

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC
CURSO DE DIREITO

Henrique Arthur de Azevedo Christmann

**A (IN) EXEQUIBILIDADE DAS CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE
CONTAS ESTADUAL PELAS VIAS DA EXECUÇÃO FISCAL E DA EXECUÇÃO
POR QUANTIA CERTA: ANÁLISE DO IMPACTO DOS TEMAS DE
REPERCUSSÃO GERAL 157 E 835 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE
A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Cruz do Sul
2025

Henrique Arthur de Azevedo Christmann

**A (IN) EXEQUIBILIDADE DAS CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE
CONTAS ESTADUAL PELAS VIAS DA EXECUÇÃO FISCAL E DA EXECUÇÃO
POR QUANTIA CERTA: ANÁLISE DO IMPACTO DOS TEMAS DE
REPERCUSSÃO GERAL 157 E 835 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE
A JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como condição para aprovação na disciplina de Trabalho de Curso em Direito B.

Orientador(a): Prof. Ma. Tatiane Kipper.

Santa Cruz do Sul

2025

Ao Vô Ivo: na tua sabedoria me inspiro, daqui à eternidade.
Ao meu Pai: cujo caráter é o árbitro perene da minha consciência.

*O homem é igual ao cavalo, quando é bom já nasce pronto
Mas a vida é que dá o pealo, para deixar de ser potro
O cavalo se ajeita no freio, e o homem na luta em que passa
Um se conhece em rodeio e o outro na causa em que abraça*

– Mano Lima.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela marca da Sua existência, gravada na minha emoção e na minha razão.

Agradeço aos meus pais, Daniel e Lidiane, pela criação e pela educação que recebi.

Agradeço ao meu amor, Gabriella, por compartilhar a vida comigo e me tornar uma pessoa melhor todos os dias; muito melhor do que jamais poderia ser se reduzido à minha própria e limitada solidão.

RESUMO

O presente trabalho trata das alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no que se refere à promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa. Objetivou-se, pois, analisar justamente qual seria o impacto jurisprudencial, no âmbito do Tribunal de Justiça gaúcho, a partir da resposta à seguinte pergunta: quais foram as alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa? Adotou-se, nesse diapasão, o método hipotético-dedutivo, partindo-se de hipóteses pré-estabelecidas a fim de que, confirmando-se ou infirmando-se as premissas, mediante revisão bibliográfica da legislação, doutrina e jurisprudência aplicáveis, fosse possível responder ao problema. Ao final, concluiu-se que, após o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul passou a reproduzir o entendimento do Pretório Excelso no sentido de que, quanto às certidões de decisão do Tribunal de Contas que imputam débitos em decorrência de irregularidades constatadas nas contas prestadas por prefeitos municipais, a exequibilidade das certidões fica condicionada à apreciação e expressa rejeição das contas pela Câmara Municipal de Vereadores, sem o que deve ser reconhecida a nulidade dos títulos, inviabilizando o prosseguimento da execução. Sem prejuízo, também foi possível constatar que, mesmo após os julgamentos dos indigitados Temas de Repercussão Geral, ficaram mantidos os requisitos anteriormente assentados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para a adoção, nesses casos, dos ritos da execução fiscal e da execução por quantia certa: para a execução fiscal, deve haver a prévia inscrição do débito em dívida ativa, possibilitando a extração de certidão respectiva; ao passo que, na execução por quantia certa, a própria certidão de decisão do Tribunal de Contas é apta a – *per se* – deflagrar a execução.

Palavras-chave: Conclusões. Metodologia. Objetivo Geral. Problema. Tema.

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Arbeit untersucht die Änderungen der Rechtsprechung des Gerichtshofs von Rio Grande do Sul nach den Urteilen des Bundesgerichtshofs im Rahmen der Themen 157 und 835. Das Ziel bestand daher darin, genau zu analysieren, welche Auswirkungen dies auf die Rechtsprechung im Rahmen des Gerichtshofs von Rio Grande do Sul hätte, basierend auf der Antwort auf die folgende Frage: Welche Änderungen wurden durch die Themen 157 und 835 mit allgemeinen Auswirkungen des Bundesgerichtshofs hinsichtlich der Rechtsprechung des Gerichtshofs von Rio Grande do Sul im Hinblick auf die Förderung der Vollstreckung der Entscheidungsbescheinigungen des staatlichen Rechnungshofs durch die Verfahren der Steuervollstreckung und der Vollstreckung eines bestimmten Betrags gefördert? In diesem Zusammenhang wurde die hypothetisch-deduktive Methode gewählt, die von vorab festgelegten Hypothesen ausgeht, sodass durch Bestätigung oder Widerlegung der Prämissen und einer bibliographischen Überprüfung der geltenden Gesetzgebung, Doktrin und Rechtsprechung eine Antwort auf das Problem möglich wäre. Schließlich kam man zu dem Schluss, dass der Gerichtshof von Rio Grande do Sul nach dem Urteil mit den allgemeinen Konsequenzen, Themen 157 und 835, begonnen hatte, die Auffassung des Bundesgerichtshofs dahingehend zu reproduzieren, dass die Vollstreckbarkeit der Entscheidungsbescheinigungen des Rechnungshofs, die Schulden aufgrund von Unregelmäßigkeiten in den von den Bürgermeistern vorgelegten Rechnungen zuschreiben, von der Bewertung und ausdrücklichen Ablehnung der Rechnungen durch den Stadtrat abhängt, andernfalls die Nichtigkeit der Titel anerkannt werden muss, was eine Fortsetzung der Vollstreckung unmöglich macht. Trotz der Urteilen des Bundesgerichtshof im Rahmen der Themen 157 und 835 wurde auch bestätigt, dass die vom Gerichtshof Rio Grande do Sul festgelegten Anforderungen für Steuervollstreckung und Vollstreckung weiterhin gelten. Für die Steuervollstreckung ist eine vorherige Registrierung der Schuld notwendig, während bei der normalen Vollstreckung die Entscheidung des Rechnungshofs ausreicht.

Schlüsselwörter: Schlussfolgerungen. Methodik. Allgemeines Ziel. Problem. Thema.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
2 CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS	10
2.1 A fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro.....	10
2.2 Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo	13
2.3 As Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual enquanto títulos executivos extrajudiciais e a respectiva (in) adequação aos ritos da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa	17
3 (IN) EXEQUIBILIDADE DAS CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL: HISTÓRICO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL	26
3.1 O entendimento da Corte gaúcha quanto à eficácia executiva das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual anteriormente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal	27
3.2 O entendimento da Corte gaúcha quanto à (in) adequação da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa anteriormente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal.....	34
4 TEMAS DE REPERCUSSÃO 157 E 835: AS TESES FIXADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O IMPACTO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL	40
4.1 Julgamento do Tema de Repercussão Geral 157 pelo Supremo Tribunal Federal: fundamentos e tese fixada	40
4.2 Julgamento do Tema de Repercussão Geral 835 pelo Supremo Tribunal Federal: fundamentos e tese fixada	49
4.3 (In) Exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa: impactos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.....	55
5 CONCLUSÃO.....	64
REFERÊNCIAS	66

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho acadêmico trata das alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, relativamente à promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa.

Nesse diapasão, a monografia tem por objetivo determinar quais foram as alterações promovidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça gaúcho a respeito da referida matéria, levando em conta os fundamentos adotados e as teses fixadas pelo Supremo no âmbito dos Temas de Repercussão Geral analisados.

Portanto, como problema de pesquisa, indagou-se, justamente: quais foram as alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa?

Para possibilitar a pesquisa, utilizou-se do método de pesquisa hipotético-dedutivo, iniciando pela compreensão dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais da exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual no ordenamento jurídico brasileiro, bem como da respectiva (in) adequação aos procedimentos da Execução por Quantia Certa e da Execução Fiscal, a fim de que se pudesse, a partir de hipóteses pré-estabelecidas, analisar as alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, e, dessa forma, confirmando-se ou infirmando-se as hipóteses propostas, responder ao problema de pesquisa, determinando o impacto das teses firmadas pela Pretório Excelso sobre os entendimentos da Corte Gaúcha a respeito do tema.

Nesse cenário, para balizar a investigação, erigiram-se as seguintes hipóteses: 1) o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, previamente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, admitia a promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual tanto pela via da Execução Fiscal quanto pela via da Execução por Quantia Certa; 2) após o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul restringiu a execução das Certidões de Decisão do

Tribunal de Contas Estadual pela via da Execução Fiscal, admitindo-a apenas nas situações em que existente inscrição do débito em dívida ativa, estando o processo instruído com a Certidão de Dívida Ativa correspondente; 3) de qualquer modo, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul sempre admitiu – antes e depois dos julgamentos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal – a execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pela via da Execução por Quantia Certa.

O desenvolvimento da monografia ficou estruturado em três capítulos: o primeiro teve como foco compreender os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais da exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual no ordenamento jurídico brasileiro, bem como a respectiva (in) adequação aos procedimentos da Execução por Quantia Certa e da Execução Fiscal.

O segundo capítulo, por sua vez, propôs-se a estabelecer o panorama jurisprudencial dominante no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à (in) exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa anteriormente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal.

Derradeiramente, o terceiro e último capítulo concentrou-se nas teses fixadas por ocasião do julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal, no intuito de determinar as alterações a partir daí promovidas sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul relativamente à (in) exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa.

Por fim, destaca-se a importância do tema abordado neste trabalho, na medida em que trata, no aspecto jurídico, dos requisitos erigidos pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à validade do julgamento das contas dos gestores públicos municipais, de modo a impactar a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a respeito da exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual.

Tanto por isso, a temática também repercute de forma relevante no âmbito social, pois as alterações jurisprudenciais analisadas influenciam diretamente na recuperação de recursos públicos – em tese – desviados de sua finalidade e/ou dilapidados pela má-gestão de gestores públicos municipais, o que se reflete

diretamente na consecução de políticas públicas e, conseqüentemente, sobre o bem-estar da população em geral.

Já na seara acadêmica, trata-se de pesquisa inovadora que visa à sistematização do conhecimento apreensível a partir da jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal e, de forma reflexa, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a respeito da matéria, inclusive mediante análise crítica dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais incidentes sobre o caso, sem perder de vista as concepções doutrinárias pré-constituídas que abordam e explicam os institutos jurídicos inerentes ao tema.

2 CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL: FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS

Para que se possa desenvolver o presente trabalho, é necessário, primordialmente, estabelecer as bases teóricas que lhe darão sustentação, especialmente a partir da investigação dos fundamentos constitucionais, legais e doutrinários que constituem o arcabouço jurídico-normativo no qual o objeto da monografia se insere. Dessa forma, cumpre situar a pesquisa no âmbito do ordenamento da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, dando enfoque para as atribuições dos Tribunais de Contas Estaduais e, por derradeiro, para os atributos conferidos às respectivas decisões enquanto títulos executivos.

2.1 A fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição Federal de 1988 consagrou, no ordenamento jurídico brasileiro, a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração Pública, reservando-lhe espaço específico no Título IV (da organização dos poderes), Capítulo I (do Poder Legislativo), Seção IX (da fiscalização contábil financeira e orçamentária), do texto constitucional (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, conforme Ferreira (2020), o fenômeno da fiscalização da atividade financeira, orçamentária e contábil do Estado decorre diretamente do fato de que toda e qualquer atividade da Administração Pública deve observância ao Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal). Assim, o referido autor leciona que tal fiscalização, de ordem constitucional, materializa-se a partir do exercício de três tipos de controle: interno, que ficaria a cargo do próprio executor do ato; externo, de responsabilidade do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas; e externo popular ou privado, referente à faculdade conferida aos cidadãos para a fiscalização dos atos estatais a fim de denunciar eventuais irregularidades à autoridade competente.

No ponto, a exegese do art. 70 da Constituição Federal não deixa dúvidas de que, relativamente ao controle externo, trata-se de atividade típica do Poder Legislativo (Congresso Nacional), ao passo que o sistema de controle interno deve

ser organizado por cada um dos Poderes constituídos da República, tendo como objetos a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas da União e entidades da Administração Pública direta e indireta (BRASIL, 1988). Entrementes, digno de nota que, conforme se depreende da leitura do dispositivo citado, embora não conste expressamente no título da seção que introduz a matéria no texto constitucional, o fenômeno fiscalizatório ora abordado também alcança - para além das dimensões contábil, financeira e orçamentária - os aspectos operacional e patrimonial da Administração.

Já quanto ao controle externo popular ou privado, a previsão constitucional remete ao 74, § 2º, da Carta Política, que indica o Tribunal de Contas da União como o órgão competente à apreciação de notícias de irregularidades concernentes à Administração Pública, estendendo o direito de denúncia não apenas aos cidadãos em geral, mas também aos partidos políticos, associações e sindicatos (BRASIL, 1988).

Diante desse panorama, para melhor compreensão da atividade exercida pelos sistemas de controle interno, externo e externo popular ou privado, faz-se necessário delimitar os conceitos que remetem ao alcance dessa atividade fiscalizatória, nos termos do já mencionado art. 70 da Constituição da República. A esse respeito, ensina Torres (2018) que: a fiscalização contábil se operacionaliza por meio do exame de registros contábeis visando à análise e interpretação dos resultados econômicos e financeiros; a fiscalização financeira se ocupa do controle da arrecadação de receitas e da execução de despesas públicas; a fiscalização orçamentária diz respeito à análise do nível de concretização das previsões do orçamento anual, definido em lei; a fiscalização operacional tem por objetivo controlar a eficiência e a economicidade de programas governamentais instituídos; e, por fim, a fiscalização patrimonial estaria atrelada ao controle da situação dos bens móveis e imóveis integrantes do patrimônio público. Nada obstante, em vista da nítida relação de complementariedade existente entre todas essas modalidades de fiscalização, o autor adverte:

Fala o art. 70 em “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”, que será exercida pelo Congresso Nacional e pelo controle interno de cada um dos poderes. Essas modalidades de fiscalização se integram e se implicam mutuamente. A intenção da CF foi, mediante enumeração algum tanto pleonástica, não deixar sem controle qualquer tipo de atividade financeira do Estado (TORRES, 2018, p. 209).

Compreendida a fundamentação constitucional da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (e operacional e patrimonial, como visto) da Administração Pública, vale anotar que, conquanto a Constituição da República discorra expressamente sobre o exercício da atividade de controle no âmbito da União, as respectivas disposições também se projetam sobre os Estados Federados, os quais, na forma do art. 25 da Carta Política, são regidos pelas Constituições e leis que adotarem, desde que observados os princípios da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Trata-se, na espécie, de clara manifestação do Poder constituinte derivado decorrente, instituto jurídico que, consoante ensinamentos de Lenza (2020), tem por escopo estruturar a Constituição dos Estados-Membros, na medida em que tais entes políticos gozam de capacidade de auto-organização derivada da própria Constituição Federal. Dito de outra forma, e recapitulando o já discorrido acerca da necessária relação existente entre o Princípio da Legalidade (art. 37, *caput*, da Constituição da República) e o exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado, se a Constituição Federal estabelece a necessidade de controle (em quaisquer de suas espécies) sobre a Administração Pública Federal, por se tratar de desdobramento da necessária sujeição do poder público aos ditames da lei, diferente não pode ser o cenário no que diz respeito aos Estados Federados. Essa conclusão, para além do lastro doutrinário, também é subsidiada pela previsão contida no art. 75 da Constituição da República, a qual preceitua que as normas dispostas na seção respectiva são aplicáveis, 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 (BRASIL, 1988).

Ademais, ainda a reforçar a referida relação de necessária incidência das disposições da Constituição Federal no âmbito dos Estados-Membros, vale pontuar que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, em seu art. 70, praticamente reproduz o estabelecido no art. 70 da Constituição Federal, acrescentando apenas a expressa disposição de que o controle (externo e interno) da Administração alcança as entidades constituídas ou mantidas pelo Estado, também abrangendo os aspectos da moralidade, da publicidade, da eficiência e da eficácia. Não bastasse isso, o referido dispositivo inclusive menciona, de forma, literal, a necessidade de observância ao disposto nos arts. 70 e 75 da Constituição da República (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Por fim, cabe abordar especificamente a situação dos Municípios quanto à matéria. Com efeito, nos mesmos moldes da fundamentação que sustenta a incidência das disposições da Constituição Federal no âmbito dos Estados-Membros, os Municípios devem igual observância aos ditames da Lei Maior, aplicando-se-lhes, pois, a mesma sistemática da fiscalização contábil, financeira e orçamentária da atividade administrativa. Contudo, a Constituição Federal de 1988 conferiu às municipalidades uma condição *sui generis* no que diz respeito ao exercício do controle externo a cargo do Poder Legislativo. Isso se deve, conforme Lenza (2020), à vedação imposta pelo texto constitucional quanto à criação de Tribunais, Conselhos ou Órgãos de Contas Municipais (art. 31, § 4º), sem que órgãos dessa natureza tenham sido abolidos, haja vista a expressa menção que Constituição lhes faz nos arts. 75, *caput*, e 31, § 1º. Ponderando tal cenário, o autor conclui que:

Daí, a única conclusão a que podemos chegar é que, após a promulgação da CF/88, veda-se a criação de Tribunais de Contas Municipais. No entanto, os que existiam à época deverão permanecer em funcionamento. Foi o que aconteceu, por exemplo, com os Tribunais de Contas dos Municípios do Rio de Janeiro (constituído em 23.10.1980) e de São Paulo (TCM/SP, criado pela Lei n. 7.213, de 20.11.1968, composto, a título de curiosidade, por 5 Conselheiros) (Lenza, 2020, p. 745).

Eis, portanto, o panorama geral da fiscalização contábil, financeira e orçamentária no ordenamento jurídico brasileiro, fundamental para a esmerada compreensão do cerne da presente monografia, que se debruçará - a seguir - sobre a peculiar atuação dos Tribunais de Contas Estaduais no controle externo exercido pelo Poder Legislativo dos Estados Federados.

