



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AJCONST/PGR N. 266687/2025

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.194/TO

Relator : Ministro Cristiano Zanin

Requerente : Republicanos

Advogados : João Pedro de Souza Mello e outros

Interessada : Câmara Municipal de Figueirópolis/TO

Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Decretos Legislativos n. 6, 7 e 8/2021, do Município de Figueirópolis/TO. Análise de situação concreta e individual. Impossibilidade na via do controle concentrado de constitucionalidade. ADPF que não se presta como sucedâneo recursal. Hipótese de não conhecimento parcial.

Prática omissiva das Câmaras Municipais quanto ao julgamento das contas do Chefe do Executivo em prazo razoável, após oferecido o parecer pelo Tribunal de Contas do Estado pela rejeição. Conduta que não encontra amparo nos arts. 1º, 5º, LV e LXXVIII, e 37, *caput*, da Constituição.

Pedidos de fixação de prazo para o exercício dessa atribuição e de consequências práticas do seu descumprimento esbarram na vedação à atuação do Supremo Tribunal como legislador positivo.

Parecer por que a ação seja parcialmente conhecida e, nessa extensão, por que o pedido seja julgado procedente, para que se considere inconstitucional a omissão prolongada e não razoável da Câmara Municipal no julgamento das contas do Chefe do Executivo, após o oferecimento de parecer pelo Tribunal de Contas do Estado.

JAF/VF/AMO/RP

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF n. 1.194/TO

O Partido Republicanos ajuizou arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, contra os Decretos Legislativos n. 6, 7 e 8, todos de 06.09.2021, da Câmara Municipal de Figueirópolis/TO, e contra atos omissivos de Câmaras Municipais, consistentes na não apreciação, em prazo razoável, de parecer dos Tribunais de Contas dos Estados sobre as contas prestadas por Prefeitos ou ex-Prefeitos.

A inicial sustentou que os referidos atos omissivos das Câmaras Municipais provocam consequências antirrepublicanas e antidemocráticas. Mencionou, como exemplos, a possível blindagem de Prefeito pelo Legislativo, quando este for alinhado politicamente aos interesses do Executivo, bem como a possibilidade de o parlamento municipal votar, após o transcurso de considerável lapso de tempo, parecer de Tribunal de Contas do Estado que tenha rejeitado as contas de ex-Prefeito relativas aos exercícios financeiros de legislaturas anteriores. Ponderou que, nessa última hipótese, o propósito seria o de inviabilizar a candidatura de adversário político. Alegou ofensa à duração razoável do processo, à soberania popular, ao devido processo legal, aos princípios republicano e da segurança pública e aos postulados administrativos da moralidade, da impessoalidade e da eficiência (arts. 1º, 5º, XXXVI, LIV, LXXVIII, 14 e 37, *caput*, da Constituição).

Acostou os Decretos Legislativos n. 6/2021, 7/2021 e 8/2021, da Câmara Municipal de Figueirópolis/TO (peças 10 a 12), que chancelaram parecer da Corte de Contas estadual pela não aprovação das contas da Prefeitura do Município, referentes aos exercícios financeiros de 2008 a 2010, de responsabilidade do ex-gestor José Fontoura Primo. Disse que a sua inelegibilidade foi reconhecida em 2024 pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, que indeferiu o registro de candidatura após o candidato ter sido eleito (peça 17, p. 21), encontrando-se o caso *sub judice* no Tribunal Superior Eleitoral (peças 16, 18 e 19).

Aludiu à necessidade de definição de prazo razoável para que as Câmaras Municipais apreciem o parecer dos Tribunais de Contas dos Estados sobre as contas prestadas por Prefeitos ou ex-Prefeitos, com definição das consequências da não votação nesse prazo. Pleiteou a concessão de medida cautelar para:

- a) (...) fixar, em caráter provisório, as seguintes teses:
 - i) É inconstitucional a prática da Câmara de Vereadores do Município de não julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal em prazo razoável, após oferecido o parecer pelo TCE.
 - ii) O julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal que não ocorra em prazo razoável não pode causar a inelegibilidade da alínea g do art. 1º, I da LC 64/90.
- b) como consequência direta das teses acima referidas, seja concedida medida cautelar para suspender os efeitos dos Decretos Legislativos nº 006, 007 e 008, todos de 6 de setembro de 2021, da Câmara Municipal de

