

**EXMO. SR. RELATOR, MINISTRO ROBERTO BARROSO**  
**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**ADPF nº 982/PR**

**ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL - ATRICON**, já identificada nestes autos, por seus advogados constituídos, vem perante Vossa Excelência interpor **AGRAVO REGIMENTAL**, com fundamento no art. 1.021 do CPC e no art. 317 do RISTF, em face da decisão monocrática que negou seguimento à presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

**I. DA TEMPESTIVIDADE**

1. A decisão ora agravada foi publicada em 10/02/2023, com prazo final de 5 dias úteis em 17/02/2023. Portanto é tempestivo o presente recurso.

**II. SÍNTESE DA ADPF E DA DECISÃO AGRAVADA**

2. A ADPF em exame requer que o Supremo Tribunal Federal pronuncie a ilegitimidade constitucional do conjunto de decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, as quais impedem que o julgamento técnico das contas de gestão de prefeitos municipais, que agem na qualidade de ordenador de despesas, realizados

por Tribunais de Contas Estaduais, produzam efeitos não só eleitorais, mas, também, quanto à aplicação de multas e à reparação ao erário.

3. A decisão agravada negou seguimento à presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, em síntese, sob os fundamentos de que (1) não se admite arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal ou contra decisão transitada em julgado; (2) o pedido versaria sobre matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835).

4. A decisão agravada merece reforma pelos fundamentos seguintes.

### **III. DAS RAZÕES DE REFORMA DA DECISÃO**

#### **III.1 – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental contra a interpretação inconstitucional dada por Tribunais de Justiça do país- Controvérsia constitucional relevante e atual – Ausência de intento rescisório.**

5. Preliminarmente, é importante ressaltar que o conjunto de decisões mencionados na inicial foi exemplificativo da controvérsia jurídica instaurada perante tribunais no país. Pondere-se não se tratar de utilização de ADPF como sucedâneo recursal, tampouco manejo dessa ação para impugnar decisão já transitada em julgado. O fato de as decisões, **utilizadas em caráter exemplificativo**, terem transitado em julgado no ínterim entre a propositura da ADPF, em 09/06/2022, e a data da decisão recorrida, não significa ausência de controvérsia atual acerca do tema.

6. A questão central da ADPF sob julgamento reside no fato de que a decisão da Corte de Contas, a qual imputa ao Prefeito, enquanto ordenador de despesas, multa ou débito, tem natureza de julgamento técnico, de caráter constitucional, consoante o art. 70, II, c/c art. 75, da CF, não se confundindo com o parecer prévio, este sim de natureza eminentemente opinativa, a ser submetido à apreciação do Legislativo Municipal, em conformidade com o precedente fixado no julgamento do RE 848.826,

que originou o Tema 835, do STF, e no Tema 157, decidido no RE 729.744, ambos adstritos à **inelegibilidade do agente político** chefe do Poder Executivo municipal.

7. Ou seja, para além do parecer técnico opinativo, que subsidiara o julgamento político das Câmaras Municipais, o Tribunal de Contas possui a atribuição de aplicar multas e imputar débitos, determinando que o gestor faça o ressarcimento de valores ao erário. As decisões do Tribunal de Contas que imputem débito (ressarcimento ao erário) ou apliquem multa terão eficácia de título executivo extrajudicial, nos termos do § 3º do art. 71 da CF/88.

8. Por essa razão, foram apresentadas decisões recentes que anulam penas aplicadas a prefeitos municipais quando atuam na qualidade de ordenadores de despesas, não só quanto aos efeitos eleitorais - o que está em conformidade com o decidido pelo STF no RE 729.744 e no RE 848.826 – mas também quanto à fixação de multas e à reparação ao erário. Os Tribunais de Justiça têm interpretado e aplicado de maneira distinta as teses fixadas nos Temas 157 e 835, ora as restringindo aos fins previstos no art. 1º, inc. I, alínea “g”, da LC 64/90 (Lei de Inelegibilidade), não impedindo a imputação de débitos ao administrador no âmbito da competência Constitucional supramencionada, ora, em sentido diverso, impossibilitando a execução de decisões do Tribunal de Contas que não tenham sido referendadas pelo respectivo Poder Legislativo.

