

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 982
PARANÁ**

| | |
|--------------------|---|
| RELATOR | : MIN. FLÁVIO DINO |
| REQTE.(S) | : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON |
| ADV.(A/S) | : CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO |
| ADV.(A/S) | : NATALI NUNES DA SILVA |
| INTDO.(A/S) | : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |
| INTDO.(A/S) | : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS |
| ADV.(A/S) | : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS |

VOTO:

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): Passo à análise das teses fixadas por este Supremo Tribunal Federal nos **Temas de Repercussão Geral nº 157, 835 e 1.287**, todas relacionadas à matéria de fundo discutida na presente ação de controle concentrado, embora **sob aspectos diversos daquele que se delineará neste voto.**

Inicialmente, colaciono os dados essenciais referentes ao Tema nº 157:

Tema nº 157:

Relator: MIN. GILMAR MENDES

Leading Case: RE 729744

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 31 da Constituição Federal, se a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Chefe do Poder

ADPF 982 / PR

Executivo municipal é exclusiva, sendo, por conseguinte, meramente opinativo o parecer prévio do Tribunal de Contas respectivo, que não pode substituir o pronunciamento da Casa Legislativa.

Ementa: Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. **Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa.** 6. Recurso extraordinário não provido.

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.

No paradigma em questão, a discussão levada a efeito no Plenário desta Suprema Corte se cingiu ao debate acerca da natureza do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, da competência para julgar as contas anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e das consequências decorrentes do decurso do prazo para realização desse julgamento. Ao enfrentar o tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, entendeu que: (i) o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa; (ii) a competência para julgamento das contas anuais dos Prefeitos é exclusiva da Câmara de Vereadores; e (iii) é incabível o julgamento ficto das contas por

ADPF 982 / PR

decurso de prazo.

No caso, cuidava-se de Recurso Extraordinário **interposto pelo Ministério Público Eleitoral em face de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral** que confirmava decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, que considerou que a “*desaprovação, pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, das contas prestadas pelo agravado na qualidade de prefeito do Município de Bugre/MG não é apta a configurar a inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90, haja vista a ausência de decisão irrecorrível proferida pelo órgão competente, que no caso seria a respectiva Câmara Municipal*”.

Ao analisar o caso do paradigma em questão, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, destacou que:

*“Cabe destacar a distinção entre **contas de governo e contas de gestão**, efetivada pela doutrina e acolhida no parecer juntado posteriormente pela Procuradoria-Geral da República, no sentido de que a competência para julgamento das contas do prefeito se define pela sua natureza, ou seja, em razão do tipo de conta apreciada.*

Aqui, entendo que temos de tomar cuidado ao definir quando a manifestação do tribunal de contas se refere ao exame de contas de gestão ou não.

Vejamos, no caso dos autos, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais analisou a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Bugre, referente ao exercício de 2001, e emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do prefeito. Nessa hipótese, a natureza da manifestação do Tribunal de Contas é apenas opinativa, devendo necessariamente se submeter ao julgamento do Poder Legislativo para efeitos de inelegibilidade.

A hipótese de julgamento apartado de contas de gestão não está compreendido nesse paradigma.

ADPF 982 / PR

A natureza da manifestação do tribunal de contas que, ao apreciar destacadamente determinado ato de gestão do prefeito, decida pela sua rejeição, foi objeto de análise do RE-RG 848.826, de relatoria do ministro Barroso.

(...)

É importante sublinhar, ademais, que, no julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município. A rejeição das contas tem o condão de gerar, como consequência, a caracterização da inelegibilidade do prefeito, nos termos do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Não se poderia admitir, dentro desse sistema, que o parecer opinativo do Tribunal de Contas tivesse o condão de gerar tais consequências ao Chefe de Poder local.

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." (grifei)

No mesmo julgamento, o saudoso Ministro Teori Zavascki destacou em seu voto:

"Para fundamentar meu voto, abstraio, no momento, a situação do prefeito quando no exercício de ordenador de despesa.