Figueirópolis (TO), no que diz respeito à inelegibilidade de JOSÉ FONTOURA PRIMO, assegurando-lhe o direito de ser diplomado, com imediata expedição de ofício ao TSE nos autos do RespEl nº 0600231-37.2024.6.27.0014 e ao TRE-TO, comunicando a decisão.

c) acerca da definição do prazo razoável, seja concedida, ainda, medida cautelar para fixar, em caráter provisório, as seguintes teses:

iii) O limite do prazo razoável para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, pela Câmara de Vereadores, após oferecido o parecer pelo TCE, é de **4 (quatro) anos**. ou, subsidiariamente, seja fixada provisoriamente a seguinte tese:

iv) O limite do prazo razoável para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, pela Câmara de Vereadores, após oferecido o parecer pelo TCE, é de **5 (cinco) anos**. ou, ainda subsidiariamente, não entendendo a Corte ser o caso de fixar prazo determinado, fixar ao menos a seguinte tese:

v) O julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal pela Câmara de Vereadores, após oferecido o parecer pelo TCE, deve se dar em prazo razoável, conceito constitucional indeterminado que deve ser aferido no caso concreto;

d) acerca da consequência da não deliberação em prazo razoável, seja fixada provisoriamente a seguinte tese:

vi) Caso não haja julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal pela Câmara de Vereadores, após oferecido o parecer pelo TCE, em prazo razoável, não poderá se encerrar a sessão legislativa;

ou, subsidiariamente, a seguinte tese:

vii) Caso não haja julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal pela Câmara de Vereadores, após oferecido o parecer pelo TCE, em prazo razoável, a matéria entrará

obrigatoriamente em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, as demais deliberações de natureza orçamentária da Câmara Municipal.¹

Em definitivo, postulou a procedência dos pedidos para:

(...) declarar inconstitucional a prática da Câmara de Vereadores do Município de não julgar as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal em prazo razoável, após oferecido o parecer pelo TCE, bem como fixar definitivamente as teses propostas e cassar os efeitos dos Decretos Legislativos nº 006, 007 e 008, todos de 6 de setembro de 2021, da Câmara Municipal de Figueirópolis (TO), no que diz respeito à inelegibilidade de JOSÉ FONTOURA PRIMO.

Adotou-se o rito do art. 5º, § 2º, da Lei n. 9.882/1999 (peça 22).

A Câmara Municipal de Figueirópolis/TO arguiu preliminar de inadmissibilidade da ADPF, sob o argumento de não atendimento do requisito da subsidiariedade e de não cabimento da ação objetiva como sucedâneo recursal. Registrou que José Fontoura Primo ajuizou diversas ações no âmbito do Tribunal de Justiça de Tocantins, para anular o julgamento dos processos de 2008 a 2010 e os Decretos legislativos n. 6 a 8/2021, sendo todas julgadas improcedentes. No mérito, assinalou que as contas de ordenador dos anos de 2008 a 2010 da Prefeitura Municipal somente foram liberadas para julgamento em 2021, ano em que foram julgadas, não havendo ausência de razoabilidade na apreciação dos feitos (peça 24).

¹ Grifos constantes do original.

A Advocacia-Geral da União suscitou preliminares de não atendimento do requisito da subsidiariedade e de impossibilidade jurídica dos pedidos de fixação de prazo para atividade legislativa; de prolação de acórdão de conteúdo aditivo; e de uso do controle concentrado como sucedâneo recursal e para a defesa de direitos subjetivos. No mérito, pronunciou-se pelo indeferimento da cautelar (peça 36)².