2.2 Atuação dos Tribunais de Contas Estaduais na fiscalização exercida pelo Poder Legislativo

Primordialmente, necessário tecer considerações acerca da natureza jurídica dos Tribunais de Contas, ponderando as respectivas atribuições com a titularidade do exercício do controle externo a cargo do Poder Legislativo. Nesse diapasão, esclarece Torres (2018), fazendo alusão ao exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária no âmbito da União, que o Tribunal de Contas é caracterizado por ser o *longa manus* do Congresso Nacional, de modo que o exercício do controle externo por este não está vinculado aos pareceres daquele.

Assim, ganha especial relevância a literalidade do art. 71 da Constituição Federal (dispositivo que, como já visto, também baliza os Estados Federados), o qual confere ao Tribunal de Contas da União a função de “auxílio” ao Congresso Nacional no exercício do controle externo (BRASIL, 1988). Semelhantemente, o art. 71 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, diploma ora utilizado como paradigma, também relega ao Tribunal de Contas Estadual a missão de “auxílio” à Assembleia Legislativa gaúcha no exercício da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Contudo, conforme pontua Ferreira (2020), não há consenso doutrinário quanto à natureza das decisões e, nessa esteira, quanto ao grau de independência do Tribunal de Contas, de forma que determinadas correntes o classificam como órgão do Poder Legislativo, enquanto outras lhe conferem o patamar de órgão autônomo, inclusive o equiparando ao Ministério Público Federal. Em vista disso, vale fazer menção ao art. 4º da Lei Federal 8.443/1992 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União) e ao art. 1º da Lei Estadual 11.424/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul). Ambos os dispositivos, empregando técnica de redação quiçá não tão adequada, estabelecem que os Tribunais de Conta respectivos possuem jurisdição própria e privativa sobre todo o território nacional ou estadual, conforme o caso. Dessa forma, assim como - aparentemente - atribuem função jurisdicional aos Tribunais de Contas (função essa típica e, via de regra, privativa do Poder Judiciário), imprimem aos referidos órgãos a ideia de absoluta independência.

Sem prejuízo, no que tange às atribuições do Tribunal de Contas da União, que também se aplicam - no que couber - aos Tribunais de Contas Estaduais (conforme já discorrido alhures, vide art. 75 da Constituição Federal), estão elas elencadas no rol instituído pelo art. 71 da Carta Política. Dentre tais atribuições, destacam-se as previstas nos incisos I, concernentes à apreciação das contas anuais do Presidente da República com emissão de parecer prévio, e II, alusivas ao julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (BRASIL, 1988). A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por sua vez, estatui atribuições muito semelhantes para o Tribunal de Contas do Estado, na medida em que faz remissão a todas as atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal (adaptadas ao Estado-Membro), acrescentando competir à corte de contas a emissão de parecer prévio sobre as contas anualmente prestadas pelos prefeitos municipais, na forma do respectivo art. 71, *caput* (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

De pronto, relativamente às atribuições destacadas, chama a atenção a diferenciação que se constata a partir da literalidade dos textos constitucionais em questão, que ora se utilizam dos termos “apreciar” ou “emitir parecer prévio”, ora empregam diretamente o termo “julgar”. É dizer, a própria Constituição Federal (e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, utilizada como paradigma) segregam as hipóteses em que o Tribunal de Contas exerce o que aparenta ser um juízo meramente opinativo (apreciação de contas e emissão de parecer prévio), daquelas situações em que a tomada de decisão está - de fato - vinculada ao julgamento dos Ministros (ou Conselheiros). Esse é o ensinamento de Lenza (2020, p. 731):

Devemos deixar bem claro que o julgamento das contas dos Chefes dos Executivos não é feito pelo Tribunal de Contas, mas, conforme visto, pelo respectivo Poder Legislativo. O Tribunal de Contas apenas aprecia as contas, mediante parecer prévio conclusivo, que deverá ser elaborado em 60 dias a contar de seu recebimento. [...] Por sua vez, o art. 71, II, dá total autonomia para o TCU julgar – e agora percebiam que o verbo é “julgar” – e não “apreciar” – 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.

Regulamentando as disposições constitucionais da matéria, a Lei Federal 8.443/1992, Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, torna cristalina a diferenciação havida entre hipóteses de mera apreciação e de efetivo julgamento de contas públicas, ao disciplinar os institutos em capítulos diferentes do Título II do diploma. Nesse sentido, o Capítulo I do Título II trata das hipóteses de julgamento de contas (procedimentos de Tomada e Prestação de Contas); entretanto, a apreciação das contas do Presidente da República está prevista na Seção I do Capítulo II desse mesmo Título, o qual se propõe a elencar as atividades de “fiscalização” do Tribunal (BRASIL, 1992).

Já no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, a Lei Estadual 11.424/2000 também demonstra – embora não tão explicitamente – que os casos de apreciação e julgamento de contas são absolutamente distintos. Desse modo, traçando um paralelo com as disposições da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, acima expostas, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas gaúcho prevê a emissão de parecer prévio relativo às contas do Governador no Título V e, quanto às contas do Prefeito Municipal, no Título IX do diploma. Lado outro, as Tomadas de Conta (hipóteses de julgamento) estão discriminadas em dois capítulos do Título VII dessa mesma lei (RIO GRANDE

DO SUL, 2000).

De mais a mais, vale enfatizar, como já mencionado, que o rol de atribuições do Tribunal de Contas da União (e dos Tribunais de Contas Estaduais) não se exaure na apreciação de contas do chefe do Executivo e no julgamento das contas dos administradores de recursos públicos, destacados na presente monografia na medida em que mais relevantes ao tema. Deveras, esclarece Messa (2022) que as competências da corte de contas federal (aplicáveis, lembra-se, aos Tribunais de Contas estaduais) podem ser classificadas em: a) consultiva, relativamente à análise das contas do chefe do executivo e emissão de parecer prévio; b) judicante, que remete ao julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos ou que derem causa à dilapidação do erário; c) fiscalizadora, a qual abarca a realização de inspeções e auditorias contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais em todas as unidades administrativas dos Poderes da República, instituições mantidas pelo poder público ou empresas com participação social estatal; d) sancionadora, consistente na aplicação das sanções legais aos responsáveis por eventuais ilegalidades nas despesas públicas ou irregularidades nas contas respectivas; e) corretiva, a qual permite ao órgão assinalar prazos para eventuais providências necessárias à correção de irregularidades visando à estrita observância da lei, sem prejuízo da prerrogativa de sustar o ato impugnado, no caso de não-atendimento; f) informativa, relegando à corte a missão de subsidiar o Congresso Nacional com informações concernentes à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional; g) função de ouvidoria, possibilitando a qualquer cidadão, associação, partido político ou sindicato que denuncie eventuais ilicitudes ao Tribunal (controle externo popular ou privado, anteriormente abordado).

Em síntese, os Tribunais de Contas têm função fundamental no exercício do controle externo a cargo do Poder Legislativo, ora atuando como protagonista, o que se manifesta com maior intensidade quando está no exercício direto de sua função judicante; ora atuando como órgão de consulta, fornecendo todo o subsídio técnico necessário para que os representantes do povo, democraticamente eleitos, façam juízo de valor acerca das contas do chefe do Poder Executivo. Sem prejuízo, enquanto julga ou aprecia as contas que lhes são submetidas, também está constantemente auditando toda e qualquer destinação de recursos públicos na esfera pública ou privada, quando – de qualquer forma – há participação da Administração pública direta

e indireta.

Isso posto, para a esmerada compreensão da sistemática de atuação dos Tribunais de Contas Estaduais, faz-se necessário delinear o grau de eficácia jurídica das diferentes manifestações desses órgãos no ordenamento jurídico, materializadas nas respectivas Certidões de Decisão. Ou seja, cumpre perquirir a respeito da força executiva das deliberações das Cortes de Contas, nos termos dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis.

2.3 As Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual enquanto títulos executivos extrajudiciais e a respectiva (in) adequação aos ritos da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa

Dispõe o art. 71, § 3º, da Constituição Federal, que as decisões do Tribunal de Contas, as quais resultem imputação de débito ou multa, terão eficácia de título executivo (BRASIL, 1988). Sendo certo que a natureza do referido título não é judicial, pois não decorre do exercício da jurisdição pelo Poder Judiciário, trata-se evidentemente de um título extrajudicial. No ponto, vale desde logo anotar que os títulos executivos extrajudiciais estão elencados no rol instituído pelo art. 784 do Código de Processo Civil. Tal relação de títulos, conforme ensina Humberto Theodoro Júnior (2024), obedece ao sistema da taxatividade legal, assim disposta na Lei Processual Civil vigente (BRASIL, 2015):

Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais:

- I - a letra de câmbio, a nota promissória, a duplicata, a debênture e o cheque;
- II - a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor;
- III - o documento particular assinado pelo devedor e por 2 (duas) testemunhas;
- IV - o instrumento de transação referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pela Advocacia Pública, pelos advogados dos transatores ou por conciliador ou mediador credenciado por tribunal;
- V - o contrato garantido por hipoteca, penhor, anticrese ou outro direito real de garantia e aquele garantido por caução;
- VI - o contrato de seguro de vida em caso de morte;
- VII - o crédito decorrente de foro e laudêmio;
- VIII - o crédito, documentalmente comprovado, decorrente de aluguel de imóvel, bem como de encargos acessórios, tais como taxas e despesas de condomínio;
- IX - a certidão de dívida ativa da Fazenda Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, correspondente aos créditos inscritos na forma da lei;
- X - o crédito referente às contribuições ordinárias ou extraordinárias de condomínio edilício, previstas na respectiva convenção ou aprovadas em assembleia geral, desde que documentalmente comprovadas;

XI - a certidão expedida por serventia notarial ou de registro relativa a valores de emolumentos e demais despesas devidas pelos atos por ela praticados, fixados nas tabelas estabelecidas em lei;
 XI-A - o contrato de contragarantia ou qualquer outro instrumento que materialize o direito de ressarcimento da seguradora contra tomadores de seguro-garantia e seus garantidores;
 XII - todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

Contudo, em razão da previsão do inciso XII do referido dispositivo, não se pode afirmar que apenas os documentos constantes do referido rol são classificados como títulos extrajudiciais, já que a legislação institui uma cláusula aberta que alcança todo e qualquer outro documento ao qual a lei atribua força executiva (BRASIL, 2015). Assim, quando a Constituição expressamente confere força executiva às decisões do Tribunal de Contas – e inclusive assim o faz com superioridade hierárquica sobre a lei processual (lei ordinária) – deve ser compreendido que as decisões das cortes de contas se inserem justamente na regra do inciso XII do art. 784 do Código de Processo Civil. Essa conclusão é lastreada pela jurisprudência pátria:

PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO DO TCU. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. APLICAÇÃO DO CPC. COMPETÊNCIA DAS VARAS COMUNS.
 I - Os acórdãos do Tribunal de Contas da União - TCU são títulos executivos extrajudiciais, motivo pelo qual prescindem da emissão de Certidão de Dívida Ativa - CDA, o que determina a adoção do rito do CPC e não da Lei 6.830/80. Precedentes: REsp 1.390.993/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 17/9/2013; REsp 1.059.393/RN, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, DJe 23/10/2008.
 II - Adotado o rito do CPC, as varas de execução fiscal são incompetentes para a execução de acórdão do TCU, recaiando-se a competência nas varas comuns.
 III - Recurso especial provido. (Recurso Especial nº 1.684.104/RJ, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, Superior Tribunal de Justiça, julgado em 11/12/2018).

Percebe-se, então, que as decisões dos Tribunais de Contas, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, são – deveras – classificadas como títulos executivos extrajudiciais, o que, de certo modo, pacifica a discussão a esse respeito, considerando a competência precípua da referida Corte em matéria de interpretação e uniformização da legislação federal, na forma do art. 105, inciso III, alíneas “a” a “c”, da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Nesse diapasão, estando em posse de uma decisão exarada pelo Tribunal de Contas, cuja definitividade e liquidez se atesta – na praxe forense – por meio de uma certidão (semelhantermente ao que ocorre no que se refere às sentenças proferidas

em processos judiciais, que devem estar acompanhadas pela respectiva certidão de trânsito em julgado), o credor poderá promover a execução forçada do título mediante provocação do Poder Judiciário. Quanto à pessoa do credor, é possível identificá-lo a partir do conteúdo da decisão proferida, a qual, em decorrência da própria atividade dos Tribunais de Contas, será relativa a alguma dilapidação ou irregularidade concernente ao patrimônio público e, conseqüentemente, afetará a esfera patrimonial de alguma pessoa jurídica integrante da Administração Pública direta ou indireta.

Existente o título, e partindo da presunção de que ele não detenha qualquer vício que afaste as respectivas liquidez, certeza ou exigibilidade (art. 783 do Código de Processo Civil), resta definir qual o rito de que o credor se utilizará para promover a execução. Desse modo, da análise da legislação processual comum e especial, exsurtem duas possibilidades: a execução fiscal (disciplinada pela Lei 6.830/1980) e a execução por quantia certa (modalidade de execução forçada prevista no próprio Código de Processo Civil).

Em se tratando da execução fiscal, seria possível sustentar que o instituto é aplicável na medida em que, constituindo-se a condenação do Tribunal de Contas – como visto – em um juízo de valor definitivo e com eficácia executiva afeito à esfera patrimonial de alguma pessoa jurídica integrante da Administração Pública, ter-se-ia por satisfeitos os requisitos dos art. 1º, combinado com o art. 2º, *caput* e § 1º, da Lei 6.830/1980. Com efeito, nas palavras de Mazza (2024, p. 514):

Assim, importante verificar que, embora o nome “execução fiscal” sugira uma vinculação a receitas tributárias, o procedimento previsto na Lei n. 6.830/80 aplica-se também para exigir créditos titularizados pelo Estado provenientes de multas ambientais, sanções administrativas, imputações de pagamento determinadas por Tribunais de Contas, penalidades disciplinares etc.

Todavia, não se pode perder de vista que, consoante art. 6º, § 1º, do diploma retromencionado, a petição inicial de toda e qualquer execução fiscal deve ser instruída com a respectiva certidão de dívida ativa (CDA). Dito de outra forma, a certidão de dívida ativa é requisito indispensável para a propositura de execução fiscal. Nada obstante, e considerando que a inscrição em dívida ativa pressupõe – via de regra – um processo administrativo prévio (arts. 2º, § 3º, e 41, da Lei 6.830/1980), é imprescindível alertar que o processo administrativo de inscrição não se confunde com o processo, também de natureza administrativa, que tramita no Tribunal de Contas e do qual pode resultar a imputação de débito. Isso porque, como leciona Hugo

de Brito Machado Segundo (2024), o ato de inscrição em dívida ativa é um mecanismo de controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública. Logo, tratando-se de forma de controle interno, não pode a inscrição ser confundida com a atividade do Tribunal de Contas, que se insere no âmbito do controle externo.

Naturalmente, entretanto, caso haja a inscrição, em dívida ativa, do débito imputado por meio da decisão do Tribunal de Contas (o que é possível, pois, como já visto, o débito daí resultante é titularizado pelo Estado e pode ser cobrado pela via da execução fiscal), não restam dúvidas de que a execução forçada do título atenderia plenamente aos requisitos da Lei 6.830/1980. Perceba-se que nesse caso, porém, o fundamento jurídico central da execução estaria calcado na certidão de dívida ativa titularizada pelo credor, e não exatamente na certidão de decisão oriunda do Tribunal de Contas. Em outras palavras, o débito a ser cobrado seria materialmente oriundo da atividade de controle externo exercida pela corte de contas, mas, formalmente, estar-se-ia diante de dívida ativa decorrente de procedimento de controle interno de legalidade (processo administrativo de inscrição).

Expostas as condições de execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pela via da execução fiscal, cabe abordar a (in) adequação da execução do título pela via da execução por quantia certa, prevista nos art. 824 e seguintes do Código de Processo Civil. De pronto, e recapitulando o já discorrido acerca da abrangência prevista no art. 784, inciso XII, da lei processual civil, regra a que se adequam as decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, é valioso o ensinamento de Humberto Theodoro Júnior (2022, p. 41), quando expressamente aduz:

As decisões condenatórias pronunciadas pelo TCU gozam de força executiva, independentemente de inscrição em Dívida Ativa. Sujeitam-se ao regime comum das execuções por quantia certa com fundamento em título executivo extrajudicial, por se fundarem em ato administrativo e não em decisão judicial.

Nesse cenário, estabelecendo um quadro comparativo em relação à execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pela via da execução fiscal (com prévia inscrição em dívida ativa), estar-se-ia diante de procedimento de execução forçada cujo fundamento é a própria decisão da corte de contas. É dizer, não se estaria apenas diante de um título cuja origem do débito remonta à atividade fiscalizatória de controle externo, senão diante de uma decisão (ainda que formalizada em certidão alusiva à respectiva liquidez e definitividade) que é suficiente em si mesma para a

adequada deflagração da execução forçada perante o Poder Judiciário.

Feitas tais ponderações, e demonstradas as características inerentes à promoção da execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pelas vias da execução fiscal e da execução por quantia certa, é imperativo retomar – de forma contextualizada – a imprescindível necessidade de diferenciação entre os juízos de valor proferidos pelas cortes de contas nas hipóteses em que efetivamente julgam a matéria sob sua apreciação, em contraste com as situações em que o Tribunal se limita a apreciar as contas que lhe são submetidas, emitindo parecer não-vinculante.

Com efeito, quando o Tribunal de Contas está no exercício de suas funções judicante ou sancionadora, consoante classificações referidas alhures (MESSA, 2022), parece não haver espaço para que se trave qualquer debate acerca da necessidade de ratificação das respectivas decisões por qualquer outro órgão (leia-se, Poder Legislativo). Afinal, embora a Constituição atribua função de “auxílio” às cortes de contas, o mesmo texto constitucional lhes confere diretamente – como já discorrido – a prerrogativa de “julgar” contas ou “aplicar” sanções (BRASIL, 1988).

