas à execução do orçamento federal. Nos estados, essa obrigação recai sobre os Governadores, e nos municípios, sobre os Prefeitos municipais.

O procedimento de julgamento das contas de governo é bifásico. Na primeira etapa, o Tribunal de Contas competente emite parecer prévio, de natureza opinativa, no prazo de sessenta dias contados do recebimento das contas, nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal. Esse parecer tem caráter técnico-consultivo e serve de subsídio para a deliberação do Poder Legislativo.

Na segunda etapa, cabe ao Poder Legislativo proferir o julgamento definitivo das contas de governo, aprovando-as ou rejeitando-as. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas pode ser afastado pelo Legislativo, desde que a decisão contrária seja tomada por dois terços dos membros da Casa Legislativa. Essa exigência de quórum qualificado reforça a autoridade técnica do parecer do Tribunal de Contas, embora não retire do Poder Legislativo a competência decisória final.

O Tribunal de Contas da União consolidou, em sua jurisprudência, o entendimento de que o parecer prévio é peça técnica de alta relevância, devendo ser fundamentado em critérios objetivos de legalidade, legitimidade e economicidade, sendo vedada a emissão de parecer motivado por considerações de natureza política ou partidária.

### **3.3. EFEITOS JURÍDICOS E INELEGIBILIDADE**

A rejeição das contas de governo pelo Poder Legislativo produz relevantes efeitos jurídicos. O principal deles diz respeito à inelegibilidade do gestor responsável. De acordo com o art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990, são inelegíveis aqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente.

No âmbito municipal, a rejeição das contas de governo do prefeito pela Câmara Municipal poderá gerar inelegibilidade do gestor para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes à decisão. Como já dito anteriormente, esse efeito é de natureza política, derivado do julgamento legislativo das contas de governo, e não se confunde com as sanções técnico-administrativas aplicadas pelos Tribunais de Contas no âmbito do julgamento das contas de gestão, como será visto logo mais.

A distinção entre os efeitos jurídicos das duas modalidades de prestação de contas foi um dos temas centrais do debate jurisprudencial que culminou na ADPF 982, especialmente no que se refere à questão de saber se a rejeição das contas de gestão pelos Tribunais de Contas poderia, por si só, gerar inelegibilidade do gestor público.

#### **4. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO: NATUREZA, SUJEITOS E PROCEDIMENTO**

##### **4.1. CONCEITO E OBJETO**

A prestação de contas de gestão é o instrumento por meio do qual os administradores públicos e demais responsáveis por bens e valores públicos submetem à análise dos Tribunais de Contas a regularidade de seus atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Diferentemente das contas de governo, que têm por objeto a avaliação global da política fiscal de um ente federado, as contas de gestão têm por objeto a análise individualizada e direta dos atos praticados pelos gestores no exercício de suas atribuições funcionais.

O objeto da prestação de contas de gestão é amplo e detalhado: abrange a regularidade dos contratos firmados, dos empenhos de despesa, dos processos licitatórios, das movimentações de bens patrimoniais, da aplicação de transferências voluntárias, da execução de convênios, dos repasses de recursos às entidades privadas e de todos os demais atos que impliquem receita, despesa ou movimentação de patrimônio público.

Nessa perspectiva, é evidente que as contas de gestão, ao contrário das contas de governo, podem ser consideradas como um mecanismo de responsabilização individual dos agentes públicos, uma vez que permite com mais precisão indicar quem realizou determinado ato, além das circunstâncias, fundamentos e consequências para o erário público. Esse caráter individualizador é, precisamente, o traço que confere às contas de gestão sua natureza técnico-sancionatória e que justifica a atribuição de sua análise e julgamento aos Tribunais de Contas.

Assim, é nesse sentido que a prestação de contas de gestão revela sua dimensão mais concreta no sistema de controle externo, não como avaliação agregada de resultados, mas como instrumento de rastreabilidade e responsabilização individual, capaz de identificar com precisão o nexo entre o agente, o ato e o dano ao erário.