2 O pronunciamento foi assim resumido:

Prestação de contas. Julgamento extemporâneo de contas de Prefeito pela Câmara Municipal. Impugnação de decretos legislativos da Câmara Municipal de Figueirópolis/TO que materializaram o julgamento e a rejeição de contas de ex-Prefeito Municipal, bem como da prática alegadamente disseminada em várias Câmaras Municipais, consistente na inércia abusiva na deliberação do parecer do Tribunal de Contas do Estado a respeito das contas de prefeito. Alegada ofensa ao princípio republicano (artigos 1º e 34, inciso VII, alínea "a"), bem como aos princípios constitucionais da razoável duração do processo (artigo 5º, inciso LXXVIII), do devido processo legal (artigo 5º, inciso LIV), da segurança jurídica (artigo 5º, inciso XXXVI), da moralidade, da impessoalidade e da eficiência da administração (artigo 37, *caput*), e do direito de votar e ser votado (artigo 14). Preliminares. Impossibilidade jurídica de fixação de prazo para atividade legislativa e de prolação de acórdão de conteúdo aditivo. Inobservância do requisito da subsidiariedade. Impossibilidade de uso do controle concentrado como sucedâneo recursal e para a defesa de interesses subjetivos. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A inexistência, no texto constitucional, de prazo expresso para o julgamento de contas pela Câmara Municipal impede que eventual mora venha a ser considerada, por si só, conduta omissiva do legislador. A constatação da ilegitimidade constitucional da inércia legislativa depende de elementos que indiquem a efetiva ocorrência de abuso de direito ou de desvio de finalidade, cuja produção impõe uma investigação probatória que se revela incompatível com a presente via processual abstrata. A demora no julgamento definitivo das contas do ex-Prefeito de Figueirópolis/TO pela Câmara Municipal ocorreu, aparentemente, em razão de providências que foram regularmente adotadas pela Corte de Contas estadual, com vistas a adequar os seus procedimentos ao entendimento definido por essa Suprema Corte no Tema nº 835. Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pelo indeferimento do pedido cautelar.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF n. 1.194/TO

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento da medida cautelar, por não vislumbrar o suscitado *periculum in mora*. Ressaltou que, em 28.11.2024, o Ministro Nunes Marques, no TSE, deu parcial provimento a recurso especial eleitoral ali interposto, para deferir o registro de candidatura de José Fontoura Primo para o cargo de Prefeito de Figueirópolis/TO nas eleições de 2024, permitindo, portanto, a sua diplomação (peça 39).

Em 16.12.2024, o Ministro relator indeferiu a medida cautelar. Quanto aos Decretos Legislativos n. 6, 7 e 8, de 2021, da Câmara Municipal de Figueirópolis/TO, assentou a falta da plausibilidade do direito, por não ser a ADPF via adequada para a resolução de demandas subjetivas. Afirmou que a apreciação da inelegibilidade de José Fontoura Primo demanda a análise de fatos e provas, devendo ser examinada, como o foi, em demanda subjetiva individual. Disse que, embora a prática omissiva questionada suscite relevante controvérsia, não restou demonstrada, na espécie, a existência de inconstitucionalidade flagrante ou de urgência capazes de justificar o deferimento do pedido liminar (peça 41).

– II –

O Supremo Tribunal Federal admite o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental para impugnar

atos omissivos do Poder Público, desde que não haja outro meio capaz de solver a controvérsia de forma ampla, imediata e eficaz. A Corte entende, ainda, ser necessário que os atos hostilizados transcendam os interesses meramente individuais, uma vez que a arguição não se presta como sucedâneo recursal, tampouco como ação rescisória. É o que se observa dos trechos das ementas dos seguintes julgados:

1. A jurisprudência desta Suprema Corte reconhece possível a utilização da arguição de descumprimento de preceitos fundamentais para impugnar omissões sistêmicas do Poder Público, sempre que diante da inexistência de outro meio capaz de sanar a controvérsia de forma geral, imediata, eficaz os atos impugnados, transcendendo interesses meramente individuais, ostentam os atributos da generalidade, da impessoalidade e da abstração, justificando a intervenção judicial para a tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes. Precedentes.³

1. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada, em razão dos quais se mostra desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

2. Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal.

³ ADPF n. 1.059 AgR/MS, rel. o Ministro Gilmar Mendes, rel. p/ acórdão a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 04.09.2023.

3. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.⁴

3. A arguição de descumprimento de preceito fundamental não é meio processual apto a desconstituir decisões judiciais transitadas em julgado. ADPF não é sucedâneo de ação rescisória e nem serve ao propósito de contornar os efeitos preclusivos da coisa julgada. Precedentes.⁵

Conforme ressaltado pelo Ministro relator ao indeferir a medida cautelar, a produção dos efeitos dos Decretos Legislativos n. 6, 7 e 8, de 2021, do Município de Figueirópolis/TO, foi objeto de deliberação no Tribunal de Justiça do Tocantins e, em outra oportunidade, na Justiça Eleitoral. A pretensão de discutir situação individual e subjetiva de José Fontoura Primo revela-se incompatível com o escopo das ações objetivas de controle de constitucionalidade.