9. A Agravante, portanto, não impugna as decisões específicas que transitaram em julgado ou contra o entendimento fixado pelo STF no julgamento do RE 848.826, que originou o Tema 835, e no Tema 157, decidido no RE 729.744. O objeto da ação está individualizado e a ADPF insurge-se contra o conjunto de decisões que expressa a interpretação da Justiça estadual acerca da mitigação da competência dos Tribunais de Contas para a aplicação de multas e de imputação de débitos, com ressarcimento ao erário.

10. É pertinente ajuizar ADPF contra entendimento ou interpretação jurisprudencial. **O Supremo Tribunal Federal já enfrentou situação análoga quando do julgamento das APDFs 54, 101 e 324, todas admitidas por esta Corte com base no conjunto exemplificativo de decisões que ilustravam, à época, possível entendimento jurídico inconstitucional.** Demonstra-se:

EMENTA: ESTADO – LAICIDADE. O Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões. Considerações. FETO ANENCÉFALO – INTERRUPTÃO DA GRAVIDEZ – MULHER – LIBERDADE SEXUAL E REPRODUTIVA – SAÚDE – DIGNIDADE – AUTODETERMINAÇÃO – DIREITOS FUNDAMENTAIS – CRIME – INEXISTÊNCIA. Mostra-se inconstitucional interpretação de a interrupção da gravidez de feto anencéfalo ser conduta tipificada nos artigos 124, 126 e 128, incisos I e II, do Código Penal.

(ADPF 54, Rel.: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 30/04/2013)

*Inteiro teor:*

A seguir, **arguiu a desinteligência de julgados, citando o exemplo estampado no Habeas Corpus nº 84.025-6/RJ, sob a relatoria do ministro Joaquim Barbosa, cujo desfecho, antes que o julgamento nesta Corte pudesse ocorrer, deu-se com o término da gravidez, vindo o feto anencéfalo a falecer minutos após o parto.**

EMENTA: ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGÜIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

2. Argüição de descumprimento dos preceitos fundamentais., constitui'onalmente estabelecidos: **decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus 'usados de Países que não compõem o Mercosul:** objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio- OMe, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil. (...) 9. Decisões judiciais com trânsito em

*julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição. 10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.*

*(ADPF 101, Rel.: CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe 04/06/2012)*

**Inteiro teor:**

**RELATÓRIO**

*2. O Argüente sustenta que numerosas decisões judiciais têm sido proferidas em contrariedade a Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior - Decex e da Secretaria de Comércio Exterior - Secex, Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama e Decretos Federais que, expressamente, vedam a importação de bens de consumo usados, referência especial - objeto da presente Arguição – aos pneus usados.*

*EMENTA: Direito do Trabalho. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Terceirização de atividade-fim e de atividade-meio. Constitucionalidade. 1. (...) 7. Firmo a seguinte tese: “1. É lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, meio ou fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada. 2. Na terceirização, compete à contratante: i) verificar a idoneidade e a capacidade econômica da terceirizada; e ii) responder subsidiariamente pelo descumprimento das normas trabalhistas, bem como por obrigações previdenciárias, na forma do art. 31 da Lei 8.212/1993”. 8. ADPF julgada procedente para assentar a licitude da terceirização de atividade-fim ou meio. Restou explicitado pela maioria que a decisão não afeta automaticamente decisões transitadas em julgado. (ADPF 324, Rel.: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018, DJe 06/09/2019)*

**Inteiro teor:**

**RELATÓRIO**

*A requerente sustenta que o padrão interpretativo e decisório atualmente em vigor Justiça do Trabalho em matéria de terceirização viola: i) o*

*princípio da legalidade (CF/88, art. 5º, II); ii) a liberdade dos agentes econômicos de contratarem e de estabelecerem estratégias racionais de produção; iii) a livre iniciativa (CF/88, arts. 1º, IV, e 170) ; iv) a livre concorrência (CF/88, art. 170, IV); v) a valorização do trabalho humano (CF/1988, art. 1º, IV); vi) o tratamento isonômico entre concorrentes (CF/1988, art. 5º, I); vii) a atuação do Estado como agente normativo e regulador da economia (CF/1988, art. 174).*