##### **4.2. SUJEITOS RESPONSÁVEIS: GESTORES, ORDENADORES DE DESPESA E PREFEITOS**

O sujeito passivo da prestação de contas de gestão é qualquer pessoa que, nos termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. Na prática administrativa, os principais sujeitos da prestação de contas de gestão são os ordenadores de despesa, assim definidos pelo art. 80, §1<sup>o</sup><sup>10</sup>, do Decreto-Lei

---

<sup>10</sup> Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

n.º 200/1967<sup>11</sup> como toda autoridade de cujo ato resulte emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

A figura do ordenador de despesa é de especial relevância no contexto municipal. Na grande maioria dos municípios brasileiros, o prefeito acumula as funções de chefe do Poder Executivo e de principal ordenador de despesas da administração direta. Essa dupla condição gerou intensa controvérsia jurídica sobre a natureza das contas apresentadas pelos prefeitos: seriam contas de governo, sujeitas ao julgamento da Câmara Municipal, ou contas de gestão, sujeitas ao julgamento técnico exclusivo do Tribunal de Contas?

É um questionamento que será respondido de forma mais completa na seção 6.3 deste artigo, contudo, a controvérsia, hoje definitivamente superada pelo julgamento da ADPF 982, encontra resposta na própria lógica constitucional que orienta a distinção entre as duas modalidades: o prefeito que acumula a função de ordenador de despesas não se desdobra em dois sujeitos distintos, mas assume duas qualidades jurídicas diversas conforme a natureza do ato que pratica.

#### **4.3. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

A competência para julgar as contas de gestão é atribuída exclusivamente aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, nos termos do art. 71, II. Para Carlos Ayres Britto<sup>12</sup>, os julgamentos de responsabilidade da Corte de Contas obedecem “a parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais”. Assim, entende-se que, em razão disso, não se sujeitam à ratificação pelo Poder Legislativo e produzem efeitos independentemente da deliberação das Casas Legislativas.

O poder sancionatório dos Tribunais de Contas no âmbito das contas de gestão é expressivo. Nos termos do art. 71, §3º<sup>13</sup>, da Constituição Federal, as decisões do Tribunal de que resultem imputação de débito ou multa têm eficácia de título executivo, podendo ser executadas diretamente perante o Poder Judiciário. Além da imputação de débito e da aplicação de multa, os Tribunais de Contas podem inabilitar o gestor para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança por determinado período, declarar a irregularidade de atos e fixar prazo para adoção de medidas corretivas.

O caráter sancionatório e autônomo do julgamento das contas de gestão foi expressamente reconhecido pelo STF no julgamento do Agravo em Recurso Especial (RE) 1.436.197 (Tema 1.287),

---

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

<sup>11</sup> Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

<sup>12</sup> BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 99.

<sup>13</sup> § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

em dezembro de 2023, e reafirmado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982, em fevereiro de 2025, como será detalhado na seção 6 deste artigo.

## **5. DISTINÇÃO DOUTRINÁRIA ENTRE AS MODALIDADES DE PRESTAÇÃO DE CONTAS**

A doutrina especializada em Direito Administrativo e Financeiro é convergente no reconhecimento de que a distinção entre prestação de contas de governo e prestação de contas de gestão não é mera questão terminológica, mas possui profundas implicações jurídicas, institucionais e políticas.

Com base no que ensina Júlio Marcelo de Oliveira<sup>14</sup> – Procurador de Contas junto ao Tribunal de Contas da União – as contas anuais (de governo) prestada pelos chefes do Poder Executivo às respectivas Casas Parlamentares têm por conteúdo a macrogestão do ente público, abrangendo a execução orçamentária, o respeito aos pisos constitucionais de gastos em saúde e educação, além da observância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e a compatibilidade do resultado fiscal com as diretrizes orçamentárias estabelecidas. Esse conjunto de informações, por sua própria natureza agregada e global, é mais compatível com o caráter político do julgamento proferido pelas casas parlamentares do que com o exame técnico-individualizado que caracteriza o julgamento das contas de gestão pelos Tribunais de Contas.