(...)

No que se refere a esses ordenadores de despesas - e aqui ainda abstraindo a figura do prefeito -, não me parece que haja dúvida de que a autoridade competente, para efeito da alínea "g", é o Tribunal de Contas. Não se pode dizer que um ordenador de despesa, que não seja o próprio chefe do Poder Executivo, que queira se

ADPF 982 / PR

candidatar e que tenha tido contas rejeitadas pelo inciso II do art. 71, dependa de outra decisão que não seja a do próprio Tribunal de Contas, que lhe impôs uma multa e eventualmente até executa essa multa.

A questão que surge é nesta peculiar hipótese em que o chefe do Poder Executivo assume também a condição de ordenador de despesa. Essa é a questão. Normalmente, isso não acontece. Imagino que isso deva acontecer em pequenas cidades. Ora, quando isso ocorre, o ato do Tribunal de Contas também tem eficácia de decisão. O prefeito ordenador de despesa também sofre multa. O prefeito ordenador de despesa, que tem contra si constituído um débito, também é sujeito passivo dessa decisão, que não é parecer prévio, mas sim um título executivo que pode ser voltado contra ele.

Por tais razões, entendo que, quando o prefeito assume a condição, que não precisa assumir, de ordenador de despesa e assim pratica atos de gestão, ele fica sujeito ao regime dos demais ordenadores de despesa." (grifei)

Portanto, entendo que a questão enfrentada no paradigma utilizado para a fixação da tese no Tema nº 157 de Repercussão Geral não é a mesma debatida na presente ADPF. Esta ação de controle concentrado discute a competência dos Tribunais de Contas para o julgamento de Prefeitos que agem como ordenadores de despesa, com possíveis imputações de débito ou aplicação de multa.

Essa foi a conclusão adotada no voto do Ministro Luiz Fux, relator do ARE nº 1.436.197-RG/RO, acompanhado, à unanimidade, pelo Plenário desta Suprema Corte, na fixação da tese no **Tema de Repercussão Geral nº 1287**. Transcrevo trecho dos fundamentos que apontam a citada distinção do caso então analisado para aquele cujo mérito fora debatido para a formação do precedente do Tema nº 157-RG (RE nº 729.744):

ADPF 982 / PR

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

Passo ao exame do que foi decidido no Tema de Repercussão Geral nº 835. Transcrevo os dados essenciais respectivos:

Tema nº 835:

Relator: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO

Redator do acórdão: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

Leading Case: RE 848826

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, 31, § 2º, 71, I, 75, e 93, IX, da Constituição Federal, a definição do órgão competente (Poder Legislativo ou Tribunal de Contas) para julgamento das contas de Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas.

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. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI

ADPF 982 / PR

COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "*Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores*"

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

No paradigma em questão, este Supremo Tribunal Federal discutiu a competência para a apreciação das contas do Prefeito cujas

consequências do julgamento são projetadas na dimensão jurídico-eleitoral do agente político, quer sejam contas de governo ou de gestão. Ao enfrentar o tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, entendeu que, **para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90**, a apreciação das contas dos prefeitos será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes.

No caso, cuidava-se de Recurso Extraordinário interposto por particular em face de acórdão proferido pelo Tribunal Superior Eleitoral que manteve decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Ceará, que considerou o recorrente inelegível, nos termos do **art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90**, sob o fundamento de que, para caracterização da hipótese em questão, é suficiente a existência do pronunciamento do Tribunal de Contas que rejeita contas do Prefeito que age como ordenador de despesas.

Por oportuno, transcrevo o citado dispositivo da Lei Complementar nº 64/1990:

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

ADPF 982 / PR

houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Ao delimitar o tema em discussão, o Relator do caso em julgamento, Ministro Luís Roberto Barroso, assim se pronunciou:

“ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) - Presidente, a questão versada no primeiro Recurso Extraordinário, que é o 848.826, é a de saber quem julga as contas de gestão prestadas pelo prefeito municipal, se é a Câmara Municipal ou se o Tribunal de Contas.