## **II. INOCORRÊNCIA DE INÉPCIA DA INICIAL: ADEQUADA DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA ADPF**

*14. A inépcia não se verifica. A Arguente não se insurge contra decisões específicas que transitaram em julgado ou contra a Súmula 331 do TST especificamente. Tampouco deixou de individualizar o objeto da ação. Tal objeto é muito claro. A ADPF volta-se contra o conjunto de decisões que expressa a interpretação da Justiça do Trabalho acerca dos limites e condições aplicáveis à terceirização. Essa interpretação encontra-se explicitada na Súmula 331 do TST e, ainda, em um amplo conjunto de julgados que a aplicam, muitas vezes, de forma conflitante e/ou imprevisível. Tais julgados foram anexados ao processo pela requerente.*

*15. A inicial indica, com muita clareza, as razões pelas quais, em seu entendimento, os aludidos acórdãos violam os princípios da legalidade, da livre iniciativa e da livre concorrência, além de não ensejarem previsibilidade mínima do direito ou tratamento isonômico entre os jurisdicionados. 16. **É perfeitamente viável ajuizar uma ADPF contra entendimento ou interpretação jurisprudencial.** O Supremo Tribunal Federal já enfrentou situação semelhante quando do julgamento da APDF 54, rel. Min. Marco Aurélio, em que se impugnava justamente entendimento no sentido da impossibilidade de interrupção da gestação de fetos anencefálicos, expresso em um conjunto amplo e difuso de decisões judiciais.*

11. Essas interpretações divergentes encontram-se explicitadas, nesta ADPF, em um conjunto de julgados que demonstram a aplicação dos Temas 835 e 157, muitas vezes, de forma conflitante e imprevisível, gerando insegurança jurídica e tratamento desigual aos jurisdicionados.

12. E para afastar o argumento de que as ações de que tratam a controvérsia estariam – todas – transitadas em julgado, **a Agravante acrescenta novos julgados,**

**de processos ainda em curso, provando a atualidade das decisões que impõem interpretação inconstitucional à atuação técnica dos Tribunais de Contas:**

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSOS ESPECIAL E EXTRAORDINÁRIO EM APELAÇÃO. JULGAMENTO DOS RECURSOS PARADIGMAS NO STF. RETRATAÇÃO. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONTRARIA ORIENTAÇÃO DO STF. COMPETE ÀS CÂMARAS MUNICIPAIS JULGAR AS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO DOS PREFEITOS – TEMA 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. O PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS QUE DESAPROVA AS CONTAS DO ALCAIDE NÃO PRODUZ EFEITOS ANTES DA DELIBERAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL – TEMA 157 DA REPERCUSSÃO GERAL. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL NA CÂMARA MUNICIPAL QUANDO DO JULGAMENTO DAS CONTAS DO GESTOR. RECURSO PROVIDO PARA DECLARAR NULOS OS JULGAMENTOS DAS CONTAS, DEVENDO SER RETOMADOS, COM A OBSERVÂNCIA DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a Segunda Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer da Apelação, dando-lhe provimento, em Juízo de retratação (art. 1.040, II, do CPC), nos termos do voto do Relator, que faz parte desta decisão. Fortaleza, data registrada no sistema. Francisco Gladyson Pontes Relator. (TJCE - Apelação Cível - 0003930-20.2011.8.06.0124, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO GLADYSON PONTES, 2ª Câmara Direito Público, data do julgamento: 26/10/2022, data da publicação: 26/10/2022)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXCEÇÃO DE PRÉ-EXECUTIVIDADE. EXECUÇÃO DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO A PREFEITO MUNICIPAL. FALTA DE COMPETÊNCIA. ÓRGÃO MERAMENTE OPINATIVO. NULIDADE DOS TÍTULOS. REJULGAMENTO DO RECURSO POR FORÇA DA DECISÃO PROFERIDA NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 1.286.993/RS. Relativamente ao Prefeito Municipal, assim como ocorre com o Presidente da República e o Governador do Estado, **o Tribunal de Contas é apenas órgão meramente opinativo, de acordo com o disposto no art. 71 da CF e no art. 71 da Constituição Estadual. Portanto, não detém o Tribunal de Contas competência para imputação de débito, nem aplicação de multa. Entendimento fixado nos julgamentos dos Recursos Extraordinários nºs 729.744 (Tema 157) e 848.826 (Tema 835), pelo STF, submetido ao rito da repercussão geral. Desta forma, mostra-se nula a imputação de débito apontada na decisão do Tribunal de Contas.** (g. n.) AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (TJRS - Agravo de Instrumento, Nº 70082553561, Segunda Câmara Cível, Tribunal de

Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em: 28-09-2022)

QUESTÃO DE ORDEM EM APELAÇÃO CÍVEL Nº 0100085-03.2014.8.20.0153APELANTE: FRANCISCO ERASMO DE MORAISADVOGADOS: ANDRÉ LUIZ RUFINO DE SÁ E JOÃO ARTHUR SILVA BEZERRAAPELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTERELATOR: DESEMBARGADOR VIRGÍLIO MACEDO JR. EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. APELAÇÃO CÍVEL. **CONDENAÇÃO PAUTADA EM PARECER TÉCNICO ELABORADO POR TRIBUNAL DE CONTAS QUE TEM NATUREZA MERAMENTE OPINATIVA. IMPOSSIBILIDADE. ADOÇÃO DO ENTENDIMENTO DO STF EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS Nº 848826 E 729744 (g.n).** JULGAMENTO DAS CONTAS ANUAIS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL QUE DEVE SER PROMOVIDO PELA CÂMARA DE VEREADORES. CONTAS DO APELANTE DEVIDAMENTE APROVADAS PELO LEGISLATIVO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE REFORMA DA SENTENÇA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO.

1. A interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, nos REs 848826, Rel. Ministro Roberto Barroso, Redator p/ acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, j. 17/08/2016 e RE 729744, Rel. Ministro Gilmar Mendes, j. 17/08/2016, define que o órgão competente para julgamento das contas dos Prefeitos é a Câmara Municipal, sendo o Tribunal de Contas competente para emissão de parecer prévio.

2. O parecer lavrado pelo Tribunal de Contas Estadual, dada a sua natureza meramente opinativa, não pode servir à configuração de prática de conduta ímproba, máxime porque o apelante trouxe provas da aprovação das contas pelo legislativo municipal, o qual possui competência exclusiva para o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local.

3. Precedentes do STF (RE 848826, Rel. Ministro Roberto Barroso, Redator p/ acórdão Ministro Ricardo Lewandowski, j. 17/08/2016; RE 729744, Rel. Ministro Gilmar Mendes, j. 17/08/2016; Rcl 14310 AgR, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 24/03/2015), do TSE (AgRg em REspE nº 65895, Relª. Ministra Laurita Hilário Vaz, j. 20/05/2014) e do TJRN (AI nº 2016.010521-3, Rel. Des. Virgílio Macêdo Jr., 2ª Câmara Cível, j. 14/03/2017).

4. Apelação conhecida e provida. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, em que são partes as acima nominadas. Acordam os Desembargadores que integram a Segunda Câmara Cível deste Egrégio Tribunal de Justiça, em Turma, à unanimidade de votos, no



*exercício do juízo de retratação previsto no art. 1.040, do Código de Processo Civil, modificar o acórdão prolatado e conhecer e dar provimento ao recurso, para modificar o acórdão e dar provimento ao apelo para julgar totalmente improcedente a pretensão inicial, nos termos do voto do Relator, parte integrante deste. (TJRN - APELAÇÃO CÍVEL, 0100085-03.2014.8.20.0153, Des. Virgílio Macêdo, Segunda Câmara Cível, ASSINADO em 20/05/2022)*

13. Restando superada, portanto, a questão do eventual trânsito em julgado das decisões exemplificativas trazidas na exordial.

14. Em contraponto, há de ser destacado os Tribunais que têm se mantido coerentes com os precedentes da Corte nos Temas 157 e 835. É o que ocorre, por exemplo, com aqueles que proferiram as seguintes decisões:

*JUÍZO DE RETRATAÇÃO. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EXECUÇÃO FISCAL. CERTIDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. TEMA 835 DO STF. INAPLICABILIDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. CONDENAÇÃO AFASTADA. A decisão da Corte de Contas, a qual imputa ao Prefeito, enquanto ordenador de despesas, **multa ou débito**, tem natureza de julgamento técnico, de ordem constitucional, conforme expressa previsão no art. 70, II, c/c art. 75, da CF, **não se confundindo com o parecer prévio, este sim de natureza eminentemente opinativa, a ser submetido à apreciação do Legislativo Municipal**. O paradigma resultante do julgado **RE 848.826**, que originou o Tema 835, do STF, não se aplica ao caso concreto, porquanto trata **exclusivamente da inelegibilidade do agente político** submetido à decisão da Corte de Contas. Da mesma sorte, o paradigma referente ao Tema 157. DECISÃO MANTIDA EM JUÍZO DE RETRATAÇÃO. RECURSO PROVIDO, POR MAIORIA. JULGAMENTO CONCLUÍDO NA FORMA O ART. 942 DO CPC. (TJRS, Apelação / Remessa Necessária nº 70083128090, Primeira Câmara Cível, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, DJ 20/01/2022).*