Ademais, na perspectiva de José Afonso da Silva<sup>15</sup>, o Tribunal de Contas se trata de um órgão técnico e não jurisdicional, cujo julgamento das contas dos administradores é “manifestamente atribuição de caráter técnico”. Nessa conjuntura, percebe-se que, por contraste, é iluminada a razão pela qual o julgamento das contas de governo recai sobre o Poder Legislativo, órgão de composição democrática e representativa, apto a emitir o juízo político que essa modalidade de prestação de contas exige.

José de Ribamar Caldas Furtado<sup>16</sup> leciona que, qualquer norma ou interpretação que confunda as duas modalidades de prestação de contas em questão “desrespeita toda a concepção constitucional dos regimes de contas públicas, que separa nitidamente o julgamento político das contas de governo dos chefes do Executivo, mediante a apreciação da Corte de Contas, do julgamento técnico das contas de gestão dos ordenadores de despesa”.

Dessa forma, em análise das proposições doutrinárias supracitadas, pode-se, de forma sintética, sistematizar as diferenças entre as duas modalidades de prestação de contas em quatro critérios

---

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O STF e a competência para julgamento das contas municipais. *Controle em Foco – Revista do MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 55-62, jan./jun. 2022

<sup>15</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1988.

<sup>16</sup> FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU*, Brasília, n. 109, maio/ago. 2007

essenciais: i) quanto ao objeto - macro vs. microgestão; ii) quanto ao sujeito - chefe do Executivo vs. qualquer gestor ou ordenador de despesa; iii) quanto ao julgador - Poder Legislativo vs. Tribunal de Contas; e iv) quanto aos efeitos - inelegibilidade política vs. sanção técnico-administrativa.

Essa sistematização é confirmada pela jurisprudência do STF e dos próprios Tribunais de Contas, que há muito assentaram a necessidade de tratamento diferenciado para as duas modalidades, embora a questão da acumulação de funções pelo prefeito tenha gerado divergências que somente foram definitivamente resolvidas com o julgamento da ADPF 982.

Em tabela comparativa, é possível identificar as seguintes diferenças essenciais entre as duas modalidades de prestação de contas:

|                            | <b>Contas de Gestão</b>                                                                            | <b>Contas de Governo</b>                                                                  |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Natureza Jurídica</b>   | Técnica                                                                                            | Política                                                                                  |
| <b>Sujeito Responsável</b> | Gestores, administradores e ordenadores de despesa                                                 | Exclusivamente o chefe do Poder Executivo                                                 |
| <b>Órgão Julgador</b>      | Exclusivamente pelo Tribunal de Contas                                                             | Poder Legislativo, com base em parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas             |
| <b>Efeitos Jurídicos</b>   | Em caso de irregularidade, geram imputação do débito, aplicação de multa e sanções administrativas | Em caso de rejeição, pode gerar inelegibilidade política (Art. 1º, I, “g”, LC nº 64/1990) |
| <b>Objeto</b>              | Avaliação individualizada de atos de administração patrimonial, financeira e orçamentária          | Avaliação global da política fiscal e orçamentária                                        |

6. **Fonte:** Elaboração própria a partir da análise da doutrina e da legislação pertinente.

## 6. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL: DO RE 848.826/DF À ADPF 982

### 6.1. O Paradigma Estabelecido no RE 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral)

A questão da competência para o julgamento das contas dos prefeitos municipais que atuam como ordenadores de despesa foi levada ao Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso

Extraordinário n.º 848.826/DF, julgado em 10 de agosto de 2016<sup>17</sup>, com repercussão geral reconhecida sob o Tema 835<sup>18</sup>.

No julgamento, a Corte Suprema estabeleceu tese segundo a qual todas as contas dos prefeitos, sejam elas de governo ou de gestão, deveriam ser julgadas pela Câmara Municipal, com o Tribunal de Contas atuando apenas como órgão auxiliar, por meio de emissão de parecer prévio, que só poderia ser afastado por dois terços dos vereadores. A *ratio decidendi* do acórdão repousou na interpretação de que apenas o julgamento legislativo das contas produziria o efeito de inelegibilidade previsto no art. 1º, I, "g", da Lei Complementar nº 64/1990, já que o dispositivo menciona expressamente "o órgão competente", que, na visão do Tribunal, seria a Câmara Municipal.