Por outro lado, a inicial demonstrou que, para além do caso específico de Figueirópolis/TO, a questão constitucional de fundo ultrapassa situações individuais e concretas, ostentando relevância jurídica e política. O requerente evidenciou que a não apreciação em tempo razoável, pelas Câmaras Municipais, de pareceres de Tribunais de Contas dos Estados sobre as contas de ordenador de Prefeitura é prática adotada em diferentes Municípios e alvo de combate pelo Ministério Público (peças 5 a 9). Ressaltou que a rejeição das contas de

4 ADPF n. 488/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, rel. p/acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 20.02.2024.

5 ADPF n. 693/RS, rel. o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 18.03.2022.

Prefeito ou ex-Prefeito pelo Legislativo, após largo transcurso de tempo, vem sendo compreendida pelo Tribunal Superior Eleitoral como não razoável para o indeferimento do registro de candidatura ou o reconhecimento de causa de inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/1990).

Nesse sentido, é elucidativa a decisão proferida no TSE pelo Ministro Nunes Marques, que deu provimento a recurso especial eleitoral interposto por José Fontoura Primo. Apesar de analisar controvérsia diversa da discutida nos presentes autos, tangenciou a questão aqui controvertida, ao deferir o registro de candidatura para o cargo de Prefeito de Figueirópolis/TO nas eleições de 2024, bem como a sua posterior diplomação. Confira-se:

O cerne da controvérsia é a definição acerca (i) da necessidade de publicação dos decretos legislativos para validade da inelegibilidade, (ii) **do decurso de prazo superior ao próprio prazo de inelegibilidade entre o parecer técnico do Tribunal de Contas e o julgamento pela Câmara Municipal;** e iii) da utilização pelo Tribunal Regional Eleitoral exclusivamente de acórdão exarado pelo Tribunal de Contas para reconhecer a inelegibilidade de chefe do Poder Executivo em hipótese de contas de governo, que são apreciadas pelo Poder Legislativo.

O princípio da publicidade foi definido pelo constituinte originário (art. 37, *caput*, da CF/1988) como de observância obrigatória para a Administração Pública brasileira. A Lei n. 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação, estabelece o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção.

Na moldura fática do acórdão regional (ID 162537627) extrai-se que:

É verdade que a publicação dos Decretos Legislativos não seguiu o mesmo roteiro da publicação dos demais atos dos processos que o geraram. Também não é possível atestar a data em que efetivamente foram inseridos no site da Câmara Municipal.

(...) No direito administrativo brasileiro, consagra-se a obrigatoriedade da publicidade dos atos administrativos que importem em restrição de direitos. As deliberações da Corte Regional Eleitoral denotam uma deficiência na publicidade dos decretos legislativos que julgaram as contas do recorrente relativas ao período em que exerceu a Chefia do Executivo no município de Figueirópolis.

A finalidade da publicidade preconizada no julgamento de contas do gestor é possibilitar um maior controle pela sociedade quanto aos atos praticados no âmbito da Administração Pública.

(...) A ausência de publicação oficial do Decreto Legislativo que julga contas de ex-prefeito não deve ser relativizada, ainda mais quando for destituída de qualquer justificativa, por resultar em restrição ao amplo conhecimento e ao controle pela sociedade.

(...) No caso concreto soma-se a situação fática que o julgamento das contas pela Câmara Municipal ocorreu no ano de 2021, com base em pareceres opinativos do Tribunal de Contas exarados em relação as contas apresentadas em 2008, 2009 e 2010.

Assim, reputo ser discutível a existência de faculdade ao Poder Legislativo para definir o momento para julgamento das contas de ex-gestor e torná-lo inelegível, **especialmente quando decorrido prazo superior ao de eventual sanção de inelegibilidade.**

Nesse contexto, o STF apreciou cenário de indefinição semelhante, porém relativo ao prazo para o julgamento

da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão pela Corte de Contas. No Tema n. 445 definiu a aplicação do prazo decadencial de 5 (cinco) anos previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999, nos seguintes termos:

(...) Dessa forma, entendo não ser possível considerar inelegível o ex-gestor que teve as respectivas contas reprovadas pela Câmara Municipal, por meio de Decreto Legislativo cuja ampla publicidade não teria sido comprovada.