O Tribunal Regional Eleitoral do Ceará e o Tribunal Superior Eleitoral entenderam que, neste caso, por se tratar de contas de gestão, a competência era do Tribunal de Contas e, consequentemente, rejeitou o registro da candidatura do recorrente porque ele, quando prefeito, tivera as suas contas rejeitadas, precisamente em julgamento do Tribunal de Contas.

O que está basicamente em questão aqui é a aplicação da Lei da Ficha Limpa e a interpretação do que que significa o “órgão competente”, na letra “g” do inciso I do art. 1º, que diz que são inelegíveis os que tiverem suas contas rejeitadas por decisão irrecorrível do órgão competente.” (grifei)

Dos debates para a fixação da tese, colho a seguinte manifestação do Ministro Ricardo Lewandowski, que inaugurou a divergência acompanhada pela maioria do Tribunal:

“O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (PRESIDENTE) - O que estamos julgando, aqui, é a leitura que se faz desse art. 1º, alínea g, inciso I. Quer dizer, não sei se aqueles proponentes da lei tinham uma certa leitura, mas a

ADPF 982 / PR

verdade é que o Supremo fez outra leitura, consentânea com a Constituição.”

Ou seja, da análise da tese fixada, da ementa do acórdão do paradigma e dos debates realizados na ocasião do julgamento do caso discutido no RE nº 848.826, verifico que a controvérsia em questão se cingiu à definição, em conformidade com as disposições constitucionais, do órgão competente para rejeição das contas prestadas pelos Prefeitos municipais para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990.

Essa também foi a conclusão adotada, à unanimidade, pelo Plenário desta Suprema Corte, no julgamento do ARE nº 1.436.197-RG/RO, oportunidade em que foi fixada tese no **Tema de Repercussão Geral nº 1287**. Transcrevo trecho dos fundamentos que apontam a distinção do paradigma então analisado para aquele cujo mérito fora objeto do RE nº 848.826 (Tema nº 835-RG):

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

Avançando na temática, este Supremo Tribunal Federal deparou-se com a questão por ocasião do julgamento do já citado ARE nº 1.436.197-RG/RO, *leading case* do Tema de Repercussão Geral nº 1.287, cujos dados essenciais transcrevo:

ADPF 982 / PR

Tema nº 1.287:

Relator: MIN. LUIZ FUX

Leading Case: ARE 1436197

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 5º, XXXV, 29, 31, §§ 1º e 2º, 49, X, 71, I, II e VI, e 241 da Constituição Federal, se, para além do fato de a eficácia impositiva do parecer prévio do Tribunal de Contas estar sujeita ao crivo do parlamento, quando do julgamento das contas anuais do chefe do executivo, para fins de inelegibilidade (matéria já decidida pelo STF), é ou não possível que esses órgãos de contas possam, sem posterior confirmação ou julgamento pelo Legislativo, proceder à tomada de contas especial com a possível condenação a multa, a pagamento de débito ou outras sanções administrativas previstas em lei. Distinção quanto aos Temas 157 e 835 da repercussão geral.

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

Da leitura da própria descrição da tese debatida, extrai-se:**(i)** que não se procedeu uma revisão das teses fixadas nos Temas de Repercussão Geral nº 157 e 835, atreladas aos reflexos de julgamentos de contas de Prefeito na sua elegibilidade; e **(ii)** que a discussão se resumiu à competência das Cortes de Contas para julgarem tomada de contas especial decorrente de irregularidades na execução de convênio, conforme o artigo 71, VI, da CRFB. **(iii)** que as conclusões adotadas no precedente foram: (a) essa atribuição do TCE inclui a possibilidade de

ADPF 982 / PR

condenação a multa, ao pagamento de débito ou outras sanções administrativas previstas em lei; e (b) a eficácia da decisão do Tribunal de Contas independe de posterior confirmação ou julgamento pelo Poder Legislativo.