A decisão do RE 848.826/DF foi objeto de severas críticas por parte da doutrina especializada e dos próprios Tribunais de Contas. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) sustentaram que o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal conflitava com o texto expresso do art. 71, II, da Constituição Federal e esvaziava a função constitucional dos Tribunais de Contas, ao subordinar o julgamento técnico das contas de gestão à deliberação política do Poder Legislativo.

A crítica formulada pela Atricon e pelo IRB revela a tensão estrutural que o julgamento do RE 848.826/DF introduziu no sistema constitucional de controle externo. Ao unificar, para fins de inelegibilidade, o regime jurídico das contas de governo e das contas de gestão sob a competência da Câmara Municipal, o STF produziu uma distorção sistêmica: a aprovação política das contas de governo passou a funcionar como escudo capaz de neutralizar as conclusões técnicas dos Tribunais de Contas, ainda que estas apontassem irregularidades graves e dano ao erário.

Nesse contexto, em essência, o acórdão equiparou dois juízos constitucionalmente distintos – político e técnico –, comprometendo, de uma só vez, a competência constitucional dessas Cortes e a legitimidade democrática do Poder Legislativo, o qual passou a exercer função técnica para a qual não detém vocação nem atribuição constitucional.

Assim, o Tribunal Supremo solucionou um problema de direito eleitoral ao custo de comprometer a lógica constitucional do controle externo, distorção que somente seria corrigida com o julgamento da ADPF 982, pelo qual o STF restabeleceu a competência exclusiva dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesa.

---

<sup>17</sup> Decisão: O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 835 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, ao entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita 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, vencidos os Ministros Roberto Barroso (Relator), Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli. Redigirá o acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente). Plenário, 10.08.2016.

<sup>18</sup> 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.

## **6.2. A Consolidação do Entendimento no ARE 1.436.197 (Tema 1.287 da Repercussão Geral)**

Em 5 de dezembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou o ARE 1.436.197<sup>19</sup>, com repercussão geral reconhecida sob o Tema 1.287<sup>20</sup>, no qual foi fixada tese de que os Tribunais de Contas podem condenar administrativamente chefes do Poder Executivo, mediante imputação de débito e aplicação de multa, em tomada de contas especial decorrente de convênios interfederativos, sem necessidade de julgamento ulterior pelo Poder Legislativo.

O julgamento do ARE 1.436.197 representou um passo relevante na intensificação das competências sancionatórias dos Tribunais de Contas. Nessa conjuntura, ao reconhecer de forma expressa a possibilidade de condenação administrativa de chefes do Poder Executivo em prestação de contas especial relativa a convênios interfederativos, o STF consolidou o entendimento de que essa autonomia decisória decorre diretamente da Constituição Federal, dispensando qualquer ratificação pelo poder Legislativo.

Embora o Tema 1.287 não se confunda com a questão mais ampla da competência para julgamento das contas de gestão dos prefeitos como ordenadores de despesa, ele contribuiu decisivamente para o fortalecimento da posição institucional dos Tribunais de Contas no sistema de controle externo. Esse julgamento abriu caminho para a revisão mais ampla do entendimento estabelecido no Tema 835, que viria a ser promovida na ADPF 982, julgada em fevereiro de 2025.

## **6.3. A REAFIRMAÇÃO PELO STF NA ADPF 982**

A ADPF nº 982<sup>21</sup> foi proposta pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e relatada pelo Ministro Flávio Dino. O julgamento ocorreu em 21 de fevereiro de 2025 e representou o marco definitivo na evolução jurisprudencial sobre a distinção entre as modalidades de prestação de contas.

---

<sup>19</sup> Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por unanimidade, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido da arguição de descumprimento de preceito fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF. Ao final, fixou a seguinte tese de julgamento: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990”, nos termos do voto do Relator, Ministro Flávio Dino. Falou, pela requerente, o Dr. Lucas Capoulade Nogueira Arrais de Souza. Plenário, Sessão Virtual de 14.2.2025 a 21.2.2025.