O quadro é outro, contudo, quando o Tribunal de Contas está no exercício de sua função consultiva (MESSA, 2022), pois, consoante anteriormente exposto, trata-se de atividade em que o juízo emitido é opinativo, não vinculando o titular final do exercício do controle externo, que é o próprio Poder Legislativo (LENZA, 2020). Não à toa, pois, que a Constituição Federal, de forma até mesmo repetitiva (o que se presume proposital, a fim de que não restem dúvidas quanto ao comando instituído), elencou a incumbência de julgamento das contas anuais do Presidente da República no rol de competências exclusivas do Congresso Nacional, na forma do art. 49, inciso IX, da Carta Política (BRASIL, 1988).

Não é demais rememorar que, embora a Constituição Federal se refira ao âmbito da União, por simetria – explicitada no art. 25 do diploma –, as respectivas disposições incidem nas esferas dos demais entes da federação (BRASIL, 1988). Não bastasse isso, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul também possui previsão muito semelhante àquela do texto da Constituição da República, elencando o julgamento das contas anuais do Governador no rol de competências exclusiva da Assembleia Legislativa, nos termos do art. 53, inciso III, da Constituição Estadual (RIO GRANDE DO SUL, 1989). A recíproca deve ser considerada verdadeira em se tratando dos Municípios, muito embora não se mostre adequado tecer maiores considerações acerca de eventuais previsões legais expressas nas inúmeras Leis

Orgânicas que compõem o ordenamento jurídico. Ou seja, nos Municípios – também por simetria – o julgamento das contas do Prefeito é competência exclusiva da Câmara de Vereadores (o que se verá de forma mais aprofundada oportunamente, quando da análise dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal).

Dessa forma, com relação ao parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas acerca das contas do chefe do Executivo, ocasião em que o órgão aprecia a matéria que lhe foi submetida e aponta eventuais irregularidades, inclusive podendo sugerir a aplicação de sanções (vide, por exemplo, o disposto no art. 35, § 3º, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul), está-se diante de um juízo opinativo que, embora eminentemente não-vinculante, em razão estar calcado nas disposições da própria Constituição e na legislação infraconstitucional de regência, possui o potencial de produzir efeitos concretos no mundo jurídico, acaso homologado pelo Poder Legislativo respectivo. Justamente por isso, pode o parecer prévio do Tribunal de Contas ser classificado como ato administrativo de natureza composta, já que, conforme leciona Di Pietro (2024, p. 227):

Ato composto é o que resulta da manifestação de dois ou mais órgãos, em que a vontade de um é instrumental em relação a de outro, que edita o ato principal. Enquanto no ato complexo fundem-se vontades para praticar um ato só, no ato composto, praticam-se dois atos, um principal e outro acessório; este último pode ser pressuposto ou complementar daquele. [...] Os atos, em geral, que dependem de autorização, aprovação, proposta, parecer, laudo técnico, homologação, visto etc., são atos compostos.

A compreensão da natureza composta do parecer prévio do Tribunal de Contas enquanto ato administrativo é fundamental para que se determinem as repercussões jurídicas do fenômeno no âmbito do direito processual civil. Deveras, a partir do exposto, tem-se que, em se tratando especificamente do resultado do exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas em sua dimensão consultiva, a decisão daí decorrente (parecer prévio) não forma título executivo enquanto não submetida ao juízo homologatório do Poder Legislativo.

Com efeito, nos termos do art. 783 do Código de Processo Civil, todo título executivo necessita ser dotado de certeza, liquidez e exigibilidade (BRASIL, 2015). Explicando, Scarpinella Bueno (2024) aduz que: a) a certeza está relacionada à existência do título em si mesmo considerado e à respectiva higidez, seja na dimensão objetiva (necessário saber o que é devido), seja na dimensão subjetiva (o título deve identificar quem é o credor e quem é o devedor); b) a exigibilidade está atrelada à

inexistência de qualquer condicionante que impeça, no plano material, a pronta satisfação do título; c) finalmente, a liquidez é o valor do título em expressão monetária, ainda que necessária a atualização periódica.

Daí a se depreender que, no caso do parecer prévio do Tribunal de Contas, a natureza composta do ato administrativo impede que lhe seja conferida, enquanto título executivo extrajudicial, a exigibilidade referida como requisito do art. 783 do Código de Processo Civil. Fala-se em ausência de exigibilidade, e não de certeza (embora a palavra “certeza” pareça se adequar face ao juízo homologatório imprescindível para a eficácia do título), porque – como visto – o julgamento das contas do chefe do Executivo se insere no âmbito das competências exclusivas do Poder Legislativo. Ou seja, trata-se de prerrogativa inerente aos congressistas, deputados estaduais ou vereadores, enquanto manifestação da própria vontade do legislador constituinte, relevando-se, pois, como legítima expressão do direito material constitucional.

Em outras palavras, ausente o juízo homologatório do Poder Legislativo, o problema da ausência de eficácia do parecer prévio enquanto título extrajudicial é, primordialmente, de ordem constitucional, e – de forma reflexa – de ordem infraconstitucional, atingindo então os institutos disciplinados na legislação processual civil. Somado a isso, a partir da definição técnica apresentada quanto ao requisito “certeza”, o parecer prévio do Tribunal de Contas (salvo eventuais exceções em que o ato esteja viciado) é documento hígido, dotado de fé pública, que expressa de forma clara eventuais obrigações decorrentes das irregularidades apontadas e indica as pessoas do devedor (responsável pelas contas) e do credor (pessoa jurídica cujo patrimônio tenha sido dilapidado). Portanto, não há falar de ausência de certeza, senão da falta de exigibilidade do parecer prévio do Tribunal de Contas, na medida em que sobre ele paira a condição suspensiva da respectiva aprovação pelo Poder Legislativo.

Nessa toada, discussão interessante exsurgiria acerca das consequências do eventual ajuizamento de execução por quantia certa calcada em parecer prévio do Tribunal de Contas não aprovado pela casa legislativa pertinente. A esse respeito, Scarpinella Bueno (2024) esclarece que, em se tratando de título carente de exigibilidade (justamente o caso do parecer prévio não aprovado, como visto), está-se diante de hipótese em que ao exequente falta interesse de agir. Tal instituto processual, por sua vez, está previsto no art. 17 do Código de Processo Civil, junto da

legitimidade processual, ambos constituindo – na lição do mesmo autor retromencionado – o mínimo indispensável para o exercício do direito de ação.

Transpondo a ausência de interesse processual, no caso sob análise, para o plano do direito material, seria o equivalente a dizer que, se o titular final do controle externo (Poder Legislativo), cujos representante detêm com exclusividade a prerrogativa de julgamento das contas do chefe do Executivo, não exerceram ainda o seu próprio juízo de valor acerca das contas que lhe foram apresentadas, não caberia provocar o Poder Judiciário no bojo de procedimento de execução forçada com base – apenas – no parecer exarado pelo Tribunal de Contas. Tal constatação, ainda que pareça muito lógica e de acordo com o ordenamento jurídico, gera o que pode ser visto como um problema de ordem prática, decorrente do juízo eminentemente político exercido pelos titulares de mandato junto ao Legislativo acerca de questões contábeis, financeiras e orçamentárias que, notoriamente, podem ser examinadas com muito mais propriedade pelo órgão técnico competente (o próprio Tribunal de Contas).

Feita essa observação, mas sem aprofundá-la sob pena de fuga ao tema da presente monografia, certo é que, nas hipóteses de falta de legitimidade ou de interesse de agir, deve o juiz que conhecer do processo proferir sentença terminativa, extinguindo a ação sem análise do mérito, nos termos do art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil (BRASIL, 2015). Dito de outra forma, o ajuizamento de execução por quantia certa calcada em parecer prévio não aprovado pelo Poder Legislativo resultaria no reconhecimento da absoluta impossibilidade de o Poder Judiciário apreciar a matéria. O mesmo poderia ser afirmado relativamente à hipótese de ajuizamento de execução fiscal calcada em certidão de dívida oriunda de débito imputado pelo Tribunal de Contas em parecer prévio não aprovado pelo Legislativo. Aqui, vale lembrar que as disposições do Código de Processo Civil regulam, de forma subsidiária, o procedimento especial previsto na lei de execuções fiscais, conforme exegese do art. 1º da Lei 6.830/1980.

Por fim, é digno de nota pontuar a nítida relação de complementariedade que se observa a partir da sistemática erigida pela Constituição Federal acerca do exercício do controle externo afeito às contas do chefe do Executivo e, no âmbito infraconstitucional, pelo Código de Processo Civil, que estabelece requisitos ao exercício do direito de ação, os quais se prestam a preservar – ainda que despretensiosamente – as prerrogativas dos congressistas, deputados estaduais e vereadores relativamente ao julgamento das contas do Presidente da República, do

governador ou dos prefeitos, conforme o caso. É dizer, sob essa perspectiva, que o Código de Processo Civil aparenta estar em consonância com o Princípio da Harmonia e Independência entre os Poderes (art. 2º da Constituição Federal) no sentido de que limita a esfera de atuação do Poder Judiciário e, por consequência, protege a competência exclusiva do Poder Legislativo de julgar as contas do chefe do Executivo.

Em vista de todo o exposto, tem-se por delimitados os fundamentos legais e doutrinários indispensáveis para a análise esmerada do tema desta monografia, concernente às alterações promovidas pelos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à promoção da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa.

Como se verá mais adiante, no exercício da função jurisdicional afetada à sistemática da repercussão geral, o Pretório Excelso abordou justamente todo esse panorama em que se entrelaçam os direitos constitucional, financeiro, tributário, administrativo e processual civil, tratando de institutos tais quais o controle externo, as competências exclusivas do Poder Legislativo, a eficácia das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas no exercício de sua função consultiva, de modo a fixar teses que reafirmam e fortalecem as disposições do ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Evidentemente, enquanto decisões que formam precedentes vinculantes, as teses em questão impactaram sobremaneira a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Sem prejuízo, visando a estabelecer balizas que possibilitem a análise das referidas alterações jurisprudenciais, cumpre abordar – antes disso – a forma como o Tribunal de Justiça gaúcho enfrentava a problemática em tela.

3 (IN) EXEQUIBILIDADE DAS CERTIDÕES DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL: HISTÓRICO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Estabelecidos os fundamentos teóricos que sustentam o objeto de análise da presente monografia, abordar-se-á, em seguida, o histórico das decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no que se refere à (in)exequibilidade das certidões de decisão do Tribunal de Contas Estadual, com enfoque na eficácia executiva dos títulos e, depois, na respectiva (in)adequação aos ritos da execução fiscal e da execução por quantia certa. Tal abordagem é essencial para que se possa estabelecer o panorama jurisprudencial dominante na Corte gaúcha previamente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse diapasão, esclarece-se que, a fim de possibilitar a análise, utilizou-se da ferramenta de pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, disponível na rede mundial de computadores, delimitando-se a busca pelas palavras-chave “certidão de decisão, certidão de dívida ativa, inscrição, execução, execução fiscal, ‘tribunal de contas’ (entre aspas)”.

Outrossim, utilizou-se do filtro “data de julgamento”, mantendo-se livre o campo de preenchimento referente à data inicial de julgamento e completando-se o campo de preenchimento referente à data final de julgamento com a data “10/08/2016”, que corresponde à data de julgamento tanto do Tema de Repercussão Geral 157, quanto do Tema 835, pelo Supremo Tribunal Federal, servindo de marco final – portanto – para a análise do panorama jurisprudencial previamente à fixação das teses no âmbito dos referidos Temas de Repercussão Geral.

Assim, dentre os resultados da busca, foram selecionados 6 (seis) julgados para análise, cujos acórdãos e votos condutores se revelaram bastante didáticos e – destarte – apropriados para o fim a que se destina o presente capítulo deste trabalho. Tais julgados estão distribuídos da seguinte forma, de acordo com a classificação apresentada pela ferramenta de pesquisa utilizada: Apelação Cível nº 70023312440 (Acórdão prolatado pela Vigésima Primeira Câmara Cível, em 09/04/2008); Apelação Cível nº 70043828615 (Acórdão prolatado pela Vigésima Primeira Câmara Cível, em 17/08/2011); Apelação Cível nº 70043391622 (Acórdão prolatado pela Quarta Câmara Cível, em 31/08/2011); Apelação Cível nº 70044814853 (Decisão Monocrática proferida pelo Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro, da Vigésima

Segunda Câmara Cível, em 08/09/2011); Embargos Infringentes nº 70051627057 (Acórdão prolatado pelo Décimo Primeiro Grupo Cível, em 07/12/2012); e Apelação Cível nº 70066691932 (Decisão Monocrática proferida pelo Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro, da Vigésima Segunda Câmara Cível, em 30/09/2015). Os julgados serão oportunamente referenciados conforme citados ao longo da monografia.

3.1 O entendimento da Corte gaúcha quanto à eficácia executiva das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual anteriormente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal

Partindo-se para a análise das decisões, em ordem cronológica de julgamento, a discussão é inaugurada pelo Acórdão proferido nos autos da Apelação Cível 70023312440, que julgou recursos interpostos no âmbito de Embargos à Execução Fiscal, e no qual prevaleceu o entendimento da Desembargadora Relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro:

Ementa: APELAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CDA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. 1. Os atos do Tribunal de Contas, por serem de natureza administrativa, estão sujeitos à apreciação do Judiciário, como ocorre com os atos administrativos em geral. VOTO VENCIDO. 2. A Fazenda pode se utilizar da execução fiscal para a cobrança dos valores inscritos em Certidão de Dívida expedida pelos Tribunais de Contas (art. 71, § 3º, da Constituição Federal), desde que proceda à inscrição em dívida ativa, extraindo a competente CDA. Tanto os débitos de natureza tributária ou não-tributária podem ser objeto de inscrição em dívida ativa para a futura propositura da execução fiscal. Inteligência do art. 2º, § 2º, da Lei nº 6.830/80 e do art. 39, § 2º, da Lei nº 4.320/64. 3. O administrador público está adstrito ao princípio constitucional da legalidade. Por isso, a concessão de direitos aos servidores públicos não é auto-aplicável, somente podendo ser concedidos através de lei instituidora. 4. Havendo previsão de obrigatoriedade da autorização para serviço extraordinário, e não existindo comprovação, nos autos, de que houve, efetivamente, autorização da autoridade competente para realização de horas extras, cabível o ressarcimento. 5. Havendo o pagamento do valor devido, não há cogitar de atualização daquele. 6. Possível a compensação dos honorários de advogado, de acordo com a súmula nº 306 do STJ. AFASTARAM, POR MAIORIA, A PRELIMINAR SUSCITADA, DE OFÍCIO, DE ILEGITIMIDADE DA JUSTIÇA COMUM, E, À UNANIMIDADE, DERAM PARCIAL PROVIMENTO AOS RECURSOS (Apelação Cível nº 70023312440, relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 09/04/2008).

Antes de se abordar a *ratio decidendi* prevalente, todavia, é imperioso fazer

menção à preliminar de incompetência suscitada – no caso – pelo Des. Genaro José Baroni Borges, que já bem evidencia a existência de entendimentos divergentes a respeito de um dos principais pontos abordados no capítulo anterior desta monografia, concernente ao grau de independência dos Tribunais de Contas e das respectivas decisões no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro.

Com efeito, o mencionado Desembargador sustentou, na ocasião, que a Justiça Comum seria incompetente para conhecer dos Embargos à Execução Fiscal opostos pelo então executado (ex-Prefeito Municipal de Seberi, Rio Grande do Sul), alusivos à cobrança de débitos imputados em razão da não aprovação das contas pelo Tribunal de Contas Estadual. O aludido entendimento fundamentou-se na premissa de que, considerando as atribuições constitucionais dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro (já abordadas no capítulo anterior), as decisões das Cortes de Contas não seriam passíveis de revisão pelo Poder Judiciário, porquanto provenientes de uma assim denominada “jurisdição especial”, de natureza administrativa. Veja-se trecho do Voto proferido pelo Des. Genaro José Baroni Borges quando do julgamento da Apelação em tela:

Portanto, a jurisprudência da Suprema Corte e a melhor doutrina orientam-se no sentido de que o julgamento proferido pelos Tribunais de Contas, configura-se jurisdição especial, no dizer de Ruy Cirne Lima, e insuscetíveis de revisão, reapreciação ou re julgamento pela Justiça comum, salvo nulidade por irregularidade formal grave ou manifesta ilegalidade (Apelação Cível nº 70023312440, relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 09/04/2008).

Entretanto, a preliminar suscitada foi afastada pelos demais julgadores, ao passo que – no mérito – o Des. Genaro José Baroni Borges acompanhou a Relatora, Des. Liselena Schifino Robles Ribeiro, de cujo Voto condutor se extraem importantes observações concernentes à reafirmação da eficácia executiva das decisões do Tribunal de Contas, sem implicação, todavia, da impossibilidade de revisão dos atos das Cortes de Contas pelo Poder Judiciário, em razão do Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição (art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988):

Não há dúvidas de que as decisões do Tribunal de Contas, que imputam débito a administrador público, por conduta irregular na gestão, são passíveis de exame por parte do Judiciário, para verificar a sua legalidade, em homenagem ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (RMS n. 12.349-0 – RO, Rel. Min. Francisco Falcão). [...] No caso, a certidão do TCE contempla os requisitos de liquidez e certeza necessários para a execução, pois título executivo se consubstancia (Apelação Cível nº 70023312440, relatora

Liselena Schifino Robles Ribeiro, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 09/04/2008).

É de se assinalar, ainda, que os fundamentos da Desembargadora Relatora também foram acompanhados pelo Des. Francisco José Moesch, terceiro julgador do caso e então Presidente da Vigésima Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2008).