Ao tratar do objeto do ARE 1.436.197 e da sua distinção para os casos que foram analisados na fixação dos Temas nº 157-RG e 835-RG, o relator, Ministro Luiz Fux, assim se posicionou:

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

Portanto, duas são as conclusões que devem ser extraídas da análise realizada neste voto até o momento: (i) os Temas de Repercussão Geral nº 157, nº 835 e nº 1.287 tratam de aspectos diversos da competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas e às Câmaras Municipais para o exercício do controle externo das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal. Nesses casos, as atribuições das Cortes de Contas e do Poder Legislativo foram examinadas tanto sob o prisma da inelegibilidade quanto da tomada de contas especial, resultante de irregularidades na execução de convênios interfederativos; (ii) nenhum dos precedentes vinculantes mencionados aborda especificamente a possibilidade de as Cortes de Contas, fora do contexto de tomada de contas especial, imputarem débitos ou aplicarem multas a Chefes do Poder Executivo que se encarregam de ordenar despesas, ou seja, no julgamento de contas de gestão, ainda que se preservando a

ADPF 982 / PR

competência do Poder Legislativo em relação à aplicação do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Firmadas as distinções do objeto da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para aqueles que foram casos-piloto para fixação das teses nos Temas de Repercussão Geral nº 157, nº 835 e nº 1.287, passo aos fundamentos pelos quais entendo que devem ser julgados procedentes os pedidos desta ação.

Ao tratar das competências do Tribunal de Contas da União, o art. 71, I e II, da Constituição Federal, dispõe:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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

(...)

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

(...)

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de

ADPF 982 / PR

débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Ressalto que estas normas, relativas à “*fiscalização*”, são aplicáveis aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme já assentado por este Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 849/MT^[1], em razão do que dispõe o *caput* do art. 75 da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Da leitura dos incisos I e II, do art. 71, da Constituição Federal, acima transcritos, concluo que, ao tratar das “*contas prestadas anualmente*”, o constituinte outorga, aos Tribunais de Contas, a competência de lhes **apreciar, mediante a elaboração de parecer prévio**. Já no que concerne às “*contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta*” e às “*contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público*” a Constituição Federal dispõe que compete, às Cortes de Contas, exercerem seu **julgamento**.

Ou seja, o texto constitucional expressa, de maneira inequívoca, duas competências diversas aos Tribunais de Contas, quais sejam: **(i)** a **apreciação**, mediante parecer prévio, das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (art. 71, I, da CRFB); e **(ii)** o **julgamento** das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, I, da CRFB).

ADPF 982 / PR

Acrescentando argumentos que endossam a tese exposta, destaco trecho da ementa da ADI nº 3715, Rel. Ministro Gilmar Mendes, que sintetiza o posicionamento desta Corte acerca das competências institucionais das Cortes de Contas:

“(...) 4. No âmbito das competências institucionais do Tribunal de Contas, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a clara distinção entre: 1) 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; 2) e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88. Precedentes.

5. Na segunda hipótese, o exercício da competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. Precedentes. (...)” (ADI 3715, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)

Especificamente no que concerne à fiscalização dos Municípios, prevê a Constituição Federal:

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

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

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

Extrai-se dos dispositivos constitucionais acima transcritos que o **parecer prévio** emitido, pela Corte de Contas, em **apreciação das contas anuais** do Prefeito será submetido ao julgamento da Câmara Municipal e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da referida casa legislativa.

Portanto, entendo que a **atribuição dos Tribunais de Contas se altera em razão da natureza das contas em análise**, não dos sujeitos que as prestam. Isso porque, de acordo com a norma extraída do texto constitucional, as Cortes de Contas detêm competência para exercer o julgamento técnico das contas de ordenadores de despesa, remanescente a titularidade do julgamento político das contas de governo, prestada pelos Chefes do Poder Executivo, aos órgãos do Poder Legislativo.