No julgado supracitado, o STF revisitou e reformulou o entendimento firmado no RE 848.826/DF (Tema 835), assentando, de forma expressa, que as contas de gestão, inclusive aquelas apresentadas por prefeitos que atuam como ordenadores de despesa, devem ser julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas, sem necessidade de posterior deliberação pelo Poder Legislativo. A tese firmada restabeleceu os limites traçados pelo texto constitucional e distinguiu de forma definitiva as competências atribuídas aos Tribunais de Contas e aos órgãos legislativos.

Os fundamentos da decisão da ADPF 982 assentam-se sobre quatro pilares argumentativos centrais. O primeiro diz respeito à interpretação sistemática do art. 71 da Constituição Federal, cujo texto distingue expressamente a função do Tribunal de Contas de apreciar as contas de governo – inciso I, de natureza opinativa – da função de julgar as contas dos gestores – inciso II, de natureza decisória –, de modo que a confusão entre essas duas funções violaria tanto o princípio da separação de poderes quanto o texto expresso da Constituição.

Ademais, o segundo pilar concerne à autonomia técnica dos Tribunais de Contas, reafirmada pelo STF ao reconhecê-los como órgãos constitucionais autônomos, dotados de competências próprias e exclusivas que não podem ser transferidas ao Poder Legislativo por via interpretativa.

Além disso, o terceiro fundamento reside na distinção entre inelegibilidade e sanção administrativa: a rejeição das contas de gestão pelos Tribunais de Contas não gera, por si só, inelegibilidade do gestor, uma vez que esse efeito político depende do julgamento das contas de governo pela Câmara Municipal, sendo que apenas a rejeição pelo Poder Legislativo, fundada em irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade, produz a inelegibilidade prevista no art. 1.º, I, "g", da Lei Complementar n.º 64/1990.

Por fim, o quarto pilar trata da posição do prefeito como ordenador de despesa, esclarecendo que a circunstância de acumular as funções de chefe do Executivo e de ordenador de despesas não implica transferência de competência, mas sim dualidade de prestações de contas: as contas de governo são julgadas pela Câmara Municipal, e as contas de gestão são julgadas, de forma autônoma e exclusiva, pelo Tribunal de Contas competente.

A decisão da ADPF 982 foi recebida com entusiasmo pela comunidade jurídica especializada em controle externo, pois corrigiu uma interpretação que, na visão da doutrina majoritária, distorcia o texto constitucional e vinha a comprometer a efetividade do controle das contas municipais. A Atricon e o IRB celebraram o julgado como um marco institucional relevante para o fortalecimento dos Tribunais de Contas no sistema de controle externo brasileiro.

## **7. CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS DA OMISSÃO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS**

### **7.1. INTERVENÇÃO NO MUNICÍPIO**

A omissão do prefeito no cumprimento do dever de prestar contas pode ensejar, na hipótese mais grave, a intervenção do Estado no Município. O art. 35, II, da Constituição Federal<sup>22</sup> autoriza a intervenção estadual quando "não forem prestadas contas devidas, na forma da lei". A medida interventiva tem caráter excepcional e temporário, destinando-se a restabelecer a normalidade institucional e garantir o cumprimento das obrigações constitucionais de transparência.

A jurisprudência do STF e dos Tribunais de Justiça tem reconhecido que a intervenção estadual por ausência de prestação de contas deve ser precedida de tentativas de regularização voluntária, não sendo medida de aplicação imediata e automática. O Tribunal de Contas competente deve, em regra, notificar o gestor e estabelecer prazo para regularização antes de representar ao Poder Judiciário ou ao Legislativo estadual pela decretação da intervenção.

## **7.2. CRIME DE RESPONSABILIDADE**

O não cumprimento do dever de prestar contas configura, no âmbito do Direito Municipal, crime de responsabilidade dos prefeitos, conforme o art. 1.º, VI<sup>23</sup>, do Decreto-Lei nº 201/1967<sup>24</sup>, que tipifica como conduta criminosa a omissão do prefeito em prestar contas anuais da administração financeira do município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos.