Ademais, a Constituição Federal definiu no § 2º do art. 31 que o parecer prévio do Tribunal de Contas apenas deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Nesse contexto, o julgamento político efetuado pelo Poder Legislativo Municipal terá como base a fundamentação técnico-jurídica da Corte de Contas. O parecer não vincula a decisão política, porém fornece substrato jurídico para aprovação ou rejeição.

Desse modo, não vislumbro óbice para que o Tribunal Regional Eleitoral possa considerar o parecer opinativo proferido pelo Tribunal de Contas como fundamento para análise de eventual de inelegibilidade, desde que a respectiva conclusão tenha sido acolhida pelo Poder Legislativo.

Por tais razões, o recurso especial merece ser parcialmente provido para deferir o registro de candidatura do ora recorrente.⁶

As preliminares alegadas nos autos de impossibilidade jurídica do pedido confundem-se com o mérito da controvérsia, não havendo razões para obstarem o conhecimento da arguição.

6 TSE, REspe n. 0600231-37.2024.6.27.0014, rel. o Ministro Nunes Marques, 28.11.2024. Sem grifos no original.

É caso, portanto, de conhecimento parcial da ação, pois não há, quanto à prática omissiva contestada, outro meio capaz de solucionar a controvérsia de modo amplo, imediato e eficaz.

No mérito, a questão constitucional cinge-se em saber se, ao deixar de examinar, em tempo razoável, o parecer do Tribunal de Contas do Estado que tenha rejeitado as contas anuais do ordenador de despesas da Prefeitura, a Câmara Municipal incorre em prática incompatível com a Constituição, justificando-se o afastamento, em tal hipótese, dos efeitos de julgamento tardio que confirme a rejeição das contas do Chefe do Executivo local.

A Constituição estabelece que o controle externo das atividades do Executivo será realizado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, devendo a estrutura federal ser observada pelos Estados-membros, em decorrência do modelo federativo adotado pelo Constituinte originário (arts. 71, *caput*, e 75)⁷.

O texto constitucional incumbe ao Tribunal de Contas da União a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado dentro do prazo de sessenta dias a contar do seu recebimento (art. 71, I). Embora o Chefe do Executivo tenha de prestar suas contas anuais ao Legislativo

7 ADI n. 6.943/RN, rel. a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 13.04.2023; ADI n. 5.692/CE, rel. a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 13.12.2021; ADI n. 6.949/ES, rel. o Ministro Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 17.10.2023; entre outros julgados.

no prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa (art. 84, XXIV), ele não as remete diretamente àquele Poder, mas ao Tribunal de Contas, a fim de que este cumpra o seu mister constitucional⁸. Com a elaboração do parecer pela aprovação ou rejeição das contas, a Corte de Contas as encaminha ao Legislativo para julgamento, que não está sujeito a prazo determinado (art. 49, IX, da Constituição).

O modelo federal, aplicável aos Estados, é de igual observância pelos Municípios, como se depreende, expressamente, da leitura do *caput* e dos §§ 1º e 2º do art. 31 da Constituição:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Ao julgar o RE n. 729.744/MG (Tema n. 157 RG), o Supremo Tribunal Federal assentou que a natureza da manifestação do Tribunal de Contas é opinativa, não tendo o seu parecer conteúdo deliberativo. Salientou, ainda, que o parecer do Tribunal de Contas não é apto a

⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9ª ed. Editora: Malheiros, São Paulo, p. 712.

produzir consequências como a inelegibilidade, preconizada no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/1990. Registrou não ser possível conferir natureza jurídica de decisão ao parecer das Cortes de Contas, no caso de silêncio do Legislativo sobre as contas anuais do Chefe do Executivo. Conforme observado pelo Ministro Gilmar Mendes:

O entendimento de que 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. Essa previsão dispõe que, na análise das contas do Chefe do Poder Executivo, os Tribunais de Contas emitem parecer prévio, consubstanciado em pronunciamento técnico, sem conteúdo deliberativo, com o fim de subsidiar as atribuições fiscalizadoras do Poder Legislativo, que não está obrigado a se vincular à manifestação opinativa daquele órgão auxiliar. Tal entendimento teria ainda o condão de transformar a natureza precária do parecer, passível de aprovação ou rejeição, em decisão definitiva.