*DIREITO TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO CÍVEL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CF/88. **DISTINGUISHING** EM RELAÇÃO AO PRECEDENTE DE REPERCUSSÃO GERAL DO RE 848.826/CE. RECURSO PROVIDO DE FORMA INDISCREPANTE.1. No caso sub examine, o executivo fiscal de origem encontra-se lastreado na Certidão de Débito nº 307/13 (fls. 04), o qual remete a decisão do TCE/PE (TC nº 0104/13) que julgou irregular a prestação de contas do Gestor da*

*Prefeitura do Município de Xexéu, referente ao 1º quadrimestre 2012, imputando ao ex-gestor uma multa no montante de R\$ 12.000,00. 2. A matéria controvertida versa sobre o cabimento de execução fiscal contra ex-prefeito fundada em certidão de débito exarada de julgamento proveniente do TCE. 3. Como cediço, na forma combinada dos incisos II e VIII do artigo 71 da CF/88, cabe ao Tribunal de Contas aplicar aos responsáveis, por irregularidades no uso dos bens e valores públicos da Administração direta e indireta, as sanções previstas em lei, entre elas o ressarcimento do prejuízo causado ao erário e multa proporcional ao dano sofrido pela Fazenda Pública. 4. Outrossim, cumpre ressaltar que o art. 71, §3º, da CF/88, confere eficácia de título executivo às decisões do TC que resultem em imputação de débito ou multa a administradores públicos que tenham cometido irregularidades durante o desempenho de seu mandato, sendo até mesmo prescindível a sua inscrição em dívida ativa, haja vista o fato de já possuir certeza e liquidez. 5. No caso dos autos, portanto, resta indubitável que o Tribunal de Contas promoveu a apreciação da atuação do ora embargante como ordenador de despesas, julgando seus atos de gestão, tendo proferido não um mero parecer prévio, mas sim uma efetiva decisão com eficácia de título executivo, razão pela qual não há de se cogitar da existência de qualquer irregularidade na CDA que deu azo à execução de título extrajudicial originária. 6. Ressalte-se que a tese de repercussão geral emanada do RE 848.826/CE, como o próprio enunciado expressamente delimita, está vinculada aos casos de julgamento para fins de caracterização da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC nº 64/90, que não é a hipótese dos autos em apreço. 7. Recurso de apelação provido à unanimidade, no sentido de anular a decisão extintiva de primeiro grau, com o consequente retorno dos autos à origem para fins de regular prosseguimento do feito executivo. (TJPE, Apelação Cível 542075-70103517-19.2013.8.17.0001, Rel. José Ivo de Paula Guimarães, 2ª Câmara de Direito Público, DJe 20/01/2022).*

*Apelação. Execução fiscal. Extinção. TCE. Multa. Prefeito. 1. O Tribunal de Contas, no exercício da função sancionadora, tem competência para impor a prefeito as cominações legais derivadas da malversação de recursos públicos – situação que não se confunde com julgamento das contas por ele anualmente prestadas, de competência exclusiva do Legislativo Municipal. Precedentes do STF. 2. Consoante estabelece o § 2º do art. 833 do CPC, a impenhorabilidade vencimental só é afastada quando exceda, mensalmente, a cinquenta vezes o valor do salário mínimo. 3. Apelo parcialmente provido. (TJRO, AC: 70481305120168220001, Relator Des. Gilberto Barbosa, Data de Julgamento: 08/05/2020).*

*Apelação Cível. Ação Declaratória de Nulidade c/c Desconstituição de Acórdão do TCE. Tomada de Contas Especial. Cerceamento de defesa. Inocorrência. Ausência de fundamentação. Rejeição. Competência da Câmara. Inaplicabilidade ao caso. Prescrição afastada. Responsabilidade dos agentes. Rediscussão da matéria. Impossibilidade. Recurso não provido. 1 - A não produção de prova só resulta em*