A peculiaridade do crime de responsabilidade previsto no Decreto-Lei nº 201/1967 é que sua persecução penal independe de pronunciamento prévio da Câmara Municipal, diferentemente do que ocorre com outros crimes de responsabilidade de natureza política. Trata-se de crime comum sujeito à jurisdição do Poder Judiciário, e não de infração político-administrativa sujeita ao julgamento do Legislativo municipal.

O Supremo, ao interpretar o Decreto-Lei nº 201/1967, firmou entendimento de que os crimes nele previstos são de ação penal pública incondicionada, cabendo ao Ministério Público a titularidade da ação penal, independentemente de qualquer deliberação prévia da Câmara de Vereadores. Essa interpretação reforça o caráter de responsabilização individual e autônoma do gestor pela omissão no dever de prestar contas.

## **7.3. MEDIDAS CAUTELARES PENAIS**

---

<sup>22</sup> Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando: (...) II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei.

<sup>23</sup> Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: (...) V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes

<sup>24</sup> Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

Na hipótese em que a omissão na prestação de contas configura crime de responsabilidade nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967, é possível, durante a instrução criminal, a decretação de medidas cautelares pessoais contra o prefeito, incluindo a prisão preventiva e o afastamento cautelar do cargo.

A decretação da prisão preventiva deve observar os requisitos do art. 312 do Código de Processo Penal<sup>25</sup>, sendo necessária a presença concomitante dos seguintes requisitos: prova da existência do crime, indício suficiente de autoria e perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado para a garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal.

Além da prisão preventiva, o Código de Processo Penal, em seus arts. 319, VI<sup>26</sup>, e 320<sup>27</sup>, autoriza a aplicação de medidas cautelares diversas da prisão, entre elas a suspensão do exercício de função pública, medida que pode ser decretada quando houver fundado risco de que o gestor, se mantido no cargo, continuará praticando atos que prejudiquem a instrução criminal ou o erário público.

## 8. O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Os Tribunais de Contas ocupam posição de destaque no sistema de controle externo da Administração Pública brasileira. Criados pelo Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890<sup>28</sup>, por iniciativa de Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda do Governo Provisório, os Tribunais de Contas foram constitucionalizados pela Constituição de 1891 e aperfeiçoados pelas Constituições subsequentes, até atingir seu atual perfil institucional na Constituição Federal de 1988.

---

<sup>25</sup> Art. 312. A prisão preventiva poderá ser decretada como garantia da ordem pública, da ordem econômica, por conveniência da instrução criminal ou para assegurar a aplicação da lei penal, quando houver prova da existência do crime e indício suficiente de autoria e de perigo gerado pelo estado de liberdade do imputado.

§ 1º A prisão preventiva também poderá ser decretada em caso de descumprimento de qualquer das obrigações impostas por força de outras medidas cautelares (art. 282, § 4º).

§ 2º A decisão que decretar a prisão preventiva deve ser motivada e fundamentada em receio de perigo e existência concreta de fatos novos ou contemporâneos que justifiquem a aplicação da medida adotada.

§ 3º Devem ser considerados na aferição da periculosidade do agente, geradora de riscos à ordem pública: I – o *modus operandi*, inclusive quanto ao uso reiterado de violência ou grave ameaça à pessoa ou quanto à premeditação do agente para a prática delituosa; II – a participação em organização criminosa; III – a natureza, a quantidade e a variedade de drogas, armas ou munições apreendidas; ou IV – o fundado receio de reiteração delitiva, inclusive à vista da existência de outros inquéritos e ações penais em curso.

§ 4º É incabível a decretação da prisão preventiva com base em alegações de gravidade abstrata do delito, devendo ser concretamente demonstrados a periculosidade do agente e seu risco à ordem pública, à ordem econômica, à regularidade da instrução criminal e à aplicação da lei penal, conforme o caso.