Reafirmando o entendimento, a Vigésima Primeira Câmara Cível seguiu a mesma linha quando do julgamento da Apelação Cível 70043828615, em que o ex-Prefeito Municipal de Novo Machado, Rio Grande do Sul, buscava a reforma da sentença proferida em seu desfavor no âmbito de Embargos à Execução opostos contra a cobrança de débitos imputados por decisão definitiva do Tribunal de Conta do Estado:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO A ADMINISTRADOR MUNICIPAL. I - O Tribunal de Contas possui competência para julgar as contas dos administradores e para aplicar sanções e multas decorrentes de irregularidades, sendo que as decisões de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo, conforme dispõe o art. 71 da Constituição Federal. II - O exequente pode optar pela execução pelo rito do Código de Processo Civil ou da Lei de Execução Fiscal, visto que a Certidão emitida pelo Tribunal de Contas é revestida de eficácia executiva. No caso, o Município de Novo Machado optou pelo ajuizamento da execução com base no art. 585, VII e VIII, do CPC; logo, desnecessária a inscrição em dívida ativa. III - Havendo presunção de legitimidade do título executivo emitido pelo TCE e não tendo o embargante logrado comprovar fatos extintivos ou modificativos do débito nele consubstanciado, não há falar em extinção da execução. PRELIMINARES REJEITADAS. APELO DESPROVIDO (Apelação Cível nº 70043828615, relator Francisco José Moesch. Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 17/08/2011).

O apelante sustentava, dentre outras teses, que a Certidão de Decisão da Corte de Contas não seria dotada de eficácia executiva, porquanto ausente – no entendimento do recorrente – o requisito da certeza jurídica, necessário a todo e qualquer título executivo. Aduziu, pois, que a pretensão do Município de Novo Machado não estava devidamente instruída, pois haveria necessidade de se juntar, aos autos, outros documentos que comprovassem a origem da imputação do débito, inclusive para fins de possibilitar a defesa do então embargante. Fez, ainda, ponderações a respeito da necessidade de inscrição do débito em dívida ativa para fins de possibilitar a cobrança dos valores pela via da execução fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Nada obstante, como já antecipado, a pretensão do apelante foi afastada pelos julgadores da Vigésima Primeira Câmara Cível, que negaram provimento ao recurso, acompanhando – à unanimidade – o Voto proferido pelo Des. Relator Francisco José Moesch, do qual é possível extrair, novamente, o entendimento da plena exequibilidade das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas Estadual:

O Título está revestido de certeza, liquidez e exigibilidade. Conforme acima exposto, os débitos e multas imputados pelo Tribunal de Contas do Estado a administradores em decorrência de irregularidades, por inobservância das normas de administração financeira e orçamentária, têm eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, § 3º, da CF. O procedimento administrativo efetivado pelo Tribunal de Contas oferece às partes oportunidade de ampla defesa, não tendo o embargante apontado qualquer mácula no processo de Tomada de Contas e no julgamento proferido no âmbito do TCE. Transitada em julgado a decisão que imputou débito ao ex-Prefeito, impõe ao órgão público competente proceder à execução dos valores (Apelação Cível nº 70043828615, relator Francisco José Moesch. Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 17/08/2011).

Entrementes, embora diverso o órgão julgador, nos autos da Apelação Cível 70043391622, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também prestigiou as Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual, assentando a respectiva força executiva:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. MULTA IMPUTADA POR DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. OPÇÃO PELO RITO DA LEI Nº 6830/80. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. INCOMPATIBILIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO COM AÇÃO. EXTINÇÃO DO FEITO. As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas imputando débito ou multa possuem eficácia originária de título executivo (art. 71, § 3º, CF) permitindo a sua imediata execução pelo rito do CPC (art. 576 c/c o art. 585, VIII). Optando a Fazenda Pública pela cobrança do crédito por meio do procedimento especial previsto na Lei de Execução Fiscal, imprescindível a prévia inscrição em dívida ativa do débito imputado na Certidão de Decisão do Tribunal de Contas, e a extração da Certidão de Dívida Ativa, nos termos do art. 2º, §§ 3º, 5º e 6º, da Lei 6830/80. Precedentes jurisprudenciais. PROCESSO EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO (Apelação Cível nº 70043391622, relator José Luiz Reis de Azambuja. Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 31/08/2011).

Faz-se necessário assinalar, nada obstante, que – no caso concreto – a Corte negou provimento ao recurso e julgou extinta a execução movida pela Estado do Rio Grande do Sul contra o ex-Prefeito Municipal de Tapera, decorrente da imputação de multa ao gestor pelo Tribunal de Contas gaúcho. Isso porque, conforme se abordará de forma circunstanciada no item seguinte do presente capítulo, o exequente optou

pelo rito da execução fiscal, conquanto não tivesse procedido à prévia inscrição do débito em dívida ativa, resultando na inadequação da via eleita (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Sem prejuízo, importa, no momento, ressaltar que a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na fundamentação do Acórdão proferido nos autos da Apelação Cível analisada, externou o entendimento de que as certidões de decisão do Tribunal de Contas revestem-se de plena exequibilidade, pois, conforme trecho do Voto condutor proferido pelo Des. Relator José Luiz Reis de Azambuja, “[A] Certidão decorrente de decisão do Tribunal de Contas imputando multa a agente público, detém eficácia de título executivo extrajudicial, segundo dispõe o art. 71, § 3º, da CF/88 [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Semelhantemente, nos autos da Apelação Cível 70044814853, a Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por meio de Decisão Monocrática proferida pelo Des. Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro, manifestou-se no sentido da eficácia executiva das certidões de decisão do Tribunal de Contas, inobstante tenha – de forma similar ao que ocorreu no caso anterior – provido o recurso interposto pelo executado, julgando procedentes os Embargos à Execução Fiscal opostos, em razão da inadequação da via eleita face à ausência de prévia inscrição do débito exequendo na dívida ativa Município de São Luiz Gonzaga (exequente):

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. OPÇÃO DE EXECUÇÃO PELO RITO DA LEF. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E EXTRAÇÃO DE CDA. NÃO-PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO 2º, §§ 3º, 5º e 6º, DA LEI Nº 6.830/80. NECESSIDADE, OBSERVADO O RITO ESCOLHIDO. As decisões do Tribunal de Contas de que resulte imputação de débito ou multa possuem eficácia de título executivo, nos termos do art. 71, § 3º, da CF. Optando o credor por mover execução fiscal pelo rito da Lei nº 6.830/80, e não pelo procedimento da execução de título extrajudicial, a teor do art. 585, VIII, do CPC, há necessidade de prévia inscrição em dívida ativa e extração de CDA, com preenchimento dos requisitos do art. 2º, § 3º, 5º e 6º, da LEF. Precedentes do TJRS e STJ. Apelação provida liminarmente (Apelação Cível nº 70044814853, relator Carlos Eduardo Zietlow Duro. Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 08/09/2011).

Cabe pontuar, por cautela, a despeito de se estar diante de Decisão Monocrática, que a retromencionada decisão reproduz diversos outros julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (de diferentes órgãos julgadores, inclusive),

sendo esse o motivo que ensejou o julgamento do caso exclusivamente pelo então Relator, na forma do art. 557 do Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1973), à época vigente, dada a orientação jurisprudencial dominante da Corte a respeito da matéria.

Já no julgamento dos Embargos Infringentes 70051627057, o Décimo Primeiro Grupo Cível, além de ter reafirmado o entendimento jurisprudencial dominante na Corte acerca da eficácia executiva das certidões de decisão do Tribunal de Contas, ainda assentou que – ainda que diante de eventual execução promovida pelo rito da execução fiscal – não seria aplicável o instituto previsto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (BRASIL, 1980), relativo à suspensão do prazo prescricional decorrente da inscrição do débito em dívida ativa:

Ementa: EMBARGOS INFRINGENTES. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TÍTULO EXECUTIVO. A Certidão de Decisão do Tribunal de Contas, decorrente de seu dever de controle externo da Administração Pública, quando imputar débito ou multa ao administrador, tem eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do art. 71, § 3º, da Constituição Federal. Prescindível a inscrição em dívida ativa. CRÉDITO NÃO TRIBUTÁRIO. MULTA. PRESCRIÇÃO. CONFIGURAÇÃO. Tratando-se de crédito não tributário, aplica-se o prazo quinquenal previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32, conforme entendimento fixado pelo STJ, quando do julgamento do RESP 1.105.442/2011, sujeito ao procedimento do art. 543-C do CPC. Caso concreto em que a decisão do Tribunal de Contas transitou em julgado em 14/02/2006, quando passou a ser exigível o crédito decorrente de imputação de multa, com o ajuizamento da execução fiscal apenas em 29/07/2011, restando caracterizada a prescrição. EMBARGOS INFRINGENTES DESACOLHIDOS (Embargos Infringentes nº 70051627057, relatora Denise Oliveira Cezar. Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgados em 07/12/2012).

O aludido entendimento fez remissão à natureza das decisões dos Tribunais de Contas, justamente sustentando que os veredictos das Cortes de Contas constituem, *per se*, título executivo, de modo que, mesmo no âmbito de execução fiscal, o procedimento de prévia inscrição do débito em dívida ativa não teria o condão de alterar a exequibilidade do título, motivo pelo qual seria inaplicável a suspensão do prazo prescricional prevista no art. 2º, § 3º, da Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980). Veja-se trecho do Voto condutor do Acórdão, relatado pela Des. Denise Oliveira Cezar:

No caso das decisões dos Tribunais de Contas, entretanto, a exigibilidade do crédito se aperfeiçoa com o trânsito em julgado da decisão, por disposição expressa da CRFB, sendo de nenhuma influência sobre ela a eventual de inscrição em dívida ativa. A decisão à qual a própria Constituição da

República atribui a qualidade de certa e líquida, para ser exigida por meio de execução fiscal, não está sujeita ao atendimento de providência burocrática exigida na lei ordinária, de inscrição em dívida. Assim, revendo minha posição anterior, de que a execução fiscal nestes casos seria inepta sem a certidão de dívida, inclusive nos casos em que o título é uma decisão do Tribunal de Contas, convenci-me do integral acerto da decisão embargada, que entendeu inaplicável ao caso o §3º do art. 2º da Lei 6038/80 (Embargos Infringentes nº 70051627057, relatora Denise Oliveira Cezar. Décimo Primeiro Grupo Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgados em 07/12/2012).

É digno de nota que a redação do Voto em tela pode conduzir ao entendimento de que a Corte estaria dispensando – de uma maneira geral – a apresentação da Certidão de Dívida Ativa quando do ajuizamento de execução fiscal. Tal conclusão, todavia, além de não apresentar consonância com os demais julgados a respeito da matéria, estaria distorcida, na medida em que ignoraria o verdadeiro objeto de análise daquele julgamento: a incidência, nas execuções de decisões do Tribunal de Contas, do instituto da suspensão do prazo prescricional, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980).

Logo, utilizando-se da parcimônia e da contextualização necessárias para a esmerada análise do referido julgamento, entende-se que os fundamentos apresentados no Voto condutor possuem aplicabilidade restrita à questão da incidência – ou não, como é o caso – da suspensão do prazo prescricional decorrente da inscrição, em dívida ativa, do débito oriundo de decisão do Tribunal de Contas.

Por fim, tratando-se da Apelação Cível 70066691932, novamente em Decisão Monocrática proferida pelo Des. Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro, no âmbito da Vigésima Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, reafirmou-se a jurisprudência dominante da Corte para o fim de reconhecer a exequibilidade das certidões de decisão do Tribunal de Contas do Estado, consignando-se que “[...] as decisões do Tribunal de Contas com imputação de débito e/ou multa possuem eficácia de título executivo e geram crédito de natureza não-tributária [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

Visando à coerência, anota-se, uma vez mais, que, conquanto se trate de Decisão Monocrática, a tese do julgamento em tela foi erigida a partir de diversos outros precedentes do Tribunal de Justiça gaúcho (de diferentes órgãos julgadores, inclusive), motivo pelo qual se procedeu ao julgamento sob a sistemática do art. 557 do Código de Processo Civil de 1973 (BRASIL, 1973), à época vigente. Assim, trata-se de decisão que, por natureza, reúne e expõe a orientação jurisprudencial afeta à Corte como um todo.

Evidenciado o panorama jurisprudencial dominante no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a respeito da eficácia executiva das certidões de decisão oriundas do Tribunal de Contas do Estado, cabe reanalisar os julgados dessa mesma jurisprudência selecionada, dando enfoque à (in)adequação da execução dos referidos títulos pelas vias da execução fiscal e da execução por quantia certa (rito ordinário do Código de Processo Civil). Como já ligeiramente exposto, essa problemática, mesmo diante do amplo reconhecimento da exequibilidade das decisões da Corte de Contas, influencia sobremaneira o resultado concreto das execuções promovidas.

3.2 O entendimento da Corte gaúcha quanto à (in) adequação da execução das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa anteriormente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal

Não restando quaisquer dúvidas quanto à força executiva das certidões de decisão do Tribunal de Contas, a análise dos julgados também revela que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já admitia a possibilidade de promover a execução dos referidos títulos pelo rito da execução fiscal; e, para que tal procedimento especial fosse aplicável, mostrava-se imprescindível a prévia inscrição do débito na dívida ativa do ente exequente, a fim de possibilitar a extração de Certidão de Dívida Ativa. Tal é o entendimento externado na já abordada Apelação Cível 70023312440, conforme trecho do Voto condutor proferido pela Desembargadora Relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro:

Apesar de as certidões expedidas pelo TCE/RS, de acordo com o § 3º do art. 71 da Constituição Federal, terem eficácia de título executivo, nada impede ao credor o ajuizamento da ação de execução fiscal, procedendo, antes, à prévia inscrição em dívida ativa, nos termos dos §§ 3º, 5º e 6º do art. 2º da Lei nº 6.830/80 (Apelação Cível nº 70023312440, relatora Liselena Schifino Robles Ribeiro, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 09/04/2008).

Percebe-se, pois, que – desde o primeiro julgado da jurisprudência selecionada para análise – fica evidente o entendimento da Corte no sentido de que, inobstante as certidões de decisão do TCE possam ser, de plano, executadas (seguindo-se o rito ordinário da execução por quantia certa, prevista no Código de Processo Civil), caso

o credor opte pelo procedimento da execução fiscal, disciplinado na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 a prévia inscrição do débito exequendo, em dívida ativa, é requisito formal indispensável para a execução (BRASIL, 1980).

Essa lição fica ainda mais evidente no âmbito da Apelação Cível 70043828615 (ementa colacionada no item anterior deste capítulo), em cujos autos o Tribunal enfrentou justamente a hipótese contrária, ou seja, a desnecessidade a prévia inscrição do débito em se tratando de execução movida pelo rito ordinário do Código de Processo Civil. Vale ressaltar, no caso em apreço, o apelante buscava a reforma da sentença que julgou improcedentes os Embargos à Execução por ele opostos, alegando a inexistência da inscrição em dívida ativa como fator impeditivo da execução. Contudo, a Corte negou provimento ao recurso, assentando que “[N]o caso, o Município de Novo Machado optou pelo ajuizamento da execução com base no art. 585, VII e VIII, do CPC; logo, desnecessária a inscrição em dívida ativa” (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Externando o mesmo entendimento, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça gaúcho, ao julgar a Apelação Cível 70043391622, extinguiu – sem resolução do mérito – execução fiscal movida pelo Estado do Rio Grande do Sul, calcada em certidão de decisão do Tribunal de Contas cujo débito não havia sido previamente inscrito em dívida ativa. Assim, os julgadores reconheceram a inadequação da via eleita, resultando na impossibilidade de prosseguimento da execução (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

A leitura do Voto condutor do Desembargador Relator José Luiz Reis de Azambuja traz uma importante observação de como o referido Magistrado classifica – ou pelo menos classificava, à época – o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quanto à matéria, denominando-a “flexibilizada”, em razão da admissão, pela Corte, da execução das decisões do Tribunal de Contas pelo rito ordinário do Código de Processo Civil e, também, pelo rito da execução fiscal:

Este Tribunal, em interpretação jurisprudencial flexibilizada, orienta-se pela possibilidade alternativa da cobrança do crédito constituído por decisão do Tribunal de Contas, pela via da Lei de Execução Fiscal, desde que o título exequendo submeta-se aos procedimentos administrativos prévios exigidos pela regra especial (Apelação Cível nº 70043391622, relator José Luiz Reis de Azambuja. Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 31/08/2011).

Anota-se, sem prejuízo, que o referido julgado – uma vez mais – refere a

imprescindibilidade da inscrição, em dívida ativa, do débito oriundo de decisão do Tribunal de Contas, de modo que tal providência prévia se mostra como requisito indispensável para a promoção da execução pelo rito especial da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980: “[D]ito de outro modo, somente a Certidão de Dívida Ativa, regularmente extraída, pode aparelhar a execução fiscal [...]” (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

A necessidade da escorreita observância das disposições legais incidentes e, principalmente, da orientação jurisprudencial da Corte, ficou igualmente evidenciada no âmbito da Apelação Cível 70044814853, em que a Vigésima Segunda Câmara Cível, por meio de Decisão Monocrática proferida pelo Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro, calcada na orientação jurisprudencial dominante do Tribunal, decretou a nulidade da execução fiscal movida pelo Município de São Luiz Gonzaga, em razão de o ente não ter procedido à prévia inscrição, em dívida ativa, do débito oriundo de decisão proferida pelo Tribunal de Contas contra o ex-Prefeito da Municipalidade (RIO GRANDE DO SUL, 2011).

Vale ressaltar, ademais, que, no julgamento do recurso em questão, o Desembargador Relator também fundamentou sua decisão na premissa de que o rito previsto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980, confere privilégios processuais à Fazenda Pública. Assim, por consequência, os requisitos nela estatuídos (como, no caso, o procedimento de prévia inscrição do débito em dívida ativa) devem ser estritamente observados:

No caso concreto, ainda que possível a propositura de execução com amparo no art. 585, VIII, do CPC, optou o exequente pelo rito da Lei nº 6.830/80, para o qual, como providência prévia, impunha-se a inscrição em dívida ativa e a extração de CDA, o que não foi observado, inviabilizando o prosseguimento da execução fiscal, com os típicos privilégios que assegura à Fazenda Pública (Apelação Cível nº 70044814853, relator Carlos Eduardo Zietlow Duro. Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em: 08/09/2011).