*cerceamento de defesa se essa se mostrar apta a alterar a convicção do julgador, resultando prejuízo ao direito de defesa da parte. 2 - Considerando que a conclusão do julgador é perfeitamente compreensível e pertinente ao direito debatido, resta afastada qualquer possibilidade de declaração de nulidade da decisão por ausência de fundamentação. 3 - É competente a Corte de Contas para condenar o Chefe do Poder Executivo Municipal, sem que seja necessário o posicionamento da Câmara de Vereadores, **diferentemente do que ocorre na análise de contas do prefeito para fins de inelegibilidade**. 4 - Tratando os autos sobre fatos ocorridos em 2012, com a instauração da respectiva auditoria no início de 2013 e convertida em Tomada de Contas Especial em 08/08/13, com a citação dos envolvidos em 2014, é certo que houve a interrupção do prazo prescricional, nos termos dos arts. 1º e 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999, não há se falar em prescrição da pretensão punitiva pela Administração. 5 - A revisão das decisões do Tribunal de Contas do Estado pelo Poder Judiciário não tem caráter irrestrito, limitando-se ao exame de irregularidades formais e ilegalidade manifestas, sendo vedada a incursão no mérito daquilo que foi decidido pelo órgão administrativo. 6 - Recurso que se nega provimento. (TJRO, APELAÇÃO CÍVEL, Processo nº 7001972-22.2018.822.0015, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 2ª Câmara Especial, Relatora do Acórdão: Juíza Inês Moreira da Costa, Data de julgamento: 24/09/2021).*

15. Além disso, a propositura desta ADPF em julgamento não consiste em sucedâneo recursal. O objeto da ação trata de normas e valores caros ao STF, como o princípio republicano e a separação de Poderes (arts. 1º e 2º da CF). Como sintetizou a PGR em seu Parecer pela procedência da ADPF:

*Embora na situação dos autos seja cabível, tal como afirmado nas informações prestadas pela presidência dos Tribunais de Justiça referidos, a interposição de recursos nos autos de cada um dos processos indicados na inicial – como de fato ocorreu –, o que faria questionar o cabimento da ADPF sob a ótica do princípio da subsidiariedade, **é certo que a discussão tem alcance mais amplo, não havendo via que, com a mesma eficácia e abrangência, esteja apta a sanar a lesão arguida (g.n.)**.*

16. Em suma, a decisão agravada merece reforma, pois o conjunto de decisões, mencionados na inicial e ampliados neste recurso, foi exemplificativo da controvérsia constitucional relevante e atual, de modo que não houve utilização de ADPF como sucedâneo recursal, tampouco propositura dessa ação para impugnar decisão já transitada em julgado.

**III.2 – *Distinguished* em relação aos precedentes fixados no RE 729.744 e no RE 848.826 – Matéria não alcançada pela Súmula 835.**

17. A decisão agravada negou seguimento à ADPF também ao argumento de que “*o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835)*”. Essa conclusão é incorreta, como se demonstra.

18. É certo que a Constituição da República atribuiu ao Poder Legislativo a importante função de controle e fiscalização das contas do chefe do Poder Executivo. A Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas de natureza política. Essa é a interpretação que decorre do art. 31, § 2º da CF/88. A consequência prática da rejeição das contas do chefe do Poder Executivo municipal pela Câmara Municipal é a inelegibilidade, consoante o art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

19. No que se refere à inelegibilidade, é certo que o parecer emitido pelo Tribunal de Contas que **opine pela desaprovação das contas do Prefeito** não tem natureza jurídica de decisão, tampouco possui efeitos imediatos, que depende de aval e manifestação expressa da Câmara Municipal.

20. Desse modo, a título de exemplo, caso o parecer do Tribunal de Contas seja pela rejeição, mas a Câmara Municipal decida pela aprovação das contas do Prefeito, não haverá a declaração de inelegibilidade do chefe do Poder Executivo municipal. Por outro lado, eventuais irregularidades apuradas no processo técnico-administrativo realizado pelo Tribunal de Contas podem acarretar a responsabilização civil, criminal ou administrativa do Prefeito.

21. Nesse sentido, na ADPF em exame, a *ratio decidendi* é diversa das decisões do STF no RE 729.744 e no RE 848.826, sendo necessário aplicar o que a teoria dos precedentes denomina de *distinguished*.

22. Em conformidade com o RE 729.744 e o RE 848.826, não se discute na presente ADPF o julgamento das contas de natureza política do Prefeito, realizado pela Câmara Municipal, com fundamento no art. 31, § 2º da CF/88, e que pode gerar a **inelegibilidade** do chefe do Poder Executivo municipal, a teor do art. 1º, I, “g”, da

LC 64/1990. O objeto da ADPF reside nos casos em que o Tribunal de Contas, **constatando ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, poderá aplicar multas e determinar que o gestor faça o ressarcimento de valores ao erário (imputação de débito), sanções previstas no art. 71, II e VIII, da CF/88.**

23. Por isso, diferente do que fez constar a r. decisão agravada, a controvérsia sobre a qual versa esta ADPF não está abrangida pela Súmula 835/STF, cujo alcance está restrito aos fins do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990 (inelegibilidade):

***Tema 835** - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.*

***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.*

24. Tanto a imputação de débito (ressarcimento ao erário) quanto a aplicação de multa pelo Tribunal de Contas possuem **eficácia de título executivo extrajudicial**, nos termos do § 3º do art. 71 da CF/88, ou seja, podem ser executadas por uma ação de execução de título extrajudicial. Entendimento consolidado pelo STF no Tema 899 da Repercussão Geral, de acordo com o qual:

*É prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. STF. Plenário. RE 636886/AL, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 (Repercussão Geral – Tema 899) (Info 983 – clipping).*

25. Isso ocorre em virtude de o Tribunal de Contas não julgar pessoas nem examinar a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa. Trata-se de julgamento técnico das contas, com fiscalização e apuração de eventuais irregularidades causadoras de danos ao erário. Nesse caso, é proferido acórdão com

imputação de débito e/ou multa ao responsável, com intuito de auferir o correspondente ressarcimento.

26. Em suma, o julgamento de natureza técnica, realizado pelo Tribunal de contas, de caráter constitucional, consoante o art. 71, II, c/c art. 75, da CF, possui eficácia de título executivo extrajudicial e não se confunde com o parecer prévio, este sim de natureza eminentemente opinativa, a ser submetido à apreciação do Legislativo Municipal, conforme as decisões proferidas no RE 729.744 e no RE 848.826.

27. Essa distinção entre o julgamento de natureza política e de natureza técnica foi explicada pelo eminente Min. Teori Zavascki, em seu voto no RE 729.744:

*"[...] O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI –*

*[...]*

***Quem é que tem obrigação de prestar contas ao Tribunal de Contas?***  
***(g.n.) Está no parágrafo único do art. 70 da Constituição:***

*"Art. 70.*

*...*

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

*Qualquer pessoa física ou jurídica. Aqui, estamos tratando de pessoa física que se candidate a um cargo eletivo e que tenha, por isso, as contas rejeitadas por vício insanável e em caso de improbidade administrativa.*

*Artigo 71:*

*"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;*

***É o caso do recurso extraordinário relatado pelo Ministro Gilmar Mendes. E aqui não há dúvida de que se trata de um parecer prévio***

**(g.n.).** E é o parecer prévio sobre contas anuais do chefe do Poder Executivo.

Art. 70.

...

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;"

São as demais pessoas. **Aqui já não se fala em apreciar, se fala em julgar as contas. Que se trata de um julgamento, não há a menor dúvida, no meu entender. Até porque, tem consequências executivas imediatas (g.n.).** O inciso VIII deste art. 71 diz que cabe ao Tribunal de Contas:

"Art. 70.

...

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;"

**Quer dizer, ele não só julga, como aplica a penalidade desde logo (g.n.).**

Mais do que isso:

"Art. 71.

...

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

Aqui a Constituição estabelece que "as decisões do Tribunal de Contas terão eficácia de título executivo". **Não há dúvida, portanto, que neste caso de ordenador de despesa, o Tribunal de Contas julga, aplica a sanção, que pode ser executada desde logo, independentemente de posterior aprovação ou não pelo Poder Legislativo. Não se trata, portanto de simples parecer prévio (g.n.).**

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 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 (g.n.).***

*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 (g.n.).*

*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. (STF, RE 729744, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186, DIVULG 22-08-2017, PUBLIC 23-08-2017).  
Inteiro Teor do Acórdão - Página 24 a 26, de 118.*