O ordenamento jurídico pátrio não admite o julgamento ficto de contas, por decurso de prazo, sob pena de, assim se entendendo, permitir-se à Câmara Municipal delegar ao Tribunal de Contas, que é órgão auxiliar, competência constitucional que lhe é própria, além de se criar sanção ao decurso de prazo, inexistente na Constituição.

Do mesmo modo, não se conformam com o texto constitucional previsões normativas que considerem recomendadas as contas do município nos casos em que o parecer técnico não seja emitido no prazo legal,

permitindo às câmaras municipais seu julgamento independentemente do parecer do tribunal de contas.⁹

O Supremo Tribunal Federal firmou, assim, a tese jurídica de competir exclusivamente à Câmara Municipal a validação ou a rejeição das contas anuais do Chefe do Executivo, não havendo julgamento ficto por decurso de prazo infraconstitucional (regimental ou legal), sob pena de criar sanção não prevista na Constituição¹⁰.

O referido precedente foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE n. 848.826/CE (Tema n. 835 RG). Ao apreciar o recurso, a Corte concluiu que a Constituição fez a escolha de se atribuir aos Vereadores o julgamento das contas de responsabilidade de Prefeitos, razão pela qual compete à Câmara Municipal lavrar a decisão que causa a espécie de inelegibilidade mencionada no art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, e não ao Tribunal de Contas do Estado. Confira-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE
CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO

9 RE n. 729.744/MG, rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 23.08.2017.

10 O julgado recebeu a seguinte emenda:

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.

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.¹¹A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, portanto, é firme no sentido de que não cabe aos Tribunais de Contas, no exercício da sua atribuição constitucional de fiscalização, decidir a respeito da inelegibilidade de Chefes do Poder Executivo.¹²

A controvérsia dos autos, conquanto relacionada a temas já submetidos à análise do Supremo Tribunal Federal, não se confunde com as discussões dos RREE n. 729.744/MG e 848.826/CE, acima mencionados. Isso porque, nos precedentes, o objeto restringiu-se à natureza jurídica do parecer emitido pelo Tribunal de Contas na apreciação das contas anuais de Prefeito; à produção dos efeitos do parecer no caso de silêncio das Câmaras Municipais (julgamento ficto); e à definição do órgão competente para julgar as contas do Chefe do Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

O cerne da discussão que a arguição suscita se encontra em estágio diverso. Envolve saber se a conduta da Câmara Municipal que deixa de apreciar em prazo razoável o parecer de Tribunal de Contas pela rejeição das contas configura uma prática inconstitucional, e se essa conduta impossibilita o posterior reconhecimento de causa de inelegibilidade e/ou o indeferimento de registro de candidatura do Prefeito que as prestou, pela Justiça Eleitoral.

11 RE n. 848.826/CE, rel. o Ministro Roberto Barroso, rel. p/acórdão o Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 24.08.2017.

12 RE n. 1.459.224/SP (Tema n. 1.304 RG), rel. o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 20.09.2024.

Na ausência de um prazo determinado pela Constituição para que a Câmara Municipal vote o parecer do Tribunal de Contas, o exercício da atividade legislativa não pode desbordar dos preceitos fundamentais encartados no texto constitucional, entre eles o da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII). A omissão ou a inércia da Câmara Municipal em julgar as contas de Prefeito ou de ex-Prefeito não há, afinal, de se prolongar indefinidamente.

Nesse estágio, não se trata de avaliar prazos porventura fixados em regimentos internos de Câmaras Municipais, de exame inviável pelo Supremo Tribunal, por se tratar de assunto *interna corporis*. Debate-se apenas se, ultrapassado lapso temporal manifestamente excessivo, haverá violação a preceitos fundamentais insculpidos na Constituição.

A Constituição não ampara, decerto, atos revestidos de legitimidade que afrontem seus preceitos fundamentais. Os princípios republicano, da moralidade e da impessoalidade tampouco encampam estratégias políticas evidentemente extemporâneas, voltadas apenas a inviabilizar a participação de adversários políticos em pleitos futuros.

No julgamento da ADPF n. 964/DF, a Ministra Rosa Weber salientou a necessidade de a Corte permanecer atenta a atos

minimamente defensáveis sob o ponto de vista constitucional, que, por outro lado, impõem verdadeira corrosão institucional e democrática¹³.