Por outro lado, nos Embargos Infringentes 70051627057, julgados pelo Décimo Primeiro Grupo Cível do Tribunal, a Corte – como referido no item anterior do presente capítulo – aparenta fraquejar em seu entendimento acerca da imprescindibilidade da prévia inscrição do débito oriundo de decisão do Tribunal de Contas para fins de execução fiscal. Contudo, contextualizando-se o teor da decisão e, levando-se em conta estritamente o que estava em discussão por ocasião do julgamento, entende-

se que as referências realizadas quanto à desnecessidade de inscrição do débito oriundo de decisão do Tribunal de Contas servem, unicamente, para sustentar o entendimento da inaplicabilidade – para débitos de tal natureza – do instituto da suspensão do prazo prescricional, previsto no art. 2º, § 3º, da Lei de Execução Fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2012).

Finalmente, analisando-se a Decisão Monocrática proferida pelo Desembargador Relator Carlos Eduardo Zietlow Duro nos autos da Apelação Cível 70066691932, calcada em diversos outros precedentes de diferentes órgãos julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, extrai-se, novamente, a orientações jurisprudencial dominante da Corte no sentido da possibilidade de execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas tanto pelo rito comum do Código de Processo Civil, como também pelo rito da execução fiscal (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

No segundo caso, leia-se, optando o exequente pelo rito da execução fiscal, tem-se como requisito indispensável a prévia inscrição do débito na dívida ativa do ente exequente e a consequente extração de Certidão de Dívida Ativa (CDA). Para ilustrar, cita-se trecho da referida decisão:

Com efeito, as decisões do Tribunal de Contas com imputação de débito e/ou multa possuem eficácia de título executivo e geram crédito de natureza não-tributária, podendo o credor optar pela execução de título extrajudicial com fulcro no art. 585, VIII, do CPC, ou por execução fiscal, mediante a prévia inscrição do débito em dívida ativa e a extração de CDA, com os procedimentos correlatos, nos termos dos §§ 3º, 5º e 6º do art. 2º da Lei nº 6.830/80, tratando-se de um dos meios processuais aptos para a cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, compreendidas a tributária e a não-tributária, hipótese adotada no caso, em que Município apelante propôs execução fiscal, determinada a citação da executada na forma da Lei nº 6.830/80 (Apelação Cível nº 70066691932, relator Carlos Eduardo Zietlow Duro. Vigésima Segunda Câmara Cível. Tribunal de Justiça do RS, julgado em 30/09/2015).

Desse modo, com base na análise dos julgados em tela, fica evidenciado o quadro jurisprudencial dominante no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul previamente aos julgamentos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, pelo Supremo Tribunal Federal, no que se refere à (in)adequação da execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pelas vias da execução fiscal e da execução por quantia certa (rito ordinário do Código de Processo Civil).

Como visto, o Tribunal de Justiça gaúcho já admitia – à época – que as

decisões da Corte de Contas fossem executadas com base no procedimento do Código de Processo Civil ou com base no procedimento especial da Lei de Execução Fiscal (BRASIL, 1980). A orientação jurisprudencial prevalente, sem prejuízo, sempre estabeleceu uma clara diferenciação entre os requisitos necessários para a promoção da execução conforme cada uma dessas modalidades.

Nesse diapasão, e retomando ligeiramente o abordado no item anterior do presente capítulo, conquanto as decisões do Tribunal de Justiça do Estado não tenham negado vigência à eficácia executiva das decisões do Tribunal de Contas – expressamente prevista no art. 71, § 3º, das Constituição Federal (BRASIL, 1988), como já visto –, forçoso reconhecer que a Corte gaúcha tem estabelecido condicionantes à plena exequibilidade desses títulos em sede de execução fiscal.

Deveras, em se tratando de débitos oriundos do Tribunal de Contas que são cobrados por meio do procedimento especial previsto na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (BRASIL, 1980), tem-se um cenário de restrição da eficácia da norma estatuída pelo Constituinte originário, a fim de adequar a respectiva aplicação aos parâmetros do diploma retromencionado, que – inclusive – é anterior à própria Constituição, promulgada em 5 (cinco) de outubro de 1988.

Por outro lado, a aludida restrição, ao que consta, não possui o condão de inviabilizar totalmente a pretensão do legislador constituinte, pois, como demonstrado, as certidões de decisão do Tribunal de Contas sempre foram reconhecidas como títulos plenamente exequíveis, bastantes em si mesmos para deflagração de execução, desde que seguindo o rito ordinário da execução por quantia certa, previsto no Código de Processo Civil (seja o anterior, seja o atualmente vigente).

Sem prejuízo, embora – como já visto – o título decorrente da imputação de débito pelo Tribunal de Contas se constitua em dívida de natureza não tributária exigível pelo rito da execução fiscal (MAZZA, 2024), cabe ainda trazer à baila, por analogia, a reflexão doutrinária acerca da distinção entre a constituição e a inscrição do crédito tributário. Dessa forma, lecionam Paulsen, Ávila e Sliwk (2018, p. 394):

Não se confundem a constituição do crédito com a sua inscrição em dívida ativa. O crédito, devidamente apurado, caso seja satisfeito pelo devedor quando notificado para o pagamento, sequer chega a ser inscrito em dívida ativa. Inscreve-se dívida já apurada e notificada ao devedor, que não a tenha pago. Ou seja, a inscrição pressupõe a existência de crédito devidamente constituído e que esteja em aberto.

Esse raciocínio ratifica, portanto, que o condicionamento da promoção da execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pelo rito da Lei de Execução Fiscal, segundo pressupostos previstos no próprio diploma, mediante exigência da prévia inscrição do crédito em dívida ativa, também não pode ser confundido com a própria constituição do débito imputado, que é proveniente da força executiva conferida pela Constituição à decisão da Corte de Contas e pode – igualmente – ser adimplido de forma voluntária, evitando-se a adoção de providências administrativas tendentes à execução forçada com base na Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980.

Superada a questão do panorama jurisprudencial anteriormente dominante no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, cumpre analisar, no próximo capítulo os julgamentos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de que se possa determinar – posteriormente – o respectivo impacto sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quanto à matéria.

4 TEMAS DE REPERCUSSÃO 157 E 835: AS TESES FIXADAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O IMPACTO NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL

Adentra-se, a partir deste momento, no estudo direto dos julgamentos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, pelo Supremo Tribunal Federal, a fim de possibilitar a posterior análise, também no bojo deste capítulo final, do impacto que os referidos julgados tiveram sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande no que toca à (in)exequibilidade das certidões de decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa.

Desse modo, primordialmente, serão analisados os fundamentos jurídicos que serviram de alicerce para a formação da *ratio decidendi* e, conseqüentemente, para a fixação das teses de repercussão geral pelo Pretório Excelso. De forma semelhante ao método utilizado quando do capítulo antecedente, utilizou-se da ferramenta de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, disponibilizada na rede mundial de computadores, a partir do que se passou à análise do inteiro teor dos Acórdãos proferidos no âmbito dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835.

Como se perceberá no decorrer do capítulo, os julgados analisados, mormente nos respectivos votos condutores e divergentes, apresentam constantes menções aos fundamentos teóricos já abordados ao longo desta monografia, constitutivos do arcabouço jurídico-normativo-constitucional que trata das atribuições dos Tribunais de Contas no ordenamento jurídico brasileiro, da simetria que deve haver entre a atuação desses órgãos de controle externo no âmbito da União e dos Estados, bem como – em última análise – do grau de independência das aludidas Cortes de Contas e respectivas decisões, tudo o que impacta diretamente na eficácia executiva das certidões de decisão daí originadas.

4.1 Julgamento do Tema de Repercussão Geral 157 pelo Supremo Tribunal Federal: fundamentos e tese fixada

Antes de abordar os fundamentos adotados no julgamento do Tema de Repercussão Geral em tela, é imperativo compreender o caso concreto que deu ensejo à apreciação da matéria pelo Supremo Tribunal Federal.

Nesse diapasão, conforme se extrai do Relatório e do Voto do Acórdão sob

análise (Supremo Tribunal Federal, 2016), de lavra do Eminente Relator, Ministro Gilmar Ferreira Mendes, o Pretório Excelso estava diante de recurso extraordinário (número 729.744), afetado à sistemática da repercussão geral, interposto pelo Ministério Público Eleitoral, que buscava a reforma de Acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral no âmbito de Recurso Especial Eleitoral, o qual manteve o registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira, candidato ao cargo de Prefeito Municipal de Bugre, Minas Gerais, durante as eleições de 2012:

Trata-se de recurso extraordinário, substitutivo do RE-RG 597.362, paradigma do Tema 157 da sistemática da repercussão geral (competência exclusiva da câmara municipal para julgamento das contas do prefeito), interposto pelo Ministério Público Eleitoral contra acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, nos autos do Recurso Especial Eleitoral n. 604-76 (19.203/2012)/MG, que manteve o deferimento do pedido de registro de candidatura de Jordão Viana Teixeira ao cargo de prefeito do município de Bugre/MG nas eleições de 2012 [...]. Sustenta-se, em síntese, que, no silêncio do Poder Legislativo local ou no caso em que não seja atingido quórum qualificado de dois terços dos membros da câmara municipal para rejeição, deverá prevalecer o parecer emanado do tribunal de contas no sentido da desaprovação das contas do prefeito, com a consequente declaração de sua inelegibilidade (art. 1º, I, “g”, da LC 64/90). Pugna-se pela reforma do acórdão impugnado, para que seja indeferido o registro de candidatura do recorrido. (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Com efeito, consta do referido julgado (BRASIL, 2016) que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais havia emitido, no ano de 2008, Parecer pela rejeição das contas do aludido candidato, referente ao exercício do ano de 2001, período durante o qual ocupara o cargo de Prefeito Municipal de Bugre, Minas Gerais. Em razão disso, a candidatura de Jordão Viana Teixeira havia sido impugnada perante a Justiça Eleitoral, no ano de 2012, por uma coligação político-partidária contrária, sendo essa a origem do imbróglio recursal que – então – foi submetido à apreciação do Supremo.

Outrossim, o Eminente Relator destacou que os recorrentes, ao fundamentarem sua pretensão ao conhecimento e provimento do recurso extraordinário, apontavam violação ao art. 31, § 2º, da Constituição Federal. Para facilitar a compreensão da questão ora sob análise, cita-se o referido dispositivo da Carta Política (BRASIL, 1988):

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

[...]

§ 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.

Ocorre que, no caso concreto, conforme constou dos autos em tela (BRASIL, 2016), a Câmara de Vereadores de Bugre, Minas Gerais, não havia apreciado o Parecer emitido pelo Tribunal de Contas, de modo que, nas razões recursais, sustentava-se que deveria prevalecer a decisão da Corte de Contas face à ausência de manifestação do Poder Legislativo local. À falta de apreciação das contas do prefeito, por parte da Câmara de Vereadores, resultando em uma alegada presunção de validade da decisão emanada do Tribunal de Contas, o Eminente Relator referiu-se como “julgamento ficto”. Tal esclarecimento é essencial para que se possa compreender as considerações mais adiante elencadas, concernentes aos fundamentos jurídicos aventados no curso do julgamento do Tema de Repercussão Geral em tela.

Diante desse quadro fático, o que se sustentava, em última análise, era que o candidato Jordão Viana Teixeira deveria ser considerado inelegível, do que resultaria a necessária procedência da pretensão recursal em ver o aludido registro de candidatura indeferido, impossibilitando a participação do político no pleito eleitoral (BRASIL, 2016). O fundamento legal para tal inelegibilidade, por sua vez, remontaria ao previsto no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, cuja literalidade também se transcreve no intuito de evidenciar a tese recursal submetida a julgamento (BRASIL, 1990):

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;

Tais argumentos, todavia, no entendimento do Relator Min. Gilmar Mendes (BRASIL, 2016), não mereciam prosperar, na medida em que seriam contrários à sistemática erigida pela Constituição Federal no que diz respeito ao julgamento das

Contas do Chefe do Poder Executivo. O Ministro pontuou, nesse diapasão, que o referido julgamento das contas do Chefe do Executivo seria de competência exclusiva do Poder Legislativo, na forma do art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, dispositivo esse que – inobstante se refira à atribuição do Congresso Nacional – seria de observância obrigatória por parte das Constituições dos Estados, em cumprimento ao disposto no art. 75, também da Constituição Federal.

Na ocasião, o Ministro Relator asseverou, ainda, que a jurisprudência do Supremo já vinha estabelecendo diferenciações entre o julgamento das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo e o julgamento de contas de gestão relativas à aplicação de recursos por outros administradores de dinheiros públicos (ou pelo próprio prefeito municipal, agindo na qualidade de ordenador de despesas), correspondendo tais diferentes situações às previsões dos incisos I e II do art. 71 da Constituição Federal, respectivamente:

No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, esta Corte tem reconhecido a clara distinção entre (i) a competência para apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, inciso I, CF/88; e (ii) a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Assim, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas. (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

No Voto do Ministro Relator prevaleceu, pois, o entendimento de que o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, no âmbito municipal, seria de competência exclusiva da Câmara de Vereadores local, por se tratar de prerrogativa constitucional dos titulares de mandato eletivo, mormente porque tal julgamento não seria apenas técnico, senão político, “[...] já que objetiva analisar, além das exigências legais para aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva” (BRASIL, 2016).

Assim, o Relator assentou, em conclusão, que o Parecer exarado pelo Tribunal de Contas quanto às contas que o prefeito municipal deve prestar anualmente (art. 71, inciso I, da Constituição Federal) não é vinculante, possuindo caráter opinativo, de

modo a competir – tão somente – à Câmara de Vereadores julgar as referidas contas, sendo incabível o julgamento ficto, ou seja, a presunção da validade do Parecer do Tribunal de Contas em razão do decurso do prazo legal ou regimental para a apreciação das contas anuais pelo Poder Legislativo (BRASIL, 2016).

Nada obstante, é necessário realçar um trecho muito importante do Voto do Min. Gilmar Mendes, em que o Relator referiu expressamente que a eventual aprovação das contas pela Câmara Municipal, na hipótese de Parecer desfavorável do Tribunal de Contas, não afastaria a possibilidade de responsabilização civil, criminal ou administrativa do gestor, tendo como efeito – unicamente – o afastamento da inelegibilidade prevista na Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Veja-se:

Sublinhe-se, entretanto, que, no caso de a Câmara Municipal aprovar as contas do prefeito, o que se afasta é apenas sua inelegibilidade. Os fatos apurados no processo político-administrativo poderão dar ensejo à sua responsabilização civil, criminal ou administrativa (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Essa observação é de fundamental importância para a posterior análise da forma como o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul vem aplicando o referido precedente e será, oportunamente, retomada.

Todavia, no momento, cabe tão somente pontuar que, alicerçando a sua decisão nos fundamentos até aqui exposto, o Relator Min. Gilmar Mendes votou por negar provimento ao recurso extraordinário, propondo a seguinte tese:

[...] 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 (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Na sequência, apreciando os termos do Voto do Relator, o Ministro Edson Fachin votou também por não prover o recurso extraordinário em julgamento, acompanhando – na integralidade – o Relator Min. Gilmar Mendes. Quanto à tese proposta, também acompanhou o Relator, aderindo, contudo, a uma proposta de complementação da tese, sugerida pelo Min. Luís Roberto Barroso, a seguir abordada (BRASIL, 2016).

No ponto, o Min. Barroso, ao votar, explicitou que acompanhava o Relator quanto ao desprovemento do recurso extraordinário paradigma. Entretanto, Barroso fez uma importante observação que – posteriormente – também foi debatida pelo demais ministros, no sentido de que a omissão na apreciação das contas do gestor municipal, por parte da Câmara de Vereadores, seria inconstitucional (BRASIL, 2016).

Assim, no caso concreto, para o Min. Barroso, estar-se-ia diante de uma omissão inconstitucional, pois, como já discorrido alhures, o Parecer emitido pelo Tribunal de Contas acerca das contas do então Prefeito Municipal de Bugre, Minas Gerais, não foi – de fato – apreciada pela Câmara de Vereadores daquela municipalidade, que ficou silente, dando azo para a tese do julgamento ficto das contas (BRASIL, 2016).

Desse modo, quando do Voto quanto à tese proposta, o Min. Barroso defendeu de forma ferrenha – inclusive respondendo a contrapontos formulados por demais ministros, conforme constou do próprio Acórdão – que, conquanto acompanhasse o Relator no julgamento do recurso, haveria de ser complementada a tese para o fim de declarar inconstitucional a prática de a Câmara Municipal não deliberar, em prazo razoável, acerca do Parecer oriundo do Tribunal de Contas, sob pena de se estar fomentando uma espécie de inércia proposital dos órgãos legislativos, mormente quando o Chefe do Poder Executivo possuísse amplo apoio da casa legislativa correspondente (BRASIL, 2016).

O Ministro Teori Zavascki, por sua vez, em sede de Antecipação ao Voto, pontuou que a inelegibilidade decorrente da rejeição das contas do prefeito subsiste, tendo por base exclusivamente a decisão do Tribunal de Contas, quando o alcaide atua na condição de ordenador de despesas, ou seja, em se tratando de contas de gestão, e não das contas anuais prestadas ao Poder Legislativo (BRASIL, 2016).

Abrindo divergência, o Ministro Luiz Fux sustentou a tese de que o Parecer dos Tribunais de Contas, inclusive quanto às contas de governo de gestor municipal (art. 71, inciso I, da Constituição Federal), possui presunção de validade e de legitimidade, devendo prevalecer enquanto não sobrevir (e mesmo que não sobrevenha) decisão contrária por parte do Poder Legislativo, em sede de maioria qualificada de 2/3, tal qual prevê o art. 31, § 2º, da Constituição da República (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, o Ministro Fux, além de fundamentar seu entendimento – também – na compreensão de que a omissão do Poder Legislativo quanto à apreciação das contas do gestor seria inconstitucional, assentou que, justamente em

razão disso, a solução do texto constitucional seria no sentido da prevalência da decisão da Corte de Contas, enfatizando que, no julgamento desse órgão, prevaleceria o critério técnico, ao passo que, no julgamento do próprio Legislativo, prevaleceria o elemento político:

O julgamento das contas de gestão envolve, como é sabido, a análise acerca da escoreita execução de despesas e contratos administrativos, das ordens de empenho, da observância às diretrizes contábeis, dentre noutros aspectos. [...] Daí a presunção de legitimidade e de legalidade dispensada pela Carta Magna ao parecer emanado pelo Tribunal de Contas. Deveras, a deliberação do parecer das Corte de Contas pela Câmara nada tem que vez com aspectos técnicos, mas, em vez disso, se relaciona apenas e tão somente com aspectos políticos. [...] Nesse pormenor, é preciso encampar uma premissa *realista* e *sincera* a respeito dos efeitos da omissão em julgar as contas: a *inertia deliberandi* equivale a um não decidir. Ora, se a matéria não fora levada a julgamento de forma serôdia na Câmara dos Vereadores existe alguma razão não republicana para tal: a não obtenção do quórum qualificado de 2/3 para derrubada no parecer (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Forte nessas premissas, o Ministro Luiz Fux votou, então, no sentido de dar provimento ao recurso extraordinário e, quanto à tese proposta, divergiu do Relator para o fim de assentar que, em caso de omissão da Câmara de Vereadores no que diz respeito à apreciação das contas do prefeito, deve prevalecer o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas (BRASIL, 2016).

Acompanhando a divergência inaugurada pelo Ministro Fux, o Ministro Dias Toffoli, em seu Voto, também sustentou a posição de que o Parecer oriundo do Tribunal de Contas resguarda eficácia jurídica, produzindo efeitos imediatos, enquanto não for rejeitado pela Câmara Municipal em sede de apreciação das contas do prefeito. Toffoli assim o fez dando enfoque para o entendimento de que, no caso particular dos Municípios, o Constituinte Originário estabeleceu previsão específica – inexistente para os âmbitos estadual e federal –, assentando expressamente, no já diversas vezes mencionado art. 31, § 2º, da Carta Política, que o parecer prévio da Corte de Contas só deixa de prevalecer pelo voto de 2/3 dos Vereadores (BRASIL, 2016).

Logo, para o Ministro Toffoli, a existência da referida previsão normativa específica não poderia ser interpretada de maneira que não no sentido de que, quanto aos Municípios, a Constituição erigiu uma sistemática própria, em que se confere prevalência ao parecer do Tribunal de Contas, o qual vigora até ulterior deliberação

do Legislativo local em sentido contrário, mormente diante da realidade peculiar de tais entes políticos, que se encontrariam – consoante referido pelo Ministro – em um patamar de menor escrutínio fiscalizatória em relação aos Estados e à União:

A Constituição, no que diz respeito a prefeito, diferentemente do que disse em relação a presidente, diferentemente do que disse em relação a governador, diz que o parecer prevalece até que seja rejeitado. E não é por uma maioria qualquer, nem simples, nem absoluta; uma maioria qualificada. Talvez, a razão de ser disso, Senhor Presidente, seja exatamente porque, no âmbito Federal, no âmbito dos estados, existam muito mais órgãos de controle, exista uma transparência muito maior do que nos municípios. E daí, então, a Constituição, em seu texto originário, ter dado uma força maior àquilo que decide o tribunal de contas no que concerne aos municípios, em contraste com o que concerne ao presidente da República ou aos governadores (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Assim, o Ministro Toffoli votou por dar provimento ao recurso extraordinário em julgamento, embora tenha, quanto à tese de repercussão geral, aderido à tese proposta pelo Min. Relator Gilmar Mendes, por entender que não seria adequado formular ou aderir a tese diversa daquela que, ao final do julgamento, sagrou-se vencedora (BRASIL, 2016).

Lado outro, em sede de voto vogal, a Ministra Cármen Lúcia, fazendo remissão a outros julgados oriundos de sua atuação junto ao Tribunal Superior Eleitoral, votou por desprover o recurso, aderindo à corrente de que o julgamento das contas de governo ou de gestão do prefeito seria competência da Câmara de Vereadores. Todavia, a Ministra propôs fixar tese diversa daquela proposta pelo Ministro Relator: “a omissão da Câmara Municipal em apreciar o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre as contas anuais, de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do prefeito, não corresponde à aprovação tácita do parecer” (BRASIL, 2016).

Em voto que, no mérito, praticamente não se distinguiu daquele proferido pela Ministra Cármen Lúcia, o Ministro Marco Aurélio também sustentou – mormente diante de precedentes por ele invocados, do próprio Supremo Tribunal Federal – que o julgamento de qualquer modalidade de contas do prefeito municipal compete, exclusivamente, à Câmara Municipal de Vereadores. Entrementes, o Ministro realçou que, no seu entender, a Constituição Federal é clara ao dispor que o exercício da atividade de controle externo do Executivo compete ao Poder Legislativo, reservando-se aos Tribunais de Contas – nesse contexto – uma função auxiliar e consultiva. Votou o Ministro, pois, pelo desprovimento do recurso extraordinário, aderindo à tese

proposta pelo Relator (BRASIL, 2016).

O Ministro Celso de Mello também acompanhou o Relator, fundamentando seu Voto de maneira muito semelhante às razões expostas pelo Ministro Marco Aurélio, de modo a reconhecer a competência exclusiva do Poder Legislativo para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo de qualquer grau da Federação – aí inclusos os prefeitos municipais – mediante auxílio de natureza consultiva, prestado pelos Tribunais de Contas. O Ministro asseverou, ainda, que o julgamento das contas do chefe do Executivo, pelo Legislativo, seria prerrogativa inerente ao cargo daquele, diante das atribuições exercidas enquanto titular de mandato eletivo, bem assim que, em razão disso, não se sustentaria a tese do julgamento ficto das contas, inclusive porque a eventual inelegibilidade daí decorrente representaria uma restrição muito gravosa ao direito fundamental de participação política passiva do mandatário (BRASIL, 2016).

Por fim, assinala-se que, conforme constante do Acórdão analisado, o Ministro Edson Fachin limitou-se a acompanhar o Relator, conquanto tenha aderido à complementação da tese de repercussão geral proposta pelo Min. Luís Roberto Barroso. Lado outro, quando à Ministra Rosa Weber, constou, no Acórdão em tela, tão somente o seu Voto quanto à tese proposta pelo Relator, à qual a Ministra aderiu, mas também pugnando pela complementação proposta pelo Min. Barroso, tal como o fez o Ministro Fachin (BRASIL, 2016).

Finalmente, então, após votar sobre a tese de repercussão geral proposta – ocasião em que acompanhou o Relator –, o Ministro Ricardo Lewandowski, no exercício da presidência da Corte, proclamou o resultado do julgamento, negando provimento ao recurso extraordinário e fixando a seguinte tese:

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 (Recurso Extraordinário nº 729.744, relator Min. Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Diante de todo o exposto, percebe-se que prevaleceu, no Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral 157, o entendimento do Voto proferido pelo Relator, Ministro Gilmar Mendes, o qual confere à Câmara Municipal de Vereadores a competência exclusiva do julgamento das contas do prefeito (não se fazendo distinção clara, no enunciado de tese, acerca da natureza

das contas), de modo que o Parecer oriundo do Tribunal de Contas competente seria tão somente opinativo, não produzindo efeitos enquanto não apreciado, em definitivo, pelo Legislativo local.

Salienta-se, em antecipação ao tópico seguinte, que os fundamentos adotados e a conclusão extraída quando do julgamento do Tema de Repercussão Geral 157 são muito semelhantes àqueles que prevaleceram – também – por ocasião da apreciação do Tema 835, assim denotando a coesão e a coerência do Supremo Tribunal Federal na análise da matéria em discussão.

4.2 Julgamento do Tema de Repercussão Geral 835 pelo Supremo Tribunal Federal: fundamentos e tese fixada

Dando sequência, impende analisar o julgamento do Tema de Repercussão Geral 835, pelo Supremo Tribunal Federal, o qual trata de temática muito semelhante, porém não idêntica (como se verá a seguir), em comparação ao Tema de Repercussão Geral 157, anteriormente abordado.

Assim como no item anterior, é necessário expor o caso concreto que deu ensejo à apreciação da questão pelo. Com efeito, conforme deflui do Relatório de lavra do Relator, Ministro Barroso, o STF estava diante do recurso extraordinário nº 848.826, afetado à repercussão geral, em que José Rocha Neto buscava a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral, o qual havia mantido o indeferimento do seu registro de candidatura para concorrer a Deputado Estadual:

Trata-se de recurso extraordinário pelo qual José Rocha Neto se insurge contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) que manteve decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará (TRECE) indeferindo seu registro de candidatura ao cargo de Deputado Estadual. A decisão impugnada considerou o recorrente inelegível, nos termos do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, sob o fundamento de que, para caracterização da hipótese da alínea g, é suficiente a existência d pronunciamento do Tribunal de Contas que rejeita contas do Prefeito que ag como ordenador de despesas. Em síntese, o recorrente afirma ser o Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (TCM-CE) incompetente para apreciar as contas dos Prefeitos Municipais. Além disso, alega não estar evidenciada a prática de ato doloso de improbidade administrativa de modo a acarretar a inelegibilidade do recorrente e impedir o indeferimento de sua candidatura (Recurso Extraordinário nº 848.826, relator Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

A decisão recorrida, por sua vez, tinha por base a desaprovação das contas do

candidato pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará (o qual, assinala-se, trata-se de um Tribunal de Contas Estadual), relativamente ao exercício do ano de 2001, quando ocupara o cargo de Prefeito Municipal de Horizontina, Ceará. Na origem, conforme deflui do referido julgado, o Ministério Público Eleitoral havia ajuizado ação de impugnação de registro de candidatura, sustentando que a referida desaprovação das contas tornava o candidato inelegível nos moldes do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, nos termos do acórdão em tela, acatando a tese da inelegibilidade, o Tribunal Superior Eleitoral havia mantido a decisão da instância recorrida, sob o fundamento de que as contas desaprovadas, no caso concreto, possuiriam a natureza de contas de gestão (e não de governo), correspondendo – portanto – à hipótese normativa contida no art. 71, inciso II da Constituição Federal, de modo que a desaprovação emanada do Tribunal de Contas seria bastante para o fim de reconhecer o candidato como inelegível (BRASIL, 2016).

Inaugurando o julgamento, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, evocou precedentes do Tribunal Superior Eleitoral – embora tenha reconhecido que a jurisprudência daquela Corte não se comportou de maneira uníssona ao longo dos anos – para sustentar que, em se tratando da definição do órgão competente para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, o critério distintivo a ser levado em contas corresponderia à natureza das contas prestadas: se de governo ou se de gestão. A primeira modalidade estaria relacionada, em apertada síntese, à execução orçamentária, financeira e patrimonial promovida pelo Chefe do Executivo enquanto agente político; já a segunda, diferentemente, estaria relacionada aos atos administrativos que comportam ônus ao erário, praticados pelo Chefe do Executivo na qualidade de ordenador de despesas, ou seja, no exercício de função estritamente administrativa e não necessariamente vinculada ao desempenho das funções de governo:

À vista da exposição até aqui desenvolvida, resta claro que o julgamento de contas na sistemática constitucional de controle externo da administração pública é determinado pela natureza dos atos praticados e das contas correspondentes prestadas, e não em razão do cargo ocupado pela pessoa que os pratica e presta suas respectivas contas. Cabe enfatizar: para as contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou de resultados, o julgamento será político, razão pela qual se aplica, na hipótese, o art. 71, I, da Constituição. Mas se as contas prestadas forem de gestão, igualmente chamadas de contas de ordenadores de despesas, o julgamento será técnico-administrativo, a ser feito, definitivamente, pelo Tribunal de

Contas, por força do art. 71, II, da Constituição Federal, independentemente do cargo ocupado por quem pratica os atos e presta as contas correspondentes (Recurso Extraordinário nº 848.826, relator Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Logo, como deflui do trecho do Voto do Ministro Barroso, acima colacionado, o Relator entendeu que, em se tratando de contas de governo, a competência para julgamento seria exclusiva do Poder Legislativo, exercendo os Tribunais de Contas função auxiliar na emissão de parecer prévio informativo. Lado outro, em se tratando de contas de gestão, as Cortes de Contas seriam os órgãos competentes para – de fato – julgar as contas submetidas, aplicando as sanções cabíveis, sendo o caso. O Ministro Relator, nesse diapasão, votou por não dar provimento ao recurso extraordinário e propôs a fixação da seguinte tese:

Por força dos arts. 71, II, e 75, caput, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios ou aos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, julgar em definitivo as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo que atuem na condição de ordenadores de despesas, não sendo o caso de apreciação posterior pela Casa Legislativa correspondente (Recurso Extraordinário nº 848.826, relator Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Abrindo, de imediato, divergência, o Ministro Ricardo Lewandowski votou em sentido diametralmente oposto ao Relator, enfatizando que, no seu entendimento, tanto as assim denominadas contas de gestão, como também as contas de governo, devem ser julgadas exclusivamente pelo Poder Legislativo, competindo tal encargo, portanto, no âmbito dos Municípios, à Câmara de Vereadores (BRASIL, 2016).

Entrementes, o Ministro pontuou que a definição da competência para julgamento das contas deveria considerar, justamente, a pessoa do prestador de contas, o que justificaria o entendimento de que todas as contas prestadas pelo prefeito devam ser julgadas pelos vereadores. Tal competência exclusiva de julgamento, na concepção do Ministro, seria legítima expressão da soberania popular, na medida em que os edis seriam os representantes do povo, democraticamente eleitos. Ressalvou o Ministro, todavia, que o parecer prévio do Tribunal de Contas deveria prevalecer, produzindo efeitos imediatos, enquanto não fosse rejeitado pelo voto de 2/3 dos integrantes do Legislativo local, na forma do reiteradamente mencionado art. 31, § 2º, da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Logo, o Ministro Ricardo Lewandowski votou por dar provimento ao recurso extraordinário em julgamento, propondo a fixação da seguinte tese de repercussão

geral:

Para fins do artigo 1º, g, inciso I, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores (Recurso Extraordinário nº 848.826, relator Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Endossando a divergência, o Ministro Edson Fachin acompanhou o Voto do Ministro Ricardo Lewandowski, enfatizando que, no seu entender, não seria possível conferir interpretação diversa à questão em debate que não no sentido de que o Poder Legislativo deteria a competência exclusiva para o julgamento das contas (de qualquer natureza) do Chefe do Executivo. O Ministro Fachin realçou, ademais, que – embora pudessem haver diversos motivos que justificassem, sob o ponto de vista pragmático, reconhecer a competência para o julgamento aos Tribunais de Contas – eventuais problemas decorrentes da politização do julgamento das contas haveriam de ser resolvidos no próprio âmbito do debate democrático, assim se referindo às próprias Casas Legislativas (BRASIL, 2016).

Nada obstante, reacendendo o debate, o Ministro Teori Zavascki, ao votar, retomou o posicionamento do Ministro Barroso, cujo Voto acompanhou na integralidade, destacando – ademais – o entendimento de que, caso prevalecesse a tese erigida pela divergência inaugurada pelo Ministro Lewandowski, o Supremo estaria dando margem para uma assim denominada prerrogativa de foro do Chefe do Executivo em relação ao julgamento das contas (foro esse que corresponde às Casas Legislativas), o que não estaria em consonância com a sistemática de controle externo erigida pela Constituição Federal, em que se distinguiriam as contas de governo das contas de gestão (BRASIL, 2016).

Seguindo na mesma linha, o Ministro Luiz Fux também acompanhou o Voto do Relator, em sua integralidade, aduzindo que, para fins da definição do órgão competente para o julgamento das contas do Chefe do Executivo, haveria de ser considerado um critério material, e não formal ou subjetivo. Em outras palavras, quis o Ministro justamente endossar o posicionamento do Relator, segundo o qual a natureza das contas prestadas seriam o critério de definitivo para a fixação do órgão competente para julgamento: as contas de governo deveriam ser julgadas pelo Legislativo, ao passo que as contas de gestão competiriam aos Tribunais de Contas

(BRASIL, 2016). É digna de nota, nesse contexto, a advertência do Ministro Fux sobre os desdobramentos práticos das teses de julgamento que, naquela ocasião, estavam sendo construídas pelo Supremo:

Na realidade, a atuação do Prefeito, enquanto atue como gestor contínuo das despesas governamentais, não deve ser sobreposta à sua responsabilidade política diretamente exercida pelo Legislativo, a teor do art. 71, I, da Constituição da República. Além de não recomendável do ponto de vista *prescritivo*, dado que as Câmaras Municipais podem ser cooptadas pelo Executivo, não se afigura, sob o prisma *descritivo*, o desenho institucional delineado pelo constituinte. Com efeito, ciente de que deve haver a necessidade de se estabelecer a fiscalização efetiva nas hipóteses em que Chefe do Poder Executivo municipal seja o responsável pela execução (supostamente) ilegal de despesas públicas, a Carta de 1988 fraqueou às Cortes de Contas, e não às Câmaras Municipais, este mister, a teor do inciso II do já citado art. 71 (Recurso Extraordinário nº 848.826, relator Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 10/08/2016).

Ainda na esteira do Voto do Relator, de forma muito breve e sucinta, o Ministro Dias Toffoli limitou-se a afirmar que acompanhava o entendimento do Ministro Barroso, fazendo remissão aos argumentos e fundamentos já deduzidos ao longo do julgamento (BRASIL, 2016).

De forma oposta, contudo, a Ministra Cármen Lúcia, em voto vogal, tal como fez com relação ao Tema de Repercussão Geral 157 – abordado no item anterior deste capítulo –, fez remissão a diversos julgados oriundos de sua atuação anterior junto ao Tribunal Superior Eleitoral, para o fim de sustentar, nos moldes do Voto do Ministro Ricardo Lewandowski, a competência exclusiva da Câmara Municipal para a apreciação das contas de qualquer natureza, prestada pelo Chefe do Executivo. Assim, a Ministra propôs a tese de que “é de competência da Câmara Municipal o julgamento das contas anuais, das contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do prefeito” (BRASIL, 2016).

Quanto aos Votos dos Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, trata-se de reprodução dos Votos proferidos no âmbito do julgamento do Tema de Repercussão Geral 157, com a diferença de que votaram por dar provimento ao recurso extraordinário paradigma, motivo pelo qual, a fim de evitar tautologia, faz-se remissão ao discorrido no item anterior deste Capítulo. Por cautela, assinala-se, sem prejuízo, que ambos os referidos Votos seguiram a linha da divergência inaugurada pelo Ministro Ricardo Lewandowski, reconhecendo a competência exclusiva do Poder Legislativo para o julgamento das contas do Chefe do Executivo, não se fazendo

qualquer distinção quanto à natureza das contas, se de governo ou de gestão (BRASIL, 2016).

A recíproca é verdadeira no que diz respeito à Ministra Rosa Weber, de modo que, no Acórdão sob análise, constou tão somente seu Voto quanto à proposta de tese do Tema de Repercussão Geral 157, sendo possível aferir – todavia – que, no âmbito do Tema 835, a Ministra acompanhou o Ministro Relator, dado que, conforme referido na parte dispositiva da decisão, ao final do Acórdão, a Ministra Rosa restou vencida, junto dos Ministros Roberto Barroso, Teori Zavascki, Luiz Fux e Dias Toffoli (BRASIL, 2016).

Finalmente, então, impende pontuar que o Supremo Tribunal Federal, embora em votação apertada, concluiu o julgamento do Tema de Repercussão Geral 835 dando provimento ao recurso paradigma e fixando a tese proposta pelo Ministro Ricardo Lewandowski, segundo a qual a competência para julgamento das contas dos prefeitos, de governo e de gestão, seria das Câmara de Vereadores, ficando consignado que o parecer prévio do Tribunal de Contas só deixaria de prevalecer por decisão de 2/3 dos Vereadores (BRASIL, 2016).

Vale anotar, antes de concluir a análise do Tema de Repercussão Geral 835, que a redação da tese fixada, isoladamente considerada, pode levar a interpretações equivocadas. No ponto, deve a referida tese ser lida em conjunto com aquela fixada no julgamento do Tema 157 (ocorrido no mesmo dia), a fim de que não restem dúvidas de que, no entendimento do Supremo, conquanto o parecer prévio do Tribunal de Contas só possa ser rejeitado por decisão de, pelo menos, 2/3 dos Vereadores, não há falar na produção de efeitos jurídicos imediatos do parecer, em decorrência de suposto julgamento ficto ante a inércia da Câmara Municipal em apreciar as contas do Chefe do Executivo. Enfim, apenas a própria Casa Legislativa pode julgar, em definitivo, as contas do prefeito, de qualquer natureza (BRASIL, 2016).

Desse modo, tem-se por examinados os julgamentos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, mormente mediante investigação das razões constantes nos votos proferidos pelos julgadores, o que possibilita adentrar na perquirição do impacto que os aludidos julgados tiveram sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em matéria de execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas e respectivos ritos processuais.

4.3 (In) Exequibilidade das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas Estadual pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa: impactos dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, sobre a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

Após estabelecer os fundamentos jurídicos e teóricos que abarcam o objeto do presente trabalho, compreender o entendimento do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul quanto à matéria previamente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, bem como analisar os fundamentos e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito dos referidos julgados, cabe agora – finalmente – analisar o impacto das teses erigidas pelo Pretório Excelso sobre os entendimentos da Corte Gaúcha a respeito da força executiva das Certidões de Decisão do Tribunal de Contas e respectiva (in)adequação aos ritos da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa.

Nesse diapasão, de forma semelhante ao método empregado no capítulo antecedente desta monografia esclarece-se que, a fim de possibilitar a análise, utilizou-se da ferramenta de pesquisa de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, disponível na rede mundial de computadores, delimitando-se a busca pelas palavras-chave “Supremo Tribunal Federal, 157, 835, certidão de decisão, ‘tribunal de contas’ (entre aspas), execução”.

Assim, dentre os resultados da busca, foram selecionados 6 (seis) julgados para análise, cujos acórdãos e votos condutores se revelaram bastante didáticos e – destarte – apropriados para o fim a que se destina o presente capítulo final. Tais julgados estão distribuídos da seguinte forma, de acordo com a classificação apresentada pela ferramenta de pesquisa utilizada: Agravo de Instrumento nº 70082884347 (Acórdão prolatado pela 2ª Câmara Cível em 28/01/2020); Apelação Cível nº 70084093343 (Acórdão prolatado pela 22ª Câmara Cível em 18/03/2021); Apelação Cível nº 5000132-18.2018.8.21.0151 (Acórdão prolatado pela 3ª Câmara Cível em 26/05/2022); Apelação Cível nº 5015857-53.2019.8.21.0073 (Acórdão prolatado pela 3ª Câmara Cível em 24/08/2023); Apelação Cível nº 5000149-48.2021.8.21.0119 (Acórdão prolatado pela 4ª Câmara Cível em 22/08/2024); e Apelação Cível nº 5000249-45.2010.8.21.0068 (Decisão Monocrática proferida pela Juíza de Direito Substituta Eliane Garcia Nogueira, da 1ª Câmara Cível, em 04/04/2025).

A iniciar, então, pelo Agravo de Instrumento nº 70082884347, oriundo da 2ª Câmara Cível, de relatoria da Desembargadora Laura Louzada Jaccottet, tem-se caso em que o agravante, ex-prefeito municipal de Rosário do Sul, buscava a reforma de decisão proferida pelo juízo de primeiro nos autos de execução fiscal movida por aquela Municipalidade, a qual havia rejeitado a exceção de pré-executividade oposta pelo recorrente. Abaixo, colaciona-se a ementa do referido julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CERTIDÃO EMITIDA PELO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTAS DE GESTÃO. EX-PREFEITO MUNICIPAL. EXECUTIVIDADE MANTIDA INDEPENDENTEMENTE DO RESULTADO DO JULGAMENTO DAS CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO.

1. A dúvida reside na orientação do Supremo Tribunal Federal pela repercussão geral, na direção de que compete exclusivamente ao Poder Legislativo julgar as contas do Poder Executivo, tanto as de governo quanto as de gestão, não para todo e qualquer efeito, mas sim apenas para fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 65/90, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/10). Observado isso, subsiste o entendimento de que, para os demais fins, a aprovação pelo Poder Legislativo não afeta a decisão do Tribunal de Contas que impõe multa ou decide pelo ressarcimento ao erário, porque, enquanto o julgamento do Poder Legislativo se baseia em critério político, o julgamento do Tribunal de Contas em critério técnico. Por consequência, a executividade da certidão emitida pelo Tribunal de Contas se mantém, independentemente do resultado do julgamento pela Câmara Municipal, nada obstando, por decorrência, a inscrição em dívida ativa para fins de execução fiscal.

2. Conquanto algumas oscilações em julgamentos desta espécie, inclusive neste órgão fracionário, não sejam desconhecidas, esta Câmara firmou a posição de que, sobre as contas de gestão, prevalece a competência do Tribunal de Contas para a imposição de multa e ressarcimento independentemente do resultado do julgamento das contas pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, o Tema 835 do Supremo não se aplica ao caso concreto, mas apenas para fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 65/90, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/10). Outrossim, não se aplica à hipótese a tese firmada pelo Supremo no Tema 157, relativo a recurso interposto pelo Ministério Público Eleitoral, no qual assentou que a inelegibilidade pela rejeição das contas do Prefeito Municipal é ato de competência exclusiva da Câmara Municipal, não se admitindo o julgamento ficto das contas pelo decurso de prazo. Por tudo isso, prevalece a competência do Tribunal de Contas do Estado para a imposição de multa e ressarcimento independentemente de manifestação da casa legislativa. Manutenção da decisão recorrida. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. UNÂNIME. (Agravo de Instrumento nº 70082884347, relatora Laura Louzada Jaccottet. Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 28/01/2020).

Consoante consta do acórdão (RIO GRANDE DO SUL, 2020), o agravante sustentava que deveria ser reconhecida a nulidade do título executivo que aparelhava o feito, qual seja, certidão de dívida ativa decorrente de certidão de decisão emitida pelo Tribunal de Contas Estadual, a qual lhe imputava débito equivalente a R\$

1.493.918,11, em razão de irregularidades constatadas em contas de gestão do então prefeito. Assim, o recorrente argumentava justamente que, em decorrência das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, a falta de apreciação das referidas contas pelo Poder Legislativo de Rosário do Sul (que, inclusive, havia aprovado as contas do exercício financeiro correspondente) acarretaria na falta de exequibilidade da decisão proferida pela Corte de Contas.

Nada obstante, conforme deflui do Voto proferido pela Relatora, Desembargadora Laura Louzada Jaccottet, acompanhado – à unanimidade – pelos demais integrantes da 2ª Câmara Cível, as razões do recorrente não prosperaram. Com efeito, os julgadores entenderam, na ocasião, que as teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal nos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 não seriam aplicáveis ao caso concreto, porquanto tais julgados, inobstante tenham reconhecido a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para o julgamento das contas (de qualquer natureza) do prefeito, assim o fizeram única e exclusivamente para fins de incidência, ou não, da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n 64/1990:

Nesse contexto, a dúvida reside na orientação do Supremo Tribunal Federal pela repercussão geral, na direção de que compete exclusivamente ao Poder Legislativo julgar as contas do Poder Executivo, tanto as de governo quanto as de gestão, não para todo e qualquer efeito, mas sim apenas para fins do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 65/90, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar n. 135/10). Observado isso, subsiste o entendimento de que, para os demais fins, a aprovação pelo Poder Legislativo não afeta a decisão do Tribunal de Contas que impõe multa ou decide pelo ressarcimento ao erário, porque, enquanto o julgamento do Poder Legislativo se baseia em critério político, o julgamento do Tribunal de Contas se baseia em critério técnico. Por consequência, a executividade da certidão emitida pelo Tribunal de Contas se mantém, independentemente do resultado do julgamento pela Câmara Municipal, nada obstando, por decorrência, a inscrição em dívida ativa para fins de execução fiscal (Agravo de Instrumento nº 70082884347, relatora Laura Louzada Jaccottet. Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 28/01/2020).

Já no bojo do segundo julgado da jurisprudência selecionada, Apelação Cível nº 70084093343, da 22ª Câmara Cível e de relatoria do Desembargador Miguel Ângelo da Silva, o entendimento adotado foi diametralmente oposto. Nos termos do referido julgado (RIO GRANDE DO SUL 2021), tratava-se de apelação interposta contra sentença que havia rejeitado os embargos à execução fiscal opostos pelo

recorrente, ex-prefeito do Município de Santo Antônio do Planalto. O recorrente estava sendo executado por aquela Municipalidade com base em certidão de dívida ativa originada de certidão de decisão do Tribunal de Contas Estadual, que havia lhe imputado o débito de R\$ 167.613, 23 em razão irregularidades constatadas nas contas de gestão do exercício de 2012, período em que o recorrente esteve à frente do Executivo Municipal.

Acolhendo a tese de apelação, o Relator, consoante consta do seu Voto (também referendado, à unanimidade, pelos demais desembargadores), declarou a nulidade do título executivo extrajudicial, assim extinguindo a execução fiscal em curso, sob o fundamento de que a referida imputação de débito não havia sido objeto de apreciação por parte da Câmara de Vereadores de Santo Antônio do Planalto, o que atrairia a incidência das teses de repercussão geral fixadas quando do julgamentos dos Temas 157 e 835, do Supremo Tribunal, segundo as quais competiria ao Poder Legislativo, exclusivamente, julgar as contas do prefeito municipal (de governo e de gestão), não havendo falar em julgamento ficto por transcurso de prazo para apreciação das contas:

Portanto, afirmada essa premissa, no caso concreto “sub examine” é nulo o título executivo que aparelha a execução fiscal embargada, pois a imputação de débito realizada na Decisão do Tribunal de Contas não foi apreciada e aprovada pela Câmara de Vereadores do Município de Santo Antônio do Planalto, órgão competente para tanto. Depreende-se dos autos que após o trânsito em julgado administrativo do parecer foram declarados como devidos os valores ora sob execução. Entretanto, tal ocorreu sem haver qualquer referência sobre a aprovação ou não da conclusão opinativa do TCE/RS pelo Legislativo Municipal (Apelação Cível nº 70084093343, relator Miguel Ângelo da Silva. Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 18/03/2021).

Por outro lado, nos autos da Apelação Cível 5000132-18.2018.8.21.0151, julgada pela Terceira Câmara Cível do Tribunal e relatada pela Desembargadora Matilde Chabar Maia, os julgadores alinharam-se ao entendimento comungado pelos integrantes da Segunda Câmara Cível quando do julgamento do Agravo de Instrumento 70082884347, anteriormente abordado (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Deveras, os desembargadores julgaram apelação interposta pelo Município de Capivari do Sul, que recorria de sentença que havia extinguido a execução fiscal movida contra a ex-prefeita da Municipalidade, calcada em certidão de dívida ativa decorrente de certidão de decisão do Tribunal de Contas gaúcho, o qual havia imputado o débito de R\$ 58.197,19 à ex-prefeita como consequência da

desaprovação das contas do exercício financeiro de 2010 (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Conforme constou do acórdão proferido (RIO GRANDE DO SUL, 2022), a recorrente limitava-se a invocar, como razões de defesa, que não haveria participado dos supostos atos ilícitos que ensejaram a imputação do débito. Todavia, em sede de primeiro grau, o juízo havia extinguido o feito reconhecendo, de ofício, a nulidade do título executivo, fundamentando sua decisão no fato de as contas da gestora não terem sido submetidas à apreciação da Câmara de Vereadores.

A Câmara julgadora, contudo, deu provimento ao recurso do Município de Capivari do Sul, nos termos do Voto do relator, sustentando o entendimento de que os Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo, teriam efeito – exclusivamente – par fins de inelegibilidade. Daí que, nos termos do referido no Voto condutor do Tema 157 (conforme destacado alhures), o Relator da apelação ora analisada, citando e colacionando expressamente o Voto do Min. Gilmar Mendes, referiu que a desaprovação das contas do prefeito, pelo Legislativo da Municipalidade, “[...] tem o condão de gerar, como consequência, a caracterização da inelegibilidade do Prefeito, nos termos do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90, mas não afastam a sua responsabilização civil, criminal ou administrativa” (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

Algum tempo depois, entretanto, no âmbito da Apelação Cível nº 5015857-53.2019.8.21.0073 (RIO GRANDE DO SUL, 2023), esse mermo órgão fracionário do Tribunal de Justiça – Terceira Câmara Cível – proferiu acórdão com radical mudança de entendimento, alinhando-se à tese da inexequibilidade da certidão de decisão do Tribunal de Contas que imputa débito quando as contas objeto de análise não forem rejeitadas pelo Poder Legislativo Municipal. No caso concreto, tratava-se de Execução de Título Extrajudicial que tramitava pelo rito ordinário da execução por quantia certa – previsto no Código de Processo Civil – e que era lastreada em certidão de decisão do Tribunal de Contas gaúcho, a qual imputava o débito de R\$ 534.786,80 ao ex-prefeito municipal de Tramandaí.

Desse modo, conforme constou do Voto do Relator, desembargador Nelson Antonio Monteiro Pacheco, que foi acompanhado pelos demais julgadores do caso à unanimidade, as teses fixadas no âmbito dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, do Supremo Tribunal Federal, teriam estabelecido a necessidade de que – qualquer que fosse a natureza das contas do prefeito municipal – fossem elas julgadas

pela Câmara Municipal de Vereadores, órgão que se reconhece como competente para tanto. Disso resultaria, destarte, a nulidade da certidão de decisão do Tribunal de Contas, na condição de título executivo extrajudicial, pelo menos até que as contas correspondentes fossem devidamente apreciadas e rejeitadas expressamente pelo Poder Legislativo:

Portanto, para imputação de débito ao ex-prefeito não basta a decisão do Tribunal de Contas. Para a higidez do título executivo em que perpetrada a cobrança, necessário o julgamento da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo, no sentido de rejeição das mesmas, pela Câmara de Vereadores (Apelação Cível nº 5015857-53.2019.8.21.0073, relator Nelson Antonio Monteiro Pacheco. Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 24/08/2023).

A mesma linha foi seguida pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça gaúcho, quando do julgamento da Apelação Cível nº 5000149-48.2021.8.21.0119, relatada pelo desembargador Eduardo Uhlein (RIO GRANDE DO SUL, 2024). Na ocasião, a Corte apreciou recurso em que o apelante, ex-prefeito de Porto Lucena, buscava a reforma de sentença que julgara improcedentes os embargos à execução por ele opostos no âmbito de Execução de Título Extrajudicial (execução por quantia certa), calcada em certidão de decisão do Tribunal de Contas, a qual lhe imputava o débito de R\$ 8.737,79, em decorrência de irregularidades relativas ao exercício de 2012.

O acórdão em tela é interessante do ponto de vista da evolução do entendimento da própria Quarta Câmara Cível, bem como das decisões do Supremo após o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, as quais, conforme destacado no Voto do Relator, esclareceram o efetivo alcance das teses fixadas:

Nesta Câmara, em relação aos débitos e multas impostos pelo Tribunal de Contas aos Prefeitos, vinha prevalecendo, com o meu voto, compreensão em sentido diverso, interpretando de forma restritiva os Temas 157 [...] e 835 [...] do e. Supremo Tribunal Federal para afirmar a aplicabilidade de tais enunciados apenas à hipótese de elegibilidade (LC 64/90), o que, então, não afastaria a atuação constitucional dos Tribunais de Contas no julgamento técnico-administrativo relativo às contas de gestão, conforme previsto no art. 71, II, da Constituição Federal. [...] Entretanto, em repetidos julgados posteriores, o e. Supremo Tribunal Federal elucidou cabalmente o sentido e o alcance mais amplo das teses em questão, inclusive à vista de casos julgados por e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, não sendo mais admissível, estimo, qualquer interpretação restritiva, pois precisa e clara a intelecção de que cabe exclusivamente ao Poder Legislativo local o julgamento das contas anuais dos Prefeitos, carecendo de executividade as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas (Apelação Cível nº 5000149-48.2021.8.21.0119, relator Eduardo Uhlein. Quarta Câmara Cível, Tribunal de

Justiça do RS, julgado em 22/08/2024).