28. E esse mesmo entendimento, acerca da distinção entre inelegibilidade e aplicação de multas e demais sanções pela Corte de contas, é reafirmado, no inteiro teor do acórdão, pelo Min. Gilmar Mendes, Relator do RE 729.744 no STF:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR) -

***[...] Por exemplo, no que diz respeito ao 71, II, se o prefeito for ordenador de despesas, ele estará submetido a todas as regras ali estabelecidas - no que diz respeito à aplicação de multas -, mas isso não dará ensejo à inelegibilidade (g.n.).*** (STF, RE 729744, Relator: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186, DIVULG 22-08-2017, PUBLIC 23-08-2017). Inteiro Teor do Acórdão - Página 52, de 118.



29. Há, portanto que se distinguir o parecer prévio, de caráter opinativo, condicionado ao aval da Câmara Municipal, e o julgamento das contas, mesmo do prefeito ordenador de despesas, com eventuais aplicações de multas e imputações de débitos, com eficácia de título executivo, a teor do art. 72, II, CRFB<sup>1</sup>.

30. O julgamento técnico das contas do chefe do Poder Executivo municipal, e a eventual aplicação de sanções como multa ou imputação de débito, em atos de gestão, **não dependem da aprovação da Câmara Municipal**, uma vez que, nesse caso específico não se trata de decidir sobre a aprovação das contas nem acerca de eventual inelegibilidade. Do contrário, seria conferida ao gestor municipal uma modalidade de imunidade *sui generis*, e incompatível com a moralidade administrativa e com o princípio republicano. Conforme decisão recente do Min. Ricardo Lewandowski:

*(...) a tomada de contas especial é um procedimento administrativo com rito próprio, que tem suas regras e pressupostos definidos na Lei 8.443/1992, e que permite não somente a apuração, mas também a liquidação do dano em dívida líquida e certa, por meio de decisão com eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, da CF). [ACO 3.182 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 24-8-2020, P, DJE de 2-10-2020.]*

31. Em suma, é importante também a reflexão consequencialista das decisões do STF, em cotejo com o princípio da eficiência, que deve orientar o sistema de controle externo exercido pela Corte de contas. Considerando o entendimento fixado pelo STF, no Tema 899 da Repercussão Geral, de acordo com o qual é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (STF. Plenário. RE 636886/AL, Rel. Alexandre de Moraes, julgado em 20/04/2020 (Repercussão Geral – Tema 899 - Info 983 – clipping), a mora ou existência de

---

<sup>1</sup> 2. Nesse sentido, de acordo com a Lei 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

obstáculos processuais na execução de multas ou imputações de débitos para o ressarcimento ao erário pode ter, como consequência prática, um alto índice de prescrições dessas pretensões, com grave prejuízo ao erário público.

#### **IV - PEDIDOS**

32. Diante do exposto, requer-se deste i. Relator a reconsideração da r. decisão agravada para conhecer desta ação de descumprimento de preceito fundamental e, no mérito, dar-lhe provimento.

33. Caso mantida a r. decisão agravada, requer-se a submissão do feito ao Colegiado competente para:

a) o conhecimento e provimento do presente Agravo Regimental, para que seja reformada a decisão agravada;

b) seja concedida medida cautelar para determinar a suspensão de todos os processos judiciais que tenham como objeto o julgamento pelas Cortes de Contas das contas de gestão de chefes do Poder Executivo Municipal, relativamente à aplicação das sanções que não seja a decorrente do art. 1º, I, g, da Lei Complementar 64/90;

c) no mérito, dar provimento a esta ação de descumprimento de preceito fundamental, para que o STF pronuncie a ilegitimidade constitucional do conjunto de decisões dos Tribunais de Justiça que declaram a nulidade de decisões dos Tribunais de Contas que sancionam prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de

despesas, pela prática de atos de gestão, preservada a exigência de manifestação das câmaras de vereadores apenas quanto à aplicação do art. 1º, inciso I, g, da Lei Complementar 64/90;

Nesses termos, pede-se deferimento.

Brasília/DF, 16 de fevereiro de 2023.

**Cláudio Pereira de Souza Neto**

OAB/DF nº 34.238

**Fernando Luís Coelho Antunes**

OAB/DF nº 39.513

**Natáli Nunes da Silva**

OAB/DF nº 24.439

**Lucas Licy Ribeiro Mello**

OAB/MG nº 181.883