Há decisões de Ministros da Corte, ainda, no sentido de que a fiscalização das contas de Chefe do Executivo local não pode ser feita de forma abusiva ou arbitrária pela Câmara Municipal, sob pena de afronta ao princípio do devido processo legal. Nessa vertente:

JULGAMENTO DAS CONTAS DE EX-PREFEITO MUNICIPAL. PODER DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES (CF, ART. 31). PROCEDIMENTO DE CARÁTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DA PLENITUDE DE DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CF, ART. 5º, LV). DOCTRINA. PRECEDENTES. TRANSGRESSÃO, NO CASO, PELA CÂMARA DE VEREADORES, DESSAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO DE ILICITUDE CARACTERIZADA. CONSEQUENTE INVALIDAÇÃO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR CONSUBSTANCIADA EM DECRETO LEGISLATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

– O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político- - administrativo – está subordinada à necessária

13 ADPF n. 964/DF, rel. a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 17.08.2023.

observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.

– A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República.¹⁴

A não deliberação de parecer de Tribunal de Contas do Estado em tempo razoável, por Câmara Municipal, não encontra guarida nos arts. 1º, 5º, LV e LXXVIII, e 37, *caput*, da Constituição.

A questão foi, a propósito, tangenciada no julgamento do RE n. 729.744/MG, quando os Ministros Roberto Barroso, Edson Fachin e Ricardo Lewandowski demonstraram preocupação com a omissão prolongada e não razoável de Câmaras Municipais em julgarem as contas do Chefe do Executivo, após a sua rejeição pelo Tribunal de Contas do Estado, embora a afirmação da inconstitucionalidade de tal prática não tenha sido revertida em tese de julgamento. Confirmam-se, a propósito, os seguintes trechos dos debates travados no mencionado julgado:

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu me lembro que nós fazíamos uma distinção quanto ao prazo razoável. Quer dizer, se a

14 RE n. 682.011/SP, rel. o Ministro Celso de Mello, decisão monocrática, DJe 13.06.2012, transitada em julgado 17.12.2012; ARE n. 1.339.929/SP, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, decisão monocrática, DJe 09.09.2021, transitada em julgado 25.10.2021.

Câmara claramente se omite, ela está se negando a apreciar as contas. Mas tem que haver um prazo razoável.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu estou de acordo com o Ministro Gilmar de que a não deliberação não possa equiparar-se à rejeição. Acho que isso não é razoável em um julgamento por decurso de prazo em desfavor de quem prestou as contas e, portanto, cumpriu o seu papel. Portanto, eu não estou penalizando o Executivo. Mas eu acho que nós devemos imputar, no mínimo, a pecha de inconstitucionalidade à omissão da Câmara, porque acho que essa omissão frustra o direito das minorias de participarem do processo e de deliberarem. Portanto, eu declararia a inconstitucionalidade da omissão prolongada na apreciação das contas.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – E qual seria a consequência?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Pois então. É isso que eu fiquei pensando, Ministro Marco Aurélio. Ou nós já nos antecipamos e estabelecemos uma consequência; ou nós, de qualquer forma, deixamos o rótulo de ilegitimidade nessa conduta. Porém, eu penso que uma possibilidade, Ministro Marco Aurélio – mas eu talvez não me animaria a colocar no voto –, é que as minorias, que não viram a matéria deliberada, talvez pudessem ir a juízo para que se determinasse a apreciação. Eu talvez não colocaria isso no voto, porque porventura quereria refletir um pouco mais. Mas, naturalmente, se eu estou dizendo que é inconstitucional, porque viola o direito das minorias, possivelmente eu devo reconhecer que as minorias podem obter algum tipo de provimento judicial para sanar essa matéria. Mas eu, por ora, talvez sugeriria apenas "nego provimento", como propõe o Ministro Gilmar. Também concordo com Sua Excelência de que a não deliberação não pode significar rejeição, mas declararia a inconstitucionalidade da omissão por

prazo mais prolongado do que razoável na apreciação das contas, Presidente. É, portanto, como estou votando nos dois casos.