Assim, a Quarta Câmara Cível, no referido caso, deu provimento ao recurso interposto pelo apelante, declarando a nulidade do título executivo que amparava a pretensão do Município de Porto Lucena, na medida em que a decisão oriunda do Tribunal de Contas não seria dotada de exequibilidade face a ausência de apreciação das contas pelo Poder Legislativo daquela Municipalidade (RIO GRANDE DO SUL, 2024).

Por fim, tal panorama de alteração de entendimento também ficou demonstrado na Decisão Monocrática proferida nos autos da Apelação Cível nº 5000249-45.2010.8.21.0068, julgada pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, sob relatoria da Juíza de Direito Substituta Eliane Garcia Nogueira (RIO GRANDE DO SUL, 2025). O caso concreto dizia respeito à apelação interposta pelo Município de Bom Princípio, que buscava a reforma de sentença que acolhera exceção de pré-executividade apresentada pela ex-prefeita da Municipalidade nos autos de execução fiscal ajuizada em decorrência de imputação de débito oriunda do Tribunal de Contas Estadual, a qual reconheceu a nulidade do título.

No ponto, é digno de nota que o caso foi julgado monocraticamente à luz da sistemática do art. 932, incisos IV e VIII, do Código de Processo Civil, bem como que – em sua fundamentação – a relatora demonstrou que a matéria já havia sido apreciada pelos diferentes órgãos do Tribunal, que passaram a conferir tratamento uniforme a casos análogos em razão das decisões proferidas pelo STF após o julgamento dos Temas 157 e 835, esclarecendo o alcance da jurisprudência:

Recentemente, no mês de dezembro do ano de 2024, após muito refletir a respeito, alterei minha orientação acerca da matéria, de modo a adotar a orientação da Suprema Corte, sedimentada nos Temas 835 e 157. Com efeito, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 729744, definiu o STF que o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo, originando o Tema 157. [...] Na mesma linha, ao julgar o RE 848826, que resultou no Tema 835, decidiu o STF pela competência da Câmara de Vereadores para julgar todas as contas do Chefe do Poder Executivo, indistintamente, estando a eficácia executiva do parecer exarado pelo TCE condicionada à sua apreciação pelo Poder Legislativo. [...] Por fim, impende-se destacar que em inúmeros julgados posteriores aos referidos paradigmas, o Supremo Tribunal Federal ampliou ainda mais o alcance das referidas teses, no sentido de que o órgão competente para julgar as contas do chefe do Poder Executivo, tanto as contas de governo como as de gestão (ordenação de despesas), é exclusivamente a Câmara de Vereadores (Apelação Cível nº 5000249-45.2010.8.21.0068, relatora Eliane Garcia Nogueira. Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, julgado em 04/04/2025).

Forte nesses fundamentos, portanto, a relatora negou provimento ao recurso, de forma a manter a decisão que acolheu a exceção de pré-executividade no primeiro grau de jurisdição (RIO GRANDE DO SUL, 2025).

Com base em todos os julgados analisados neste último item do capítulo final da monografia, não restam dúvidas de que o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, pelo Supremo Tribunal Federal, impactaram significativamente a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Entrementes, embora não se tenha verificado qualquer alteração de entendimento – após o julgamentos dos paradigmas – no que diz respeito aos requisitos necessários para a promoção da execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pelas vias da execução fiscal e da execução por quantia certa (distintamente), o entendimento quanto à própria eficácia executiva das referidas certidões foi objeto de inovação.

Tal inovação não equivale a dizer que o Tribunal de Justiça gaúcho não mais reconhece as certidões de decisão do Tribunal de Contas como títulos executivos extrajudiciais hígidos. Todavia, significa que, quanto às certidões de decisão que se referem a débitos imputados em decorrência de irregularidades constatadas nas contas prestadas por prefeitos municipais, há de ser considerado um elemento cuja ausência acarreta na perda da eficácia executiva do pronunciamento da Corte de Contas: a aprovação ou a rejeição das contas – de governo ou de gestão – pela Câmara Municipal de Vereadores. Assim, como já ligeiramente referido anteriormente, embora líquida e certa a imputação de débito do Tribunal de Contas, o título carece de exigibilidade enquanto não ratificado pelo Legislativo Municipal. Tal conclusão coaduna com o ensinamento de Donizetti (2018, p. 657):

Por certeza do direito do exequente entende-se a necessidade de que do título executivo transpareçam todos os seus elementos [...] A liquidez ocorre quando o título permite, independentemente de qualquer outra prova, a exata definição do *quantum debeatur*. [...] Por fim, a exigibilidade, que constitui requisito para promover a ação executiva, ocorrerá quando o cumprimento da obrigação prevista no título executivo não se submeter a termo, condição ou qualquer outra limitação.

Cabe pontuar, conforme demonstrado, que a construção de tal panorama jurisprudencial, ora dominante, não foi livre de percalços, seja em decorrência da existência de entendimentos contrários àquele assentado pela Suprema Corte, seja porque, em última análise, o próprio alcance das teses fixadas pelo Pretório Excelso

ainda não era suficientemente claro.

De qualquer forma, tudo o quanto até aqui discorrido é prova de que, mesmo num Estado Democrático de Direito que apresenta – como direito fundamental – a segurança (entendida na concepção de segurança jurídica, nos termos do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal), as discussões relativas a temas complexos, inerentes à administração da *res publica*, abarcam múltiplas interpretações e entendimentos distintos, todos os quais enriquecem o debate na construção da solução que possa ser considerada a mais justa possível, mormente sob o prisma da supremacia da Constituição e da busca constante pelos seus valores e significados mais profundos.

5 CONCLUSÃO

A investigação realizada ao longo da presente monografia perpassou diferentes estágios a fim de que se pudesse responder ao problema de pesquisa da forma mais adequada possível.

Primordialmente, foram abordados os fundamentos constitucionais e infraconstitucionais que formam o arcabouço normativo relativo à força executiva das certidões de decisão oriundas dos Tribunais de Contas Estaduais, agregando-lhes, também, ensinamentos doutrinários de grande valia, que se revelaram fundamentais para que se pudesse estabelecer uma compreensão ampla a respeito do tema, assim possibilitando adentrar no universo da inteligência jurisprudencial que serviu como objeto de análise do trabalho.

Logo em seguida, a partir da análise do panorama jurisprudencial dominante no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a respeito da matéria, previamente ao julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835 pelo Supremo Tribunal Federal, foi possível estabelecer que o Tribunal gaúcho sempre reconheceu a exequibilidade das certidões de decisão do Tribunal de Contas Estadual, admitindo a promoção da execução de tais títulos pelas vias da Execução Fiscal e da Execução por Quantia Certa (rito ordinário previsto no Código de Processo Civil), observados os requisitos aplicáveis para cada situação: no primeiro caso (adoção do rito da execução fiscal), constatou-se que o Tribunal já entendia ser indispensável a prévia inscrição do débito em dívida ativa, a fim de possibilitar a extração da certidão correspondente (CDA), sem a qual haveria de ser reconhecida a nulidade do feito; já no segundo caso (adoção do rito da execução por quantia certa, previsto no Código de Processo Civil), constatou-se ser amplo o entendimento de que as certidões de decisão resguardavam – *per se* – a exequibilidade necessária para deflagrar a execução.

Finalmente, foram analisados, circunstanciadamente, os fundamentos adotados e as teses fixadas quando do julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, ocasião em que a Suprema Corte reconheceu a competência exclusiva da Câmara de Vereadores para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal (de gestão de governo), mormente para efeitos da incidência da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, assentando – ainda – ser vedado o assim denominado julgamento ficto,

decorrente da inércia do Legislativo em apreciar as contas do gestor.

Ainda no mesmo capítulo, foram analisados diversos julgados selecionados da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a partir dos quais foi possível verificar que o julgamento dos Temas de Repercussão Geral 157 e 835, pelo Supremo Tribunal Federal, impactou significativamente a jurisprudência do Tribunal gaúcho, que passou – então – a reproduzir o entendimento do Pretório Excelso no sentido de que, quanto às certidões de decisão do Tribunal de Contas que imputam débitos em decorrência de irregularidades constatadas nas contas prestadas por prefeitos municipais, a exequibilidade das certidões fica condicionada à apreciação e expressa rejeição das contas pela Câmara Municipal de Vereadores, sem o que deve ser reconhecida a nulidade dos títulos, inviabilizando o prosseguimento da execução.

Nada obstante, não se verificou qualquer alteração na jurisprudência da Corte gaúcha no que se refere ao entendimento já anteriormente assentado quanto à (in)adequação da promoção da execução das certidões de decisão do Tribunal de Contas pelas vias da execução fiscal e da execução por quantia certa. Deveras, e conforme referido alhures, a alteração jurisprudencial constatada incidiu diretamente sobre o entendimento a respeito da própria força executiva das certidões de decisão do Tribunal de Contas, exigindo-se que, em quaisquer dos ritos processuais adotados, a decisão da Corte de Contas fosse submetida ao julgamento do próprio Poder Legislativo Municipal, sob pena de nulidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19/10/2024.

BRASIL, **Lei nº 8.443**, de 16 de julho de 1992. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm>. Acesso em: 19/10/2024.

BRASIL, **Lei nº 6.830**, de 22 de setembro de 1980. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6830.htm>. Acesso em: 20/10/2024.

BRASIL, **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 23/11/2024.

BRASIL, **Lei Complementar nº 64**, de 18 de maio de 1990. Disponível em:
<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em 01/05/2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.684.104/RJ**. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. ACÓRDÃO DO TCU. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. DESNECESSIDADE DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. APLICAÇÃO DO CPC. COMPETÊNCIA DAS VARAS COMUNS [...] Recorrente: União. Recorridos: Valter da Silva Oliveira, Olivier Ferreira Pinto Junior, Sociedade Humanitária de Assistência Social e Cult. Segunda Turma. Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 11/12/2018. Disponível em:
<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=201701645053&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>. Acesso em: 03 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 729.744 Minas Gerais**. Ementa: REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DE PREFEITO [...] Recorrente: Ministério Público Eleitoral. Recorrido: Jordão Viana Teixeira. Tribunal Pleno. Relator: Min. Gilmar Ferreira Mendes. Julgado em 10/08/2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=157>. Acesso em 05 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848.826 Distrito Federal**. Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO [...] Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Tribunal Pleno. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 10/08/2016. Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=835>. Acesso em 05 jun. 2025.

BUENO, Cassio S. **Manual de direito processual civil**. 10th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620081. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620081/>>. Acesso em: 21/10/2024.

DONIZETTI, Elpídio. **Novo Código de Processo Civil Comentado - 3ª Edição 2018**. Rio de Janeiro: Atlas, 2018. E-book. ISBN 9788597016734. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597016734/>>. Acesso em: 05 jun. 2025.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**, de 03 de outubro de 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg%3d&tabid=3683&mid=5358>. Acesso em: 20/10/2024.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, **Lei nº 11.424**, de 06 de janeiro de 2000. Disponível em: <<https://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2011.424.pdf>>. Acesso em: 20/10/2024.

FERREIRA, Leonardo Sanches. **Direito financeiro**. 1. ed. São Paulo: Contentus, 2020. E-book. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br>>. Acesso em: 19/10/2024.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MAZZA, Alexandre. **Curso de direito tributário**. 10th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. E-book. ISBN 9788553620029. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553620029/>>. Acesso em: 20/10/2024.

MESSA, Ana Flávia. **Direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2022. E-book. Disponível em: <<https://plataforma.bvirtual.com.br>>. Acesso em: 20/10/2024.

PAULSEN, Leandro; ÁVILA, René B.; SLIWK, Ingrid S. **Leis de processo tributário comentadas: processo administrativo fiscal, protesto extrajudicial de títulos e execução fiscal**. 9. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2018. E-book. ISBN 9788553606870. Disponível em: <<https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553606870/>>. Acesso em: 05 jun. 2025.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. 37th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649440. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649440/>>. Acesso em: 20/10/2024.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70023312440**. Ementa: APELAÇÃO. DIREITO TRIBUTÁRIO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL.

CDA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS [...] Apelantes: Alceo Bonadiman e Município de Seberi. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul. Vigésima Primeira Câmara Cível. Relatora: Liselena Schifino Robles Ribeiro. Julgada em 09/04/2008. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70023312440&codComarca=700>. Acesso em: 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70043828615**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO A ADMINISTRADOR MUNICIPAL [...] Apelante: Adilson Mello. Apelado: Município de Novo Machado. Vigésima Primeira Câmara Cível. Relator: Francisco José Moesch. Julgada em 17/08/2011. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70043828615&codComarca=700>. Acesso em: 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70043391622**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. EXECUÇÃO FISCAL. CRÉDITO NÃO-TRIBUTÁRIO. MULTA IMPUTADA POR DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. OPÇÃO PELO RITO DA LEI Nº 6830/80. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA. INCOMPATIBILIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO COM AÇÃO. EXTINÇÃO DO FEITO [...] Apelante: Estado do Rio Grande do Sul. Apelado: Luiz Antonio Brunori. Quarta Câmara Cível. Relator: José Luiz Reis de Azambuja. Julgada em 31/08/2011. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70043391622&codComarca=700>. Acesso em: 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70044814853**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. OPÇÃO DE EXECUÇÃO PELO RITO DA LEF. AUSÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E EXTRAÇÃO DE CDA. NÃO-PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DO 2º, §§ 3º, 5º e 6º, DA LEI Nº 6.830/80. NECESSIDADE, OBSERVADO O RITO ESCOLHIDO [...] Apelante: João Paulo Jornada da Silveira. Apelado: Município de São Luiz Gonzaga. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgada em 08/09/2011. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70044814853&codComarca=700>. Acesso em 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Embargos Infringentes nº 70051627057**. Ementa: EMBARGOS INFRINGENTES. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TÍTULO EXECUTIVO [...] Embargante: Município de Caçapava do Sul. Embargado: José Erli Pereira Varga. Décimo Primeiro Grupo Cível. Relatora: Denise Oliveira Cezar. Julgados em 07/12/2012. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70051627057&codComarca=700>. Acesso em 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70066691932**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. ILEGITIMIDADE PASSIVA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. ADMISSIBILIDADE. SÚMULA 393 DO STJ. SUBSTITUIÇÃO DA CDA. REDIRECIONAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA Nº 392 DO STJ. EXTINÇÃO DO FEITO [...] Apelante: Município de Severiano de Almeida. Apelado: Diprolmedi Medicamentos LTDA. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro. Julgada em 30/09/2015. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70066691932&codComarca=700>. Acesso em 04 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento nº 70082884347**. Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA. EXECUÇÃO FISCAL. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CERTIDÃO EMITIDA PELO DO TRIBUNAL DE CONTAS. CONTAS DE GESTÃO. EX-PREFEITO MUNICIPAL. EXECUTIVIDADE MANTIDA INDEPENDENTEMENTE DO RESULTADO DO JULGAMENTO DAS CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO [...] Agravante: Luis Henrique Oliveira Antonello. Agravado: Município de Rosário do Sul: Segunda Câmara Cível. Relatora: Laura Louzada Jaccottet. Julgado em 28/01/2020. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70082884347&codComarca=700>. Acesso em 05 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível 70084093343**. Ementa: APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL EXARADA EM PROCESSO DE TOMADA DE CONTAS DE GESTÃO. [...] Apelante/Apelado: Edson Proença Adames. Apelante/Apelado: Município de Santo Antônio do Planalto. Vigésima Segunda Câmara Cível. Relator: Miguel Ângelo da Silva. Julgado em 18/03/2021. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/decisoes/acordaos?numeroProcesso=70084093343&codComarca=700>. Acesso em 05 jun. 2026.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000132-18.2018.8.21.0151**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO. CERTIDÃO DE DECISÃO DO TCE. FIXAÇÃO DE DÉBITO EM FACE DO EXERCÍCIO DO MANDATO DE PREFEITO MUNICIPAL DE CAPIVARI DO SUL. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. [...] Apelante: Município de Capivari do Sul. Apelado: Glacy Delis da Conceição Osório. Terceira Câmara Cível. Relatora: Matilde Chabar Maia. Julgado em 26/05/2022. Disponível em https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 05 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5015857-53.2019.8.21.0073**. Ementa: DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO

DE TRAMANDAÍ. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TÍTULO EXTRAJUDICIAL ORIUNDO DE CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL [...] Apelante: Anderson Jose Tomiello Hoffmeister. Apelado: Município de Tramandaí. Terceira Câmara Cível. Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco. Julgado em 24/08/2023. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 05 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000149-48.2021.8.21.0119**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL PROVENIENTE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CONTAS DE GESTÃO. PREFEITO MUNICIPAL DE PORTO LUCENA. EXERCÍCIO DE 2012. NULIDADE. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA CÂMARA DE VEREADORES [...] Apelante: Leo Miguel Weschenfelder. Apelado: Município de Porto Lucena. Quarta Câmara Cível. Relator: Eduardo Uhlein. Julgado em 22/08/2024. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 05 jun. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 5000249-45.2010.8.21.0068**. Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. DÍVIDA NÃO TRIBUTÁRIA. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. TEMAS 157 E 835, DO STF. INEXEQUIBILIDADE DO TÍTULO EXECUTIVO [...] Apelante: Município de Bom Princípio. Apelado: Ilda Maria Wiltgen Ost. Primeira Câmara Cível. Relatora: Eliane Garcia Nogueira. Julgado em 04/04/2025. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/buscas-solr/?aba=jurisprudencia&q=&conteudo_busca=ementa_completa. Acesso em 05 jun. 2025.

SEGUNDO, Hugo de Brito M. **Manual de Direito Tributário**. 14th ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559776177. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776177/> >. Acesso em: 20/10/2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Vol. 3**. 57th ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. E-book. ISBN 9786559649907. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559649907/> >. Acesso em: 20/10/2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei de execução fiscal**. 14th ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book. ISBN 9786553620209. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786553620209/> >. Acesso em: 20/10/2024.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 20. ed. Rio de Janeiro: Processo, 2018. E-book. Disponível em: <https://plataforma.bvirtual.com.br> >. Acesso em: 19/10/2024.