As **contas** prestadas por “*administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta*” e por aqueles “que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” são submetidas ao **julgamento técnico** dos Tribunais de Contas. A **situação, materialmente falando, é rigorosamente igual à ensejadora da Tese RG nº 1.287, isto é, responsabilidade pessoal em face de irregularidades perpetradas.**

Dessa feita, nos casos em que o Chefe do Poder Executivo Municipal exercer a função de ordenador de despesas, deverá prestar **contas** relacionadas com o gerenciamento patrimonial do ente público, caso em que sua regularidade será julgada definitivamente pelo Tribunal de Contas. De outro lado, quando se tratarem de **contas** prestadas

ADPF 982 / PR

anualmente e relacionadas com a execução orçamentária global, função inescapável ao Prefeito, **estas serão submetidas ao julgamento político do Poder Legislativo**, que analisará o parecer prévio elaborado pela Corte de Contas.

A definição de ordenador de despesas pode ser extraída do § 1º do art. 80 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe:

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

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

A título de reforço às razões que levam à conclusão adotada no presente voto, cito trechos do voto proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso no julgamento do RE nº 848.826/CE, *leading case* da tese fixada no **Tema de Repercussão Geral nº 835**, precisamente no que concerne à natureza das contas prestadas por agentes públicos e o papel do controle exercido pelos Tribunais de Contas. Transcrevo:

“II.1 CONTAS DE GOVERNO, DE DESEMPENHO OU DE RESULTADOS

17. *No Brasil, há dois regimes jurídicos distintos de contas públicas a serem prestadas ou tomadas. O primeiro deles envolve as denominadas contas de governo, que são exclusivas da gestão política do Chefe do Poder Executivo. Sendo este o responsável geral pela execução orçamentária, a prestação das contas de governo objetiva demonstrar o cumprimento do orçamento, dos planos de*

governo, dos programas governamentais. Em regra, as contas de governo são prestadas anualmente, já que informam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro em questão. Entretanto, elas poderão ser prestadas também em razão do fim da gestão, como ocorre na hipótese de transmissão de cargos. Sejam elas prestadas anualmente ou não, tais contas retratam a situação financeira da unidade federativa correspondente, sendo capazes de revelar os níveis de endividamento e se estão sendo atendidos, em virtude de determinação constitucional, os limites de gastos previstos para algumas áreas, como saúde e educação. Em suma, são balanços gerais exigidos pela Lei nº 4.320/1964. Por essa razão, também são chamadas de contas globais.

18. Dada a sua relação direta com a execução orçamentária, portanto, com a concretização do projeto idealizado na Lei Orçamentária Anual, o constituinte estabeleceu que, embora a avaliação das contas de governo deva ser feita previamente pelo Tribunal Contas será a correspondente Casa Legislativa o órgão competente para julgá-las em definitivo (art. 71, I, e 49, IX, da CF/88).

(...)

21. O Chefe do Executivo, no que se refere às contas de governo, atua na qualidade de agente político. Por essa razão, o **julgamento dessas contas feito pelos representantes do povo é eminentemente político**. Na hipótese do art. 71, I, da Constituição, a Casa Legislativa respectiva é, por assim dizer, o juiz natural para julgar as contas de governo, devendo ela atuar com autonomia, emitindo juízo político.

(...)

II.2 CONTAS DE GESTÃO OU DE ORDENADORES DE DESPESAS

22. O segundo regime engloba as denominadas **contas de gestão**, que são prestadas ou tomadas dos administradores de recursos

ADPF 982 / PR

públicos. O conceito de contas de gestão, também denominadas contas dos ordenadores de despesas, decorre primeiramente do art. 80 do Decreto-Lei nº 200/1967, mas também do art. 71, II, da Constituição Federal, segundo o qual compete ao Tribunal de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

(...)

25. A tarefa de julgar as contas dos ordenadores de despesa, ou seja, as contas de gestão de recursos públicos, é atribuída pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas dentre as competências que lhes são próprias e exclusivas e que, para ser exercitadas, independem da participação do Legislativo. O julgamento das contas, prestadas ou tomadas, dos ordenadores de despesa é essencialmente técnico e administrativo.” (grifei)

Como mencionado e agora repisado, essa distinção conceitual está na base de sustentação lógica à Tese RG nº 1.287.