<sup>26</sup> Art. 319. São medidas cautelares diversas da prisão: (...) VI - suspensão do exercício de função pública ou de atividade de natureza econômica ou financeira quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais.

<sup>27</sup> Art. 320. A proibição de ausentar-se do País será comunicada pelo juiz às autoridades encarregadas de fiscalizar as saídas do território nacional, intimando-se o indiciado ou acusado para entregar o passaporte, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas.

<sup>28</sup> Cria um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes à receita e despesa da República.

A Constituição vigente atribuiu ao Tribunal de Contas da União um conjunto amplo de competências, elencadas nos incisos I a XI<sup>29</sup> do art. 71, que vão muito além do simples julgamento de contas. Os Tribunais de Contas têm competência para realizar inspeções e auditorias, apreciar a legalidade de atos de pessoal, aplicar sanções administrativas, sustar contratos irregulares e representar ao Poder Legislativo sobre irregularidades detectadas na Administração Pública.

No âmbito municipal, os Tribunais de Contas estaduais ou, onde houver, os Tribunais de Contas dos Municípios exercem função de especial relevância, dados os mais de cinco mil municípios no território brasileiro e a histórica fragilidade dos controles internos municipais. A atuação preventiva e corretiva dos Tribunais de Contas é fundamental para garantir a regularidade da gestão das finanças municipais e a proteção do erário público.

Nesse sentido, a tentativa de subordinar o julgamento técnico das contas de gestão à deliberação política do Poder Legislativo, como ocorreu com a interpretação adotada no RE 848.826/DF, compromete a autonomia constitucionalmente assegurada aos Tribunais de Contas, de modo a criar uma espécie de duplo grau heterogêneo de controle, no qual o julgamento técnico das referidas Cortes ficava sujeito à revisão política das Câmaras Municipais. Tal arranjo se mostrava incompatível com a lógica do sistema constitucional de controle externo, o qual pressupõe, para sua efetividade, a preservação da independência técnica dos Tribunais de Contas, tanto em relação ao Executivo quanto ao Legislativo.

A consolidação do entendimento trazida pela ADPF 982 restabeleceu a autoridade constitucional dos Tribunais de Contas, garantindo que seu julgamento das contas de gestão produza efeitos autônomos, sem necessidade de ratificação política. Esse entendimento fortalece o papel dos

---

<sup>29</sup> 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; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; 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; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; 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.

Tribunais de Contas como guardiões da legalidade e da moralidade administrativa, reafirmando sua posição como instituições independentes no sistema constitucional brasileiro.

Os referidos tribunais, ao exercerem a função de julgamento das contas de gestão com autonomia e independência, contribuem decisivamente para o fortalecimento da *accountability* pública, compreendida como a obrigação dos agentes públicos responderem por suas ações, justificarem suas decisões e sofrerem as consequências de eventuais irregularidades. Nessa conjuntura, o controle exercido pelos Tribunais de Contas é elemento indispensável do Estado Democrático de Direito, uma vez que assegura que o poder público seja exercido com responsabilidade, transparência e respeito ao ordenamento jurídico.

Assim, em conformidade com o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e reiterando o que já foi dito anteriormente, o alcance subjetivo do dever de prestar contas não se restringe apenas aos agentes públicos em sentido estrito, mas se estende a todo aquele que de alguma forma lide com recursos pelos quais o erário responda. Essa amplitude reflete a opção do constituinte por um modelo de controle externo de natureza universal, no qual o critério determinante para a sujeição ao dever de prestar contas não é a natureza jurídica do sujeito, mas a origem pública dos recursos geridos, assegurando que nenhum destinatário de verbas públicas fique imune à fiscalização das Cortes de Contas.

O fortalecimento dos Tribunais de Contas é também exigência da agenda internacional de boa governança pública. A INTOSAI (Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores), da qual o Brasil faz parte, estabelece, em suas diretrizes (Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores - ISSAI), que as instituições de controle externo devem gozar de independência funcional, operacional, financeira e administrativa para exercer com efetividade suas atribuições. Esse padrão internacional referenda a opção constitucional brasileira de dotar os Tribunais de Contas de autonomia institucional e competências exclusivas para o julgamento das contas de gestão.

## **9. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O percurso analítico desenvolvido ao longo do presente artigo permite assentar, com segurança, algumas conclusões sobre a distinção entre a prestação de contas de governo e a prestação de contas de gestão no ordenamento jurídico brasileiro.

A distinção entre as duas modalidades de prestação de contas é de natureza constitucional, estando expressamente consagrada no art. 71, I e II, da Constituição Federal de 1988. A prestação de contas de governo tem caráter político e é julgada pelo Poder Legislativo, com base em parecer prévio do Tribunal de Contas competente. A prestação de contas de gestão tem caráter técnico e é julgada

exclusivamente pelos Tribunais de Contas, com plenos poderes sancionatórios, incluindo a imputação de débito e a aplicação de multa.

A doutrina especializada em Direito Administrativo, Financeiro e Municipal é convergente no reconhecimento de que a confusão entre as duas modalidades de prestação de contas compromete a efetividade do controle externo e viola a separação funcional traçada pela Constituição Federal entre os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo.

A evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o tema passou por três marcos essenciais: o RE 848.826/DF (Tema 835), que em 2016 adotou entendimento controverso de que todas as contas dos prefeitos deveriam ser julgadas pela Câmara Municipal; o ARE 1.436.197 (Tema 1.287), que em janeiro de 2024 reafirmou a autonomia sancionatória dos Tribunais de Contas; e a ADPF 982, julgada em fevereiro de 2025, que revisitou e reformulou o Tema 835, consolidando a competência exclusiva dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas de gestão, inclusive as dos prefeitos que atuam como ordenadores de despesa.

As consequências jurídicas da omissão no cumprimento do dever de prestar contas são múltiplas e severas, abrangendo desde a intervenção estadual no município, passando pelo enquadramento do gestor como incurso em crime de responsabilidade nos termos do Decreto-Lei nº 201/1967, até a possibilidade de decretação de medidas cautelares penais durante a instrução criminal.

O fortalecimento dos Tribunais de Contas, assegurado pela consolidação do entendimento trazida pela ADPF 982, é condição essencial para a efetividade do controle externo da Administração Pública municipal e para a concretização dos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Por fim, a distinção clara e definitiva entre as duas modalidades de prestação de contas vem a garantir que cada órgão exerça a função que lhe foi constitucionalmente atribuída: os Tribunais de Contas julgando com autonomia e *expertise* técnica as contas dos gestores públicos, e o Poder Legislativo exercendo o controle político da condução governamental, em um sistema harmônico e complementar que serve à proteção do interesse público, à defesa do erário e ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 966-A, de 7 de novembro de 1890. Cria o Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos atos concernentes à receita e despesa da República. Coleção de Leis do Brasil, Rio de Janeiro, 1890.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 13 out. 1941.

BRASIL. Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, §9.º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 mai. 1990.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 848.826/DF (Tema 835 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em: 10 ago. 2016. Brasília, DF: STF, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário n.º 1.436.197 (Tema 1.287 da Repercussão Geral). Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em: 05 dez. 2023. Brasília, DF: STF, 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982. Relator: Ministro Flávio Dino. Julgado em: 21 fev. 2025. Brasília, DF: STF, 2025.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: FIQUEIREDO, Carlos Maurício (Coord.), NÓBREGA, Marcos (Coord.). Administração pública: direitos administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 97-109, p. 99.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

FERNANDES, Flávio Sátiro. O Tribunal de Contas e a fiscalização municipal. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Nº 65. São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, jan./jun. 1991, p. 75-81, p. 77.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU, Brasília, n. 109, maio/ago. 2007

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Função controladora do Tribunal de Contas. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, ano 7, v. 24, p. 451-458, jan.-mar. 2023. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.24]

OLIVEIRA, Júlio Marcelo de. O STF e a competência para julgamento das contas municipais. *Controle em Foco – Revista do MPC-MG*, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 55-62, jan./jun. 2022.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 1988.