(...) O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – A proposta de tese é a seguinte: 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.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu gostaria – e se ficar vencido deixo apenas consignado –, eu estou de acordo que não se dê ao parecer que não foi objeto de deliberação a consequência de significar rejeição. Mas eu considero que a não deliberação em prazo razoável é uma prática inconstitucional. Portanto, eu gostaria de declarar isso. Se a maioria concordar, bem; se a maioria não concordar, eu farei constar do meu voto. Eu considero que, se o parecer foi rejeitado, quem tiver eventual maioria, ainda que simples, na Câmara Municipal, pode simplesmente impedir a deliberação do parecer. Eu considero que esta omissão na deliberação é inconstitucional. Portanto, eu diria que estou de acordo com a tese, mas considero a não deliberação pela Casa Legislativa, depois de proferido o parecer, uma prática inconstitucional. O Ministro Marco Aurélio, quando eu fiz essa proposta, perguntou qual seria a sanção.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O que vejo é uma dificuldade maior, porque esse tema não foi objeto de conflito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – A discussão era – se eu estou certo, Ministro Gilmar – que pretendia-se atribuir, à não deliberação da rejeição das contas, o efeito de considerar que prevalecia o parecer do Tribunal de Contas. O Ministro Gilmar está dizendo que não deve ser assim e eu o estou

acompanhando, mas considero que a não deliberação é uma prática inconstitucional.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Mas qual será o prazo?

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - O de uma legislatura, por exemplo. Não pode passar de uma legislatura.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Eu diria razoável, para não me comprometer com o prazo.

(...) O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN – Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, estou vendo a papeleta do julgamento que na tese indicada aqui consta: “Saber se o parecer prévio do Tribunal de Contas Municipal, opinando pela rejeição das contas do prefeito, prevalece ante o decurso de prazo para deliberação da Câmara Municipal”. Com a devida vênia, entendo que este tema pode ser seguramente encartado na tese. A questão está em se vamos delimitar ou adotar o que já está na Constituição, que fala “prazo de um lapso temporal razoável”, aliás é o vocábulo que está na Constituição. Se isso não fecha todas as portas, pelo menos coloca uma baliza principiológica para evitar que a inércia seja, na verdade, uma atitude política de estratégia para alcançar objetivos indevidos. De modo que eu já acompanhei o Ministro Gilmar no julgamento, estou também o acompanhando na tese, mas acresceria a sugestão do Ministro Roberto Barroso.

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - Eu votava no TSE sempre nesse sentido, quer dizer, é preciso que as contas sejam apreciadas num prazo razoável. A razoabilidade é um conceito constitucional que pode ser aferido caso a caso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – A frase seria assim, Presidente: É inconstitucional a prática dos órgãos do legislativo de não julgar essas contas em prazo razoável, quando sobre elas já tenha sido emitido o parecer do Tribunal de Contas.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Isso num outro processo, que não tem nada a ver com o que estou julgando.

(...) O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Embora ache a tese boa, acho que a Constituição não a autoriza, portanto, eu não acompanhei. Porém, declarar que a prática é inconstitucional, portanto, o efeito é o proposto na tese vencedora, a qual estou aderindo, mas eu não gostaria de participar de uma decisão que estimula a não deliberação das contas do administrador que as teve rejeitadas pelo Tribunal de Contas. Nós estamos precisando de um pouco de impulso de moralização, portanto, dizer que a inércia, tudo bem? Não. Portanto, não produz o efeito automático, mas tem que deliberar. Nenhum órgão constitucional que receba uma competência importante como essa pode pretender se desincumbir dela não fazendo nada.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) - Presidente, reitero, portanto, minha tese. Estou repetindo que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente informativa, 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.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO – Está certo. E a minha proposta é, ao final, acrescentar: a não deliberação, pela Câmara Municipal, em prazo razoável, constitui prática inconstitucional.

Os pedidos de fixação de prazo para a deliberação e de consequências práticas do seu descumprimento esbarram na vedação à atuação do Supremo Tribunal como legislador positivo.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
ADPF n. 1.194/TO

O parecer é por que a ação seja parcialmente conhecida e, nessa extensão, por que o pedido seja julgado procedente, a fim de que se considere inconstitucional a omissão prolongada e não razoável da Câmara Municipal no julgamento das contas do Chefe do Executivo, após o oferecimento de parecer pelo Tribunal de Contas do Estado.

Brasília, 9 de outubro de 2025.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República