No julgamento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, é importante que se realize uma leitura da controvérsia voltada à compreensão das consequências práticas da decisão judicial a ser proferida pela Suprema Corte, cujos efeitos *erga omnes* e vinculantes nortearão a atuação de todos os Tribunais de Contas do País. Este dever de atenção ao consequencialismo decisório está positivado no *caput* do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da

decisão.

A leitura do texto constitucional, no meu entender, leva à conclusão de que os Tribunais e Conselhos de Contas não são meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, mas detentores de autonomia e autoridade técnicas para efetivo exercício do controle externo de atos da Administração Pública. Nesse sentido, já se posicionou este Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 576.920/RS, oportunidade em que fixou tese no **Tema de Repercussão Geral nº 47**. Naquela ocasião, o Plenário da Suprema Corte entendeu, nos termos do voto do relator, Ministro Edson Fachin, que:

“Os tribunais de contas não são, a rigor, meros auxiliares no controle externo da Administração Pública. A Constituição Federal lhes atribui competência para fiscalizar atos do próprio poder legislativo.

Ademais, o exercício do poder de controle por parte dos tribunais estaduais em relação ao municípios encontra fundamento no próprio texto constitucional, o que parece desautorizar uma interpretação hipertrofiada no federalismo. Noutras palavras, o comando expresso no art. 75 da CRFB não poderia admitir que o intérprete suprimisse dos Tribunais de Contas uma competência que lhes foi constitucionalmente garantida, especialmente se implicar a relativização do controle a que devem se submeter os entes municipais.

(…)

Noutras palavras, no complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo.”

Embora o caso julgado tratasse da não subordinação, ao Poder Legislativo, da decisão dos Tribunais de Contas que nega o registro de admissão de pessoal, foi expressamente reconhecida a autonomia do controle externo exercido por essas Cortes.

As decisões tomadas pelas Cortes de Contas devem ser dirigidas à preservação da eficácia, dentre outros, dos princípios norteadores da Administração Pública dispostos no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, a consequência prática do afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas, em casos de comprovada má gestão de recursos públicos será um inevitável esvaziamento do controle externo sobre os entes políticos cujos Chefes do Poder Executivo assumam pessoalmente a função de ordenar despesas.

Isso porque, a natureza de título executivo atribuída, pelo art. 71, § 3º, da Constituição Federal, às decisões do Tribunal de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário, estampa uma intenção clara do Constituinte de: (i) acelerar a reparação decorrente da malversação do dinheiro público; (ii) dar eficácia aos atos decisórios das Cortes de Contas; e de (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

Em última análise, negar, às Cortes de Contas, a competência para o julgamento de contas de gestão de Prefeitos municipais, produzirá inevitáveis e heterodoxas situações de imunidade da gestão patrimonial desses entes políticos ao julgamento técnico-jurídico exercido pelos Tribunais de Contas, cuja justificativa se consubstanciará em um ato discricionário de avocação da ordenação de despesas, buscando impedir a incidência do art. 71, II, da Constituição Federal. Esta, sem dúvida, não

ADPF 982 / PR

foi a intenção buscada pelo constituinte, ao estabelecer um sistema estruturado de controle da Administração Pública.

O **princípio republicano** reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a conferir-lhe máxima eficácia. E essa é justamente a função de julgamento técnico-jurídico conferido, pela Constituição Federal, às Cortes de Contas. Por essa razão, a gestão do ordenador de despesas, ainda que esse ocupe a função de Chefe do Poder Executivo, não deve escapar à análise técnica e julgamento dos Tribunais de Contas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado que anulem atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de Prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF.

Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “(I) Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, seja por atuarem como responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) A competência dos Tribunais de Contas,

ADPF 982 / PR

quando atestada a irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.”

É como voto.

[1] “I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.”