

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Ementa

AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CABIMENTO DA ADPF. SUBSIDIARIEDADE. CONTROVÉRSIA ENTRE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA ESTADUAIS SOBRE A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DE PENALIDADES A PREFEITOS MUNICIPAIS QUE ATUEM COMO ORDENADORES DE DESPESA. RECURSO PROVIDO.

1. Agravo Regimental interposto em face de decisão que negou seguimento a arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pela ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) contra decisões judiciais que anularam penalidades impostas a prefeitos municipais, na qualidade de ordenadores de despesas, por Tribunais de Contas estaduais, alegando violação aos princípios republicano e da separação de Poderes.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal firmou-se no

ADPF 982 AGR / PR

sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, como no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata.

3. Legítimo o uso de ADPF para contestar decisões judiciais que supostamente violem preceitos fundamentais, dada a inexistência de outro meio processual igualmente eficaz para sanar a lesão de forma ampla, geral e imediata. Precedentes.

4. ATRICON (ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTA DO BRASIL) é entidade de classe de âmbito nacional investida de legitimidade ativa para a propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade destinada à preservação da competência dos Tribunais de Contas. Pertinência temática.

5. Agravo regimental provido. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, em dar provimento ao agravo e conhecer da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin e André Mendonça, sessão plenária de 7 de agosto de 2024, na conformidade da ata de julgamento.

Brasília, 7 de agosto de 2024.

Ministro Flávio Dino
Relator

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

MEMÓRIA DE CASO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE):

1. Trata-se aqui de um agravo interno contra decisão monocrática em que foi negado seguimento à ADPF 982. A arguição apresentada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, a ATRICON, volta-se contra decisões de Tribunais de Justiça que anularam multas impostas por Tribunais de Contas contra prefeitos que atuaram na condição de ordenadores de despesas. Portanto, aqui o objeto são decisões em que o Tribunal de Justiça do Estado anulou decisões do Tribunal de Contas do Estado, e essas decisões aplicavam multas a prefeitos quando atuavam na condição de ordenadores de despesas.

2. Os acórdãos impugnados na ADPF afirmavam que as sanções eram contrárias ao que decidido por esta Corte no Tema 835 da

ADPF 982 AGR / PR

Repercussão Geral. Em tal ocasião, fixou-se a seguinte 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.

3. Portanto, entendeu-se, naquele julgamento do Tema 835, que esse julgamento caberia à Câmara Municipal e não aos Tribunais de Contas, fazendo o registro de que eu próprio votei vencido quando se debateu essa questão, entendendo que a competência seria do Tribunal de Contas.

4. Nesta ADPF, a Atricon defende que a tese fixada pelo STF deve ser aplicada apenas a questões relacionadas à inelegibilidade, nos termos da Lei da Ficha Limpa. Em sua visão, os Tribunais de Justiça estaduais estariam fazendo uma extensão indevida do entendimento, esvaziando as prerrogativas dos Tribunais de Contas e a tutela do princípio da moralidade administrativa.

5. Ocorre que, ao apontar a existência de lesão a preceito fundamental, a parte requerente indicou apenas cinco decisões judiciais sobre o tema, das quais quatro já haviam transitado em julgado e uma era impugnada em recurso extraordinário pendente de julgamento.

6. Como a arguição não pode ser usada para substituir recurso ou ação rescisória, eu mesmo proferi decisão negativa de seguimento. Contra essa decisão, a ATRICON apresentou o recurso em julgamento, no qual afirma que as decisões judiciais citadas constituiriam apenas exemplos das práticas que considera contrárias à tese fixada no Tema 835 da Repercussão Geral, que mencionei anteriormente, embora

ADPF 982 AGR / PR

não tenha juntado novas decisões.

7. Quando assumi a Presidência desta Corte, o processo foi redistribuído à relatoria da Ministra Rosa Weber. Com a aposentadoria de Sua Excelência, foi encaminhado o processo ao Ministro Flávio Dino.

8. Eu apenas leio a ementa do meu voto e, em seguida, passarei a palavra ao Ministro do Flávio Dino:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. CABIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL EM FACE DE CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS.

I. CASO EM EXAME

1. Agravo contra decisão monocrática que negou seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, ao argumento de inadequação da via eleita.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se o cabimento de arguição de descumprimento de preceito fundamental pela invalidação de multas impostas por Tribunais de Contas contra Prefeitos que agem na condição de ordenadores de despesa. Deve-se, então, verificar se (i) estão presentes na hipótese os requisitos para o excepcional cabimento de ADPF contra decisões judiciais; (ii) se é o caso de realizar uma distinção em relação à tese fixada no Tema 835 da Repercussão Geral. Na ocasião, determinou-se que caberia à Câmara de Vereadores a análise das contas do Prefeito para fins de inelegibilidade, ainda que agisse como ordenador de despesas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O STF já fixou a possibilidade, em tese, de ajuizamento de ADPF em face de um conjunto de decisões judiciais. Precedentes.

4. Tal conclusão não leva à existência de uma prerrogativa ampla e irrestrita de ingressar com ADPF contra atos jurisdicionais. No caso concreto, a ação é incabível porque não poderia fazer as vezes de sucedâneo recursal nem de ação

ADPF 982 AGR / PR

rescisória. Além disso, não se explicitou lesividade tamanha a preceito fundamental a justificar o seu manejo, à luz da subsidiariedade.

5. Não preenchidos os requisitos para o seu conhecimento, a ADPF não é a sede adequada para, suprimindo as instâncias inferiores, deliberar pioneiramente sobre suposto *distinguishing* com o Tema 835 da repercussão geral do STF.

6. No julgamento do RE 848.826 (Tema 835), sustentei a distinção entre as contas de governo e as de gestão para diferenciar os órgãos competentes para a sua apreciação. Apesar disso, essa tese foi rejeitada pelo Plenário da Corte, que adotou, como fundamento, a atribuição da Casa Legislativa para apreciar todas as contas relativas ao Chefe do Executivo Municipal. Não se pode dizer, então, que as decisões impugnadas representem violação a preceito fundamental, pois estão em linha com as razões de decidir do precedente do Supremo Tribunal Federal.

IV. DISPOSITIVO

6. Agravo interno conhecido, mas desprovido.

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 9.882/1999, art. 4º, §1º; Código de Processo Civil, art. 489, §1º, VI.

Jurisprudência relevante citada: ADPF 869-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes (2022); RE 848.826, Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski (2016).

9. Eu não estou conhecendo da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por não a admitir. Portanto, estou desprovendo o agravo, deixando claro que, no mérito, se a ele chegarmos, apliquei a posição prevalecida aqui neste Tribunal. Evidentemente, se o Tribunal se dispuser a rever o objeto dessa matéria, eu novamente votarei de acordo com a minha convicção, mas, por enquanto, estou aplicando a tese que prevaleceu no Tribunal.

10. Logo, entendo descabida a arguição de preceito

ADPF 982 AGR / PR

fundamental. Por essa razão, não reconsiderarei o meu voto.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Trata-se, na origem, de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada por ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil) contra um conjunto de decisões judiciais 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”*.

Afirma, em suma, que o conjunto de decisões impugnado viola o princípio republicano e o princípio da separação dos poderes, considerando a repartição de competências entre Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, sobretudo no que concerne à atribuição disposta no art. 71, II, da Constituição Federal.

ADPF 982 AGR / PR

Alega, ainda, que os precedentes vinculantes fixados, sob a sistemática da Repercussão Geral, no RE 848.826 (Rel. Min. Roberto Barroso) e no RE 729.744 (Rel. Min. Gilmar Mendes) não tratam do mérito da questão debatida na presente ADPF, mas *“se limitam a impedir que o julgamento de contas de gestão dos prefeitos ordenadores de despesas, pelos Tribunais de Contas, produza efeitos na esfera eleitoral”*.

A **Advocacia-Geral da União** manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido cautelar, pelo indeferimento.

O **Procurador-Geral da República** opinou pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido.

Analizando o feito, o Min. Roberto Barroso, Relator original desta causa, **negou seguimento** à presente arguição de descumprimento. A decisão agravada possui a seguinte ementa:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE SUBSIDIARIEDADE.

1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais que impediriam que os tribunais de contas estaduais julguem e condenem prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas ao pagamento de multa e de reparação ao erário.

2. Hipótese em que a petição inicial indica apenas cinco decisões judiciais, das quais quatro transitaram em julgado e uma é impugnada por recurso extraordinário pendente de julgamento.

3. Não se admite arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal ou contra decisão transitada em julgado. Precedentes. Ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão

ADPF 982 AGR / PR

geral (Tema 835).

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

Contra a citada decisão, a requerente interpôs recurso de Agravo Regimental em que sustenta que a controvérsia posta não se restringe apenas às cinco decisões judiciais indicadas na inicial. Tais casos foram apontados apenas a título exemplificativo, para efeito de situar o estado da questão nos Tribunais de Justiça brasileiros.

Para demonstrar a atualidade da controvérsia, a agravante traz aos autos cópias de decisões mais recentes, ainda não transitadas em julgado, alegadamente evidenciadoras da existência contemporânea de posições antagônicas entre as Cortes de Justiça de segunda instância.

Requer, desse modo, o provimento do agravo regimental, para que seja processada e, ao final, julgada procedente a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É o relatório.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ****ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Senhor Presidente, conforme mencionado, examinei detalhadamente o caso à luz desta moldura: nós temos de fato o Tema 835 e, mais recentemente, o Tema 1.287.

Portanto, considero haver o alcance de um dos elementos centrais do cabimento da ADPF, qual seja, há uma lesão ao preceito fundamental concernente à probidade da Administração, à moralidade, que está no *caput* do 37, como bem sabemos, e há controvérsia jurisprudencial atual e relevante em face dos julgamentos nas cortes de apelação. Portanto, considero que não se cuida de ADPF como sucedâneo recursal ou substitutivo de ação rescisória, uma vez que nós temos precedentes, inclusive de lavra de nosso estimado Presidente, a ADPF 789, em que esse conjunto de decisões judiciais pode ensejar a superação do requisito da subsidiariedade e, com isso, o cabimento da ADPF.

Daí por que, Senhor Presidente, no que se refere ao conhecimento da ADPF, estou considerando viável, cabível, em face do atingimento dos requisitos previstos na Lei nº 9.882, de precedentes deste Tribunal e diante da eficácia do instrumento. Nós temos uma controvérsia versando sobre um preceito fundamental, que é o da probidade; temos um debate recentemente posto nesta Corte quando do exame, sob a condução do Ministro Fux, do Tema 1.287; e há a juntada, em sede de agravo, de julgados recentes do Tribunal de Justiça do Ceará e do Rio Grande do Sul, que tratam desta matéria. Por isso, considero que, à vista da pulverização de ações, de decisões, há não só a possibilidade, como a necessidade de superação do óbice relativo ao não conhecimento.

Também considero a Atricon legítima, diante de farta jurisprudência, e assim, no que se refere à preliminar, eu me manifesto pelo conhecimento da ADPF.

Indago de Vossa Excelência se deseja que eu prossiga em relação ao

ADPF 982 AGR / PR

mérito, ou vai colher os votos separadamente.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR): Transcrevo trecho da decisão recorrida, da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso, relator originário desta causa:

(...)

13. Na hipótese dos autos, a requerente não logrou êxito em atender aos requisitos para o conhecimento da presente arguição. Apesar de mencionar a existência de um conjunto de decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, na inicial consta menção a somente cinco casos, dos quais quatro transitaram em julgado (Apelação Cível nº 1000439-19.2020.8.26.0543/TJSP; Agravo Interno Cível nº 1001911-89.2019.8.26.0543/TJSP; Apelação Cível nº 5208675-39.2016.8.09.0051/TJGO e Apelação Cível nº 0280961-48.2014.8.19.0001/TJRJ) e, no último, há recurso extraordinário pendente de análise por esta Suprema Corte (Apelação Cível 0003945-98.2019.8.16.0004/TJPR).

14. É certo que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite a propositura de arguição contra decisões judiciais, na medida em que se incluem no conceito de *ato de poder público* constante do art. 1º da Lei nº 9.882/1999. Nesse sentido:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. CONJUNTO DE DECISÕES JUDICIAIS QUE DETERMINAM PENHORA OU BLOQUEIO DE PATRIMÔNIO DE EMPRESA PÚBLICA SUBMETIDA A REGIME DE PRECATÓRIO PARA PAGAMENTO DE SUAS DÍVIDAS JUDICIAIS. CABIMENTO. LEGITIMIDADE. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

ADPF 982 AGR / PR

1. Cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. Precedentes.

2. A demonstração de que a discussão da questão constitucional em sede concentrada protege o preceito fundamental violado com maior celeridade e abrangência satisfaz o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999).

3. O Governador de Estado tem legitimidade ativa, sob o ângulo da pertinência temática, para propor ação de controle concentrado em que se discute tema com repercussão para o planejamento fiscal e orçamentário do ente.

4. Agravo Regimental provido” (ADPF 670-AgR, Red. p/ acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. em 08.09.2020)

Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público.

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988.

2. Cabimento de ADPF para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no

ADPF 982 AGR / PR

sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).

3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público essencial, em regime não concorrencial: afronta aos princípios da separação dos poderes (art. 2º, CF/1988), da eficiência (art. 37, caput, CF/1988) e da legalidade orçamentária (art. 167, VI, CF/1988) e ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPF 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Relª. Minª. Cármen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios” (ADPF 789, sob a minha relatoria, j. em 23.08.2021).

15. Entretanto, o STF não admite a utilização de ADPF como sucedâneo recursal (ADPF 891-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 23.05.2022), ou para impugnar decisão já transitada em julgado (ADPF 549 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 24.08.2020). E ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835).

16. Nesse sentido, inexistente um conjunto de decisões judiciais capaz de satisfazer o requisito legal da controvérsia constitucional relevante. Vale dizer, *“uma única sentença judicial a acompanhar a petição inicial é insuficiente para demonstrar a relevante controvérsia necessária”* (ADPF 711-ED-AgR, Relª. Minª. Rosa Weber, j. em 23.11.2020).

ADPF 982 AGR / PR

O agravo regimental deve ser provido.

I. CABIMENTO DA PRESENTE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Inicialmente, analiso o cabimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Nos termos do art. 1º, caput, da Lei n. 9.882, de 3 de dezembro de 1999, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, instrumento de controle concentrado de constitucionalidade, *“será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público”*.

Não obstante a jurisprudência desta Suprema Corte acerca da impossibilidade de se utilizar da via da ADPF como sucedâneo recursal ou como substitutiva de ação rescisória, destaco a existência de precedentes no sentido de que esta ação de controle concentrado é o meio processual adequado para impugnar um conjunto de decisões judiciais que violem preceitos fundamentais dispostos na Constituição Federal. Nesse sentido:

“Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. 1. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF proposta pelo Governador do Estado do Maranhão contra decisões judiciais proferidas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região** que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH, empresa pública prestadora de serviços gratuitos de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e farmacêutica, sem a observância do regime de precatórios previsto no art. 100 da Constituição Federal de 1988. 2. **Cabimento de ADPF para impugnar um**

ADPF 982 AGR / PR

conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (cf. ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes). (...) 4. Ação conhecida e pedido julgado procedente para determinar a suspensão das decisões judiciais que promoveram constrições judiciais por bloqueio, penhora, arresto ou sequestro e determinar a sujeição da Empresa Maranhense de Serviços Hospitalares – EMSERH ao regime constitucional de precatórios.” (STF - ADPF: 789 MA, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 23/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/09/2021) (grifou-se)

“CONSTITUCIONAL. ADPF. BLOQUEIO DE RECEITAS PÚBLICAS POR DECISÕES JUDICIAIS. CRÉDITOS TRABALHISTAS DEVIDOS POR ENTE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA. ARGUIÇÃO PROCEDENTE. 1. Decisões judiciais que determinam o bloqueio, penhora ou liberação de receitas públicas, sob a disponibilidade financeira de entes da Administração Pública, para satisfação de créditos trabalhistas, violam o princípio da legalidade orçamentária (art. 167, VI, da CF), o preceito da separação funcional de poderes (art. 2º c/c art. 60, § 4º, III, da CF), o princípio da eficiência da Administração Pública (art. 37, caput, da CF) e o princípio da continuidade dos serviços públicos (art. 175, da CF). Precedente firmado no julgamento da ADPF 387 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/3/2017). 2. Arguição conhecida e julgada procedente.” (STF - ADPF: 275 PB, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 17/10/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/06/2019)

“EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE

ADPF 982 AGR / PR

PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS. ENCERRAMENTO DA FASE EXECUTÓRIA COM ARQUIVAMENTO DEFINITIVO DOS AUTOS. CONHECIMENTO PARCIAL. MEDIDAS CONSTRITIVAS DO PATRIMÔNIO DO ESTADO E DE EMPRESA PÚBLICA PRESTADORA DE SERVIÇO PÚBLICO PRÓPRIO DO ESTADO DE NATUREZA NÃO CONCORRENCIAL. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA, DA LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E DO REGIME DE PRECATÓRIOS. 1. **Conforme ótica reiterada desta Corte, admite-se a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) para impugnar conjunto de decisões judiciais por meio das quais determinada a penhora, o sequestro ou o bloqueio de recursos públicos. Precedentes.** 2. O Supremo Tribunal Federal possui entendimento pela inadequação da ADPF voltada à desconstituição da autoridade da coisa julgada material. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido da aplicabilidade, às empresas públicas prestadoras de serviço público próprio do Estado e de natureza não concorrencial, do regime de precatório próprio da Fazenda Pública (CF, art. 100). 4. Atos judiciais que determinam medidas constritivas de receitas públicas com a finalidade de satisfazer créditos trabalhistas violam os preceitos fundamentais da separação de poderes, da eficiência administrativa, da legalidade orçamentária e da continuidade dos serviços públicos (CF, arts. 2º; 60, § 4º, III; 37, caput; 167, VI; e 175). Precedentes. 5. Arguição de descumprimento de preceito fundamental conhecida em parte e, nessa extensão, julgada procedente, cassando-se as decisões judiciais que promoveram medidas constritivas por bloqueio, penhora, arresto, sequestro e liberação de valores de verbas públicas da Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) e do Estado da Bahia, bem assim determinando-se a submissão daquela empresa ao regime constitucional dos precatórios.” (STF - ADPF: 858 BA, Relator: NUNES MARQUES, Data de Julgamento: 10/10/2022, Tribunal

ADPF 982 AGR / PR

Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-219
DIVULG 28-10-2022 PUBLIC 03-11-2022)

Ainda quanto à admissibilidade da presente ADPF, transcrevo o que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida** arguição de descumprimento de preceito fundamental **quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.**

Analisando a controvérsia, entendo que o **requisito da subsidiariedade** se encontra preenchido, ante a necessidade de uma medida dotada de efeitos vinculantes e *erga omnes*, apta a sustar atos judiciais que, em diferentes processos, afastaram a competência dos Tribunais de Contas para julgar e aplicar sanções a prefeitos que atuam na qualidade de ordenadores de despesa.

Portanto, o requisito de subsidiariedade deve ser compreendido pela inexistência de meio processual adequado a sanar a controvérsia de forma geral e imediata.

Sem embargo da possibilidade de que tais decisões possam, individualmente, ser objeto de recursos e incidentes processuais ordinários, sua pluralidade, aliada à potencialidade lesiva a preceitos fundamentais dispostos na Constituição Federal, abrem a via do controle concentrado como método de formação de precedente vinculante.

O julgamento do mérito de ação de controle concentrado agrega a segurança jurídica decorrente da fixação de tese de observância obrigatória à gestão de múltiplos casos idênticos, que são objetos de

ADPF 982 AGR / PR

litígios que tramitam perante as Cortes Estaduais e que, em alguma medida, repercutem no acréscimo do acervo deste Supremo Tribunal Federal.

No caso em análise, verifico a existência de controvérsia jurídica — **atual e relevante** — entre Tribunais de Justiça brasileiros acerca da citada competência das Cortes de Contas.

Embora alguns acórdãos apontados na inicial como representativos da controvérsia já tenham transitado em julgado, entendo que essa circunstância não afasta o cabimento da presente ADPF. Isso porque, **a uma**, exprimem um rol exemplificativo de decisões judiciais que violam os preceitos fundamentais que embasam o ajuizamento desta ação e, **a duas**, com base na supremacia das normas constitucionais, a fixação do precedente vinculante se sobrepõe à solução da controvérsia individual em cada uma das demandas suscitadas na petição inicial.

Tal circunstância se verifica na análise das razões do recurso de Agravo Regimental ora em julgamento, na medida em que foram transcritas ementas de acórdãos de julgamento oriundos dos Tribunais de Justiça dos Estados do Ceará e do Rio Grande do Sul que tratam da mesma matéria de mérito e adotam as mesmas conclusões daqueles que compunham o conjunto impugnado na petição inicial.

Por conseguinte, reputo cabível a ADPF, considerando a pulverização de ações e de decisões nos Tribunais de Justiça do País e a necessidade de se conferir segurança jurídica ao exercício da competência constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas dos Estados **no que concerne ao julgamento das contas de Prefeitos municipais e a correspondente análise da possibilidade da imputação de débito e de de aplicação de sanções pecuniárias.**

Sob o aspecto da legitimidade, entendo que há pertinência temática

ADPF 982 AGR / PR

entre a norma impugnada e os objetivos institucionais específicos da requerente ATRICON (Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil), entidade de classe de âmbito nacional presente em todos os Estados e no Distrito Federal. No ponto, a requerente sustenta e demonstra que tem, como objetivo estatutário *“representar e defender, em juízo ou fora dele, direitos e prerrogativas dos Ministros, Conselheiros e Substitutos de Ministros e de Conselheiros dos Tribunais de Contas, investidos na forma da lei”*, bem como *“congregar os Membros dos Tribunais de Contas na solução de problemas relacionados com o livre exercício de suas competências e prerrogativas constitucionais”*.

Portanto, concluo que a ATRICON é legitimada à propositura da presente ação de controle concentrado, conforme já reconhecido por este Supremo Tribunal Federal em diversas oportunidades. Cito, exemplificativamente, trecho do acórdão do referendo de medida cautelar na ADI nº 4190/RJ:

“ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (ATRICON) - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM". (...)

ATRICON - ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL - PERTINÊNCIA TEMÁTICA - LEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM". - A ATRICON qualifica-se como entidade de classe de âmbito nacional investida de legitimidade ativa "ad causam" para a instauração, perante o Supremo Tribunal Federal, de processo de controle abstrato de constitucionalidade, desde que existente nexo de afinidade entre os seus objetivos institucionais e o conteúdo material dos textos normativos impugnados. Precedentes. (...)” (STF - ADI: 4190/RJ, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 10/03/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/06/2010)

Quanto ao instrumento do mandato, verifico que a requerente

ADPF 982 AGR / PR

outorgou poderes especiais à propositura da presente ADPF, destacando, de forma específica, o objeto da ação.

II - DISPOSITIVO

Ante o exposto, **dou provimento** ao recurso de agravo para **conhecer** da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

É como voto.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ****VOTO VOGAL**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu vou pedir vênias a Vossa Excelência, Ministro Flávio Dino, para insistir um pouco nesse ponto.

É que, ao receber a ADPF, que mencionava um conjunto de cinco decisões, eu oficieei aos tribunais que haviam proferido essas decisões. E os tribunais assim me responderam: o Tribunal de Justiça do Paraná informou que o recurso extraordinário contra a sua decisão havia sido admitido por despacho em 27 de setembro de 2022, portanto uma matéria que se encontrava *sub judice* em recurso extraordinário; o Tribunal de Justiça de Goiás afirmou que, ao contrário do dito pela Atricon, houve, no julgamento proferido, tão somente o respeito ao precedente do Supremo Tribunal Federal; e o Advogado-Geral da União se manifestou igualmente pelo não conhecimento.

De modo que eu me convenci, Ministro Flávio Dino, que, no fundo, essa ADPF era uma insurgência recursal contra a posição jurisdicional que, na minha visão, seguia o precedente estabelecido pelo Supremo. Precedente que, como disse, não teve o meu voto, mas aqui a colegialidade me impunha a seguir o precedente. De modo que eu vou pedir vênias à Vossa Excelência e vou reiterar.

Eu brincava com o Ministro Alexandre, e na mesma situação estará o Ministro Gilmar Mendes, nós que escrevemos cursos já temos grande dificuldade de dizer qual é o exato objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ela se expandiu de uma maneira que cada vez é mais difícil fixar os seus contornos. Um pouco por essa preocupação também, a mim me pareceu que, havendo recurso extraordinário pendente sobre o mesmo tema, não seria o caso de se admitir.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Senhor

ADPF 982 AGR / PR

presidente, apenas para acentuar um aspecto. Vossa Excelência acabou de tratar do cabimento da ADPF. Eu me apoiei nos votos, nos precedentes deste Tribunal acerca das decisões judiciais, entendidas como ato do poder público, e devo dizer a Vossa Excelência e à Corte que levei em conta também outro aspecto.

Quando do julgamento do Tema 835, eu aqui não estava, também não estavam do Ministro Alexandre para cá: o Ministro Alexandre, André, Nunes Marques, Zanin e eu próprio. E o resultado foi 6 a 5 naquele momento. Vossa Excelência figurando entre os 5. Salvo engano, também o Ministro Fachin.

E há, na apresentação feita pela autora da ADPF, um argumento relevante dizendo que não se trata de impugnar a tese Tema 835, mas tratar de um outro aspecto que efetivamente, lá não foi debatido. Eu examinei os votos e há, inclusive, essa afirmação cabal. Naquele momento se estava examinando qual era o órgão apto a ensejar a inelegibilidade à luz da Lei da Ficha Limpa. E a decisão foi no sentido de que este órgão apto era a câmara, e não o tribunal de contas.

Neste caso, Ministro Nunes Marques, não se está a debater esse aspecto e, sim, as hipóteses que se assemelham mais ao Tema 1287, porque nós estamos tratando de multa.

E aí, eu adianto, como o Ministro Barroso assinalou, é que nós estamos diante de uma armadilha, uma vez que nós temos a 835, que é aplicada. E ou o Supremo debate, ou a 835 vai continuar a ser aplicada com um sentido que, a meu ver, não possuía na ocasião.

Essa é a razão pela qual creio que seria salutar o debate e obviamente é perceptível que o meu voto vai na direção de prestigiar o Tema 1.287, ou seja, quando o tribunal de contas aplicar uma multa, eu creio que a câmara municipal não pode infirmar isto. A câmara municipal pode julgar as contas sob a ótica das metas, da responsabilidade política, das sanções políticas, inclusive inelegibilidade, mas creio que sanção pecuniária ser julgada num órgão político, acho que isso não encontra consonância com o art. 71 da Constituição. Creio que os prefeitos, nesse caso, se assemelham mais à incidência do inciso II do que do inciso I do

ADPF 982 AGR / PR

71.

Então essa é a razão pela qual eu, esperançoso da abertura do seu coração para a revisão dessa posição tão ortodoxa, que não combina com Vossa Excelência, meu ilustre professor há três décadas, é no sentido de que haja o espaço para que o Tribunal reflita sobre esta proposta de distinção em relação ao Tema 835, prestigiando o Tema 1.287.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Já darei a palavra ao Ministro Alexandre que a pediu. Eu só vou ler, para que todos estejamos na mesma página, a proposição do Tema 1.287:

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.

Eu teria dúvida se estamos falando da mesma coisa, mas algum grau de proximidade eu reconheço que existe.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - Agradeço, Presidente, cumprimentando Vossa Excelência novamente.

Presidente, como Vossa Excelência disse, a dificuldade de explicar o cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, trazida pela Constituição de 1988, a ideia de qualquer descumprimento a preceito fundamental e, a partir disso, a criação doutrinária - e aqui do Supremo Tribunal Federal - da subsidiariedade.

Mas, neste caso, Presidente - e já anticipo, pedindo vênias a Vossa Excelência -, me parece que, neste caso, é cabível a ADPF, porque se realmente é difícil nós identificarmos quais seriam os preceitos fundamentais da Constituição, se a Constituição é a Lei Fundamental, em princípio, todos os preceitos seriam fundamentais. Mas, neste caso específico, a questão sobre prestação de contas da Administração Pública

ADPF 982 AGR / PR

é - e aí, é o dizer de Pontes de Miranda - um dos princípios sensíveis da Constituição, previsto no art. 34, VII, "b". É um dos princípios sensíveis exatamente porque a questão sobre prestação de contas ou qualquer atentado em relação à prestação de contas possibilita a sanção mais grave politicamente a um ente federativo, que é a intervenção.

Então, aqui, nós definirmos quem deve realmente receber essa prestação de contas me parece ser a definição de um dos princípios sensíveis da Constituição Federal.

E o Ministro Flávio Dino bem antecipou, bem colocou, que há uma distinção em relação ao que foi tratado anteriormente sobre a questão da inelegibilidade. Aqui a questão mais específica em relação à pena de multa. Também sabemos, a Corte é permanente, perene, constante, mas aqui há também uma particularidade, porque 5 dos 11 Ministros não participaram daquele julgamento, e como bem disse o Ministro Flávio Dino, o placar foi de 6 a 5. Portanto, me parece que está merecendo uma discussão aprofundada da nova composição.

Então, Presidente, já que falei, para não falar novamente, já antecipo o meu voto acompanhando o Ministro Flávio Dino, pedindo todas as vênias a Vossa Excelência.

07/08/2024**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ****DEBATE**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Eu tenho muita dificuldade de refutar o argumento de Vossa Excelência, Ministro Alexandre, porque foi o argumento que eu defendi e não prevaleceu. No entanto, aqui não é propriamente uma negativa de um preceito fundamental, na probidade administrativa e no dever de prestação de contas, o meu sentimento aqui foi da falta de subsidiariedade pela existência, inclusive, de recursos pendentes.

Agora, e vou votar a questão preliminar, se o Tribunal entender majoritariamente de reabrir essa discussão, eu vou tirar o mérito da votação, porque, se o Tribunal for rediscutir, eu tenho o direito de retomar a minha posição originária. Se o Tribunal entender de não rediscutir, eu vou manter a posição que prevaleceu colegiadamente.

O Ministro André pede a palavra. Pois não.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Permita-me, Senhor Presidente, saudando Vossa Excelência, os eminentes Pares, o Senhor Vice-Procurador-Geral da República, os advogados e as advogadas.

Senhor Presidente, eu confesso que também na questão do conhecimento, permita-me antecipar um pouco isso, principalmente ao Ministro Zanin. Quando me deparei com a temática, fiz a leitura de ser mais uma questão relativa à atribuição do tribunal de contas em si, ou do Legislativo como um todo, do que, propriamente dito, como preceito fundamental da boa governança pública. Porque não vi, aqui, a ausência de prestação de contas, mas que forma e quem faria a prestação de contas.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Questão de competência.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - De competência para se prestar e analisar a conta.

ADPF 982 AGR / PR

Entretanto, curiosamente, e o motivo da minha intervenção prévia é mais talvez um pouco a minha angústia, não sei se só minha, se for só minha, os Pares podem talvez me ajudar a esclarecer, é que a leitura que fiz da tese do Tema 835, quando se refere à apreciação pelas câmaras municipais tanto das contas de gestão como das contas de governo é que essa apreciação das câmaras municipais seria para os fins da inelegibilidade. Porém, para os fins da apuração do dano e da responsabilidade patrimonial, continuaria cabendo aos tribunais de contas. Foi essa leitura que havia feito da tese. Então, também não me trouxe essa preocupação.

Portanto, quando me deparo com as decisões dos tribunais de justiça, entendo eu que os tribunais de justiça - repito, a minha leitura - não estavam respeitando o precedente. Essa a consignação que eu queria fazer.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Olha, a tese da 835 diz, assim, textualmente:

"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 dois terços dos vereadores."

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Porém, para fins, o antecedente é para os fins da lei, do artigo tal, que trata da inelegibilidade.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Senhor Presidente, eu sinto que Vossa Excelência está refletindo de coração aberto.

Essa observação do Ministro André é que, de fato, inclusive nos votos, há, na linha do que o Ministro André apontou, uma frase, creio que do Ministro Gilmar, em que ele diz que sem prejuízo da responsabilidade civil, penal e administrativa. Exatamente porque sabemos bem que uma câmara municipal não tem competência para aplicar multa - eu pelo menos não conheço essa possibilidade.

Então, no próprio voto, creio que do Ministro Gilmar - estou

ADPF 982 AGR / PR

localizando aqui - está dito isso expressamente, de que fica ressalvada, na linha do que o Ministro André disse, a responsabilidade civil, penal e administrativa. E creio que não poderia ser diferente, uma vez que se trata de uma instância política.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Senhor Presidente!

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Pois não, Ministro Toffoli.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

No debate do Tema nº 835, fiquei vencido e...

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Todo mundo ficou vencido? Quem foi que prevaleceu, então?

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - Os que não estão aqui.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Os que saíram.

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Fiz a distinção entre contas de governo e contas do prefeito, que é a gestão, que é a conta final. Sobre essa, sim, eu votei. Fiz a leitura que sempre faço e fiquei vencido, mas não convencido. Acontece que a câmara pode afastar o parecer por dois terços de votos de vereadores. Sabe-se que as contas de governo são prestações anuais à câmara municipal. Contudo, não está dito em lugar nenhum da Constituição que ela tem essa competência de afastar o parecer por dois terços. Prevalece – e assim votei e fiquei vencido, tal qual Vossa Excelência e outros colegas, não me lembro quem mais – que as contas de governo não podem ser afastadas pela câmara e, aliás, eu dizia que, vejam, o tribunal de contas toma uma decisão, aplica penalidades porque não aprova a conta de governo, e a câmara não vota nunca, são 20 anos, 30 anos. Se formos fazer um levantamento, se nós interrompermos esse julgamento para fazer uma diligência, vamos verificar que essas contas não são votadas, e assim as sanções dos tribunais de contas estaduais, em relação aos municípios ou nos municípios de São Paulo que ainda têm tribunal de contas municipal

ADPF 982 AGR / PR

apartado do Tribunal de Contas Estadual, nunca serão votadas pela câmara municipal, porque uma minoria de um terço jamais deixará essa votação ocorrer. Assim, estamos deixando a coisa pública totalmente na mão de uma minoria.

Não tenho problema nenhum em reabrir o embrulho porque nós estamos no Plenário. Assim como revemos e acolhemos embargos de declaração, também revemos teses e podemos até rever súmula vinculante, revogá-la, readequá-la e rediscutir o tema. Então, sou muito favorável a conhecermos da ADPF, e também já antecipo voto, pedindo vênia aos colegas que me antecedem, votando nesse sentido, como fez o Ministro **Alexandre de Moraes**, porque ou se resolve isso na ADPF, ou não se resolve em lugar nenhum. Desculpe a expressão, mas não se resolverá em lugar nenhum, não se resolverá em tribunal de justiça, em juiz de primeiro grau, ou em recurso especial. É aqui no Supremo.

Em recurso extraordinário julgaríamos isso como matéria, talvez, sem a densidade que ela deveria ter. Aqui, o instrumento da ADPF foi criado exatamente para isso, para podermos resolver de uma maneira objetiva, e nós estamos falando de 5.565 municípios, salvo engano, há cerca de 5.560 municípios no Brasil. Se não resolvermos isso de maneira objetiva, como é que resolveremos?

Por isso, peço vênia e antecipo minha posição pelo conhecimento da ação.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Obrigado, Ministro Toffoli. Eu tenho a tendência de considerar que a jurisprudência é um valor em si, independentemente do seu mérito, salvo quando haja uma mudança da compreensão dos fatos e da compreensão do direito que justifique revisitá-la.

Eu tenho o sentimento - e já vou indagar coletivamente - de que a maioria do Tribunal se inclina no sentido de revisitar esse tema e revisitar essa discussão. Eu não me oponho a isso, eu apenas não vou então julgar o mérito, porque, se formos rediscutir o mérito, eu me sinto no direito de voltar à minha posição original.

Eu indago dos Colegas - e eu reajustarei sem nenhum problema, se

ADPF 982 AGR / PR

essa for a vontade de majoritária - se alguém se opõe a se admitir a ADPF para a rediscussão do mérito dessa matéria. Eu vou começar pelo Ministro Gilmar Mendes porque penso que foi o voto que liderou a posição diversa.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Eu tenho também duas posições no sentido do conhecimento.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Conhecimento. Alguém diverge do conhecimento? Ministro Fachin?

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Presidente e caros Colegas, eu tenho dificuldade em adotar, ainda que subsidiariamente, com perdão do uso do vocábulo, o critério da mudança da composição para um exame do tema.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não deveria ser, desculpe, Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Pois não.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Ministro Gilmar, o microfone.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Não deveria ser este critério. Acho que esse é um adminículo.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - Mas ele foi ventilado.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Claro.

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR) - É um *obiter dictum*, Ministro Fachin.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Com todo o respeito, o que me parece é que, quando se colocou, e a gente já discutiu várias vezes essa questão da Lei nº 9.882, o espírito da ideia de subsidiariedade é o mesmo que inspira, de alguma forma, a subsidiariedade no recurso constitucional ou no recurso de amparo, ou seja, permitir a cognoscibilidade e a admissibilidade de temas que, de outra forma, não vão chegar à Corte, e aqui a gente está a verificar isso.

A discussão sobre a interpretação do direito municipal, muitas vezes, tem imensa dificuldade. Por isso, colocou-se, inclusive, o direito

ADPF 982 AGR / PR

municipal nessa hipótese de cabimento da ADPF. Então, não será esse o critério, embora esse seja um argumento relevante, mas a ideia de se permitir discutir objetivamente, como já o disse o Ministro Toffoli, uma questão que dificilmente poderia chegar à Corte ou, depois de muito tempo só chegaria à Corte. Parece-me que esse é o critério que nós devemos ler no art. 4º, salvo engano, da Lei nº 9.882, que trata da subsidiariedade.

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN - De fato, é esse o dispositivo - art. 4º, § 1º - que está em questão e eu compreendo que esse é um argumento que vem bastante *a latere*, por assim dizer. A questão central não é essa. Como eu disse, esse é um argumento subsidiário. Nada obstante, de algum modo, nós estamos rediscutindo alguns temas fixados e não apenas o 1.287. A impressão é de que há, em alguma outra medida, também um diálogo com os dois temas anteriores que levaram à deliberação do Tribunal sobre essa matéria.

Acho que há aspectos interessantes em examinar o mérito do ponto de vista até mesmo da verificação das contas públicas e da imposição devida de sanções. Porém, a outra dificuldade que tenho é de avançar no critério da subsidiariedade, porque nós temos tido uma aplicação bastante, digamos assim, estrita do princípio.

Aqui são quatro decisões judiciais que foram indicadas na petição inicial. Como Vossa Excelência afirmou - Vossa Excelência fez o percurso de levantar as informações -, os tribunais evidenciaram, ou pelo menos um dos tribunais expressamente falou na existência de um recurso extraordinário. Há outro cotejo que fiz, apenas rapidamente, quanto à similitude das decisões - tenho dificuldade de entender que todos estão apontando em uma mesma direção - e o outro requisito acerca da discrepância entre as decisões, ou similitude ou discrepância. Portanto, eu compreendo que já se formou, provavelmente, uma maioria com a reconsideração que Vossa Excelência fez, atendendo ao dulcíssimo argumento do eminente Ministro Flávio Dino, mas eu vou pedir vênia quanto a esse aspecto de ficar, portanto, no não conhecimento e na negativa de provimento ao agravo regimental, mas já estou preparado

ADPF 982 AGR / PR

para votar o mérito, porque imaginava que nós iríamos, independentemente da minha posição, adentrar o mérito.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (PRESIDENTE) - Se houver maioria caracterizada, eu vou ficar na minoria com Vossa Excelência. Aqui, só para deixar claro e a meu crédito, a posição no julgamento anterior, que eu apliquei aqui, é inequívoca. Olhem o que diz o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, redator para o acórdão:

(...) fixou como premissa que compete às câmaras municipais o direito de julgar todas as contas do prefeito, sem nenhuma distinção. A competência do órgão legislativo para o julgamento não é determinada pela natureza das contas, se de gestão ou de governo, mas pelo cargo de quem as presta, no caso, o de prefeito municipal. O juiz natural das contas do prefeito sempre será a câmara municipal, prestigiando-se, portanto, a democracia, a soberania popular, a independência e a autonomia do órgão legislativo local.

Portanto, eu não tenho dúvida de que essa era a posição do Tribunal, mas percebo claramente que a maioria do Tribunal deseja revisitar essa posição e alinhar-se com uma posição que eu havia defendido aqui e que não prevaleceu.

De modo que eu vou ficar com a minoria junto com o Ministro Fachin, para não o deixar só, vou retirar o processo de pauta e trazê-lo para julgamento do mérito proximamente.

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA - Presidente, eu adiro à minoria também. Sem antecipar voto no mérito, vejo com bastante propriedade a temática e a necessidade de reavaliação da questão.

07/08/2024**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Vogal): Como relatado pelo Ministro Flávio Dino, trata-se, na origem, de arguição de descumprimento de preceito fundamental - ADPF ajuizada pela ATRICON contra um conjunto de decisões judiciais que “impedem que os julgamentos 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” (doc. 01).

A requerente sustenta, em síntese, que o conjunto de decisões viola (i) os princípios republicano (art. 1º, da Constituição) e da moralidade, pois os prefeitos deixariam de ser responsabilizados quando provocassem danos ao erário; e (ii) o princípio da separação dos poderes (art. 2º), eis que caberia aos Tribunais de Contas, na forma prevista no art. 71, II, do

ADPF 982 AGR / PR

Texto Constitucional, julgar as contas do prefeito que se torne responsável pela prática de atos de gestão, tornando-se ordenador de despesas.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido cautelar, pelo indeferimento, nos termos da seguinte ementa:

Constitucional. Decisões judiciais proferidas por Tribunais de Justiça, as quais impediriam que os Tribunais de Contas estaduais possam julgar e condenar, ao pagamento de multa e reparação ao erário, prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas. Preliminar. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Mérito. Esse Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário no 848.826, firmou o entendimento segundo o qual a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, deve ser exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes (Tema no 835 – repercussão geral). As decisões indicadas como objeto da ADPF – as quais aduzem que o papel dos Tribunais de Contas é o de apresentar parecer, cabendo às câmaras de vereadores, com exclusividade, proceder ao julgamento das contas do prefeito, quer se cuide de conta de governo, quer se trate de conta de gestão – alinham-se ao entendimento consolidado por essa Corte Suprema em sede de repercussão geral. Ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar (doc. 25, p. 1).

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pelo conhecimento da arguição e, no mérito, pela procedência do pedido. Eis o parecer:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A

ADPF 982 AGR / PR

COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O JULGAMENTO DE CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITOS E A APLICAÇÃO DE PENALIDADES FORA DA ESFERA ELEITORAL, COMO MULTA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CABIMENTO DE ADPF CONTRA DECISÕES JUDICIAIS. MÉRITO. ANÁLISE DA QUESTÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848.826 E 729.744. ESPAÇO PARA REVISÃO PARCIAL OU COMPLEMENTAÇÃO DOS JULGADOS. DISTINÇÃO ENTRE CONTAS ANUAIS DO GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO. ART. 71, I E II, DA CF/1988. NATUREZA DA ATUAÇÃO, SE POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA, DO MANDATÁRIO. RELEVÂNCIA PARA DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO LEGISLATIVO COMPETENTE. EQUIPARAÇÃO DOS PREFEITOS, QUANTO AOS ATOS DE GESTÃO, AOS ORDENADORES DE DESPESA. GARANTIA DE RESPONSABILIZAÇÃO A PARTIR DE CRITÉRIOS TÉCNICOS, PELA CORTE DE CONTAS, DESVINCULADA DE ANÁLISE EMINENTEMENTE POLÍTICA. RESPEITO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO E À MORALIDADE. PARECER PELO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO E PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. É cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de decisões judiciais, quando demonstrada afronta a preceitos constitucionais, buscando-se interpretação compatível com a Constituição Federal.

2. É possível e há espaço para a revisão da orientação do STF a respeito da função fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre as contas de prefeitos – propondo-se o reconhecimento da competência das Cortes referidas para o julgamento de suas contas de gestão (hipótese em que se equiparam a ordenadores de despesas) e da possibilidade de aplicação das sanções de multa e de ressarcimento ao erário –, mormente quando verificada preocupação da Suprema Corte, em seus julgados, mais especificamente com os efeitos eleitorais da rejeição das

ADPF 982 AGR / PR

contas pelo Tribunal de Contas, sem menção expressa a outros possíveis efeitos.

3. A Constituição Federal distingue, para fins de definição do alcance da função fiscalizatória do Tribunal de Contas, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, que dizem respeito à sua atuação política – sujeitando-se por isso, a julgamento político, pelo Poder Legislativo competente, após parecer prévio da Corte de Contas (art. 71, I) – e as contas de gestão ou de ordenação de despesas, relacionadas à atuação tipicamente administrativa – submetidas a julgamento técnico pela própria Corte de Contas (art. 71, II).

4. Importa para a definição do órgão legislativo competente para o julgamento das contas do prefeito a sua natureza, se de governo ou de gestão, equiparando-se os prefeitos, quando praticam atos de gestão, aos ordenadores de despesa do art. 71, II, da CF/1988, cujos atos submetem-se a julgamento técnico definitivo pela Corte de Contas, evitando-se que seja politizado o controle da probidade do gasto público, com risco de omissão na responsabilização do prefeito malversador por eventual subserviência ou apoio político do Legislativo municipal.

— Parecer pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido, de modo a invalidar decisões ou afastar interpretações que impeçam a atuação do Tribunal de Contas da esfera competente no julgamento definitivo de contas de gestão de prefeitos, com a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de posterior validação pela Câmara de Vereadores respectiva (doc. 30).

O então Relator deste feito, Ministro Luís Roberto Barroso, negou seguimento à arguição, por entender que não foram preenchidos os requisitos para o seu conhecimento. Segundo afirmado por sua Sua Excelência, “apesar de mencionar a existência de um conjunto de decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, na inicial consta menção a somente cinco casos, dos quais quatro transitaram em julgado e, no último, há recurso extraordinário pendente de análise por esta Suprema

ADPF 982 AGR / PR

Corte” (doc. 32, p. 5).

Eis o trecho principal da decisão:

15. Entretanto, o STF não admite a utilização de ADPF como sucedâneo recursal (ADPF 891-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 23.05.2022), ou para impugnar decisão já transitada em julgado (ADPF 549 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 24.08.2020). E ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835).

16. Nesse sentido, inexistente um conjunto de decisões judiciais capaz de satisfazer o requisito legal da controvérsia constitucional relevante. Vale dizer, “uma única sentença judicial a acompanhar a petição inicial é insuficiente para demonstrar a relevante controvérsia necessária” (ADPF 711-ED-AgR, Rel^a. Min^a. Rosa Weber, j. em 23.11.2020). (Doc. 32, p. 7-8).

A requerente interpôs, então, agravo regimental em que sustenta haver controvérsia atual acerca do tema e que o fato de as decisões judiciais, indicadas em caráter exemplificativo, terem transitado em julgado no ínterim entre a propositura da ADPF, em 9/6/2022, e a data da decisão recorrida, não significaria a ausência daquele requisito. Acrescenta, ainda, outros julgados que endossariam a violação a preceito fundamental.

Afirma a distinção entre a matéria de fundo tratada nestes autos e nos Recursos Extraordinários n. 729.744 (Tema 157 de Repercussão Geral) e n. 848.826 (Tema 835 de RG). E indica que 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” (doc. 35, p. 13).

ADPF 982 AGR / PR

O atual Relator, Ministro Flávio Dino, votou no sentido de dar provimento ao agravo regimental. Reputou preenchido o requisito da subsidiariedade, em vista da existência de controvérsia jurídica atual e relevante. Apontou que os acórdãos foram indicados pela requerente em caráter exemplificativo e que a fixação de precedente vinculante se sobrepõe à solução da controvérsia individual em cada uma das demandas.

Acompanho integralmente o eminente Ministro Flávio Dino, no sentido de dar provimento ao agravo regimental e conhecer da presente ADPF, por considerar preenchido o requisito da subsidiariedade no caso.

Inicialmente, destaco que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a viabilidade da propositura de arguição de descumprimento de preceito fundamental contra conjunto de decisões judiciais que adotem entendimento contrário a preceito constitucional (ADPF 670 AgR/PI, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ Acórdão Min. Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, DJe 11/12/2020).

Da mesma forma, é firme a compreensão nesta Suprema Corte de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (*Vide* ADPF 616, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 21/6/2021; ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 27/10/2006).

Partindo dessas premissas, verifica-se que, no caso vertente, há suficiente demonstração de controvérsia jurídica atual e relevante, em virtude de distintos entendimentos adotados por Tribunais de Justiça acerca do alcance da competência dos Tribunais de Contas na fiscalização de gestores públicos.

As decisões judiciais indicadas pela requerente, ainda que em caráter

ADPF 982 AGR / PR

exemplificativo, revelam a grandeza e o impacto da controvérsia trazida nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, sobretudo em relação ao exercício do controle externo no país e à responsabilidade administrativa de gestores, quando identificada atuação pessoal, além de implicações relativas à Lei da Ficha Limpa.

Esse cenário já demonstra que a medida judicial proposta pela requerente é meio processual eficaz para sanar a controvérsia de forma ampla, geral e imediata, permitindo julgamento de mérito que assegure segurança jurídica, a partir da fixação de tese de observância obrigatória nesta matéria relevante para a gestão pública do país.

Posto isso, com todas as vênias a entendimentos divergentes, **dou provimento ao agravo regimental para conhecer da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.**

É como voto.

07/08/2024**PLENÁRIO****AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o relatório lançado, mas para fins de delimitação da controvérsia, rememoro que estamos a analisar agravo regimental interposto em face da decisão monocrática (eDOC 32), do relator original da ação, o e. Ministro Luís Roberto Barroso, que, em 9 de fevereiro de 2023, negou seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

A inicial tem por fundamento quatro decisões judiciais, e, por isso não teria atendido os requisitos para o seu conhecimento, já que fora manejada como sucedâneo recursal das decisões mencionadas ou questiona entendimento exarado em decisão transitada em julgado. E, “ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835).” (eDOC 32, p. 7).

Em suas razões, a agravante apresenta novas decisões judiciais para

ADPF 982 AGR / PR

demonstrar a atualidade das decisões que impõem interpretação inconstitucional à atuação técnica dos Tribunais de Contas.

Nesse sentido, alega que (eDOC 35, p. 11): “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. “

Ao final requer a reconsideração da decisão para que a arguição seja conhecida, e, caso mantida a decisão, que o agravo seja submetido ao Plenário para que: haja o conhecimento e o provimento do agravo regimental; e (eDOC 35, p. 18 e 19):

“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;

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”

Antes de proferir a r. decisão monocrática e de decidir sobre o pedido cautelar, o e. Ministro Barroso, havia adotado o rito do art. 5º, §2º da lei 9.882/1999, por isso solicitou informações aos Tribunais de Justiça do Estado de Goiás, do Estado do Paraná, do Estado do Rio de Janeiro e do Estado de São Paulo. Em seguida abriu vista ao Advogado-Geral da

ADPF 982 AGR / PR

União e ao Procurador-Geral da República.

Prestaram as informações os Tribunais de Justiça do Paraná (eDOC 15), de São Paulo (eDOC 16 a 20), de Góias (eDOC 21) e do Rio de Janeiro (eDOC 22).

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná apontou o não preenchimento do requisito da subsidiariedade, já que a única decisão impugnada é objeto de recurso extraordinário já admitido e encaminhado para julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. No mérito afirmou que a Constituição da República prevê no art. 31 a competência do Poder Legislativo Municipal para julgar as contas dos prefeitos e que não há descumprimento de decisão deste Supremo Tribunal Federal.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo informou que os dois processos indicados na inicial que tramitavam naquela Corte transitaram em julgado, assim como listou as ações que tramitam no Tribunal ajuizadas contra o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

O Tribunal de Justiça do Estado de Góias negou a alegação de desrespeito às decisões nos REs 848.826 e 729.744 e reafirmou o entendimento exposto pelo Supremo Tribunal Federal.

O Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro informou que segue em tramitação o processo indicado na inicial como ofensivo à Constituição, sobre o qual não se manifestou a respeito do mérito, por reputar a manifestação de caráter jurisdicional.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo não conhecimento da arguição, pois desrespeitado o requisito da subsidiariedade e por sua utilização como sucedâneo recursal. No mérito, pleiteou o indeferimento do pedido de medida cautelar, porquanto ausentes os requisitos para a sua concessão, bem como tratar-se de reiteração de questão debatida no recurso extraordinário nº848.826, tema nº 835 de repercussão geral, (eDOC 25).

A Procuradoria-Geral da República exarou parecer no qual (eDOC 30) opina “pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido, de modo a invalidar decisões ou afastar interpretações que impeçam a

ADPF 982 AGR / PR

atuação do Tribunal de Contas da esfera competente no julgamento definitivo de contas de gestão de prefeitos, com a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de posterior validação pela Câmara de Vereadores respectiva.”

Conforme o art. 38 do Regimento Interno houve substituição do relator original, Ministro Barroso, pela Ministra Rosa Weber, e, após a sua aposentadoria, pelo seu sucessor, Ministro Flávio Dino.

Do ponto de vista processual, era o que havia para rememorar.

Passo a votar**1. Análise do agravo**

Estão presentes os pressupostos recursais, conforme o art. 4º, parágrafo 2º da Lei n. 9.882 de 1999, razão pela qual conheço do agravo.

Entendo, contudo, que ele não deve ser provido; pois, em meu modo de ver, o requerente não se desincumbiu de demonstrar plenamente o atendimento ao requisito da subsidiariedade, previsto no art. 4º, § 1º da Lei n. 9.882/1999.

O atendimento a tal requisito é indispensável para o prosseguimento de ADPF, conforme pacífica jurisprudência desta Corte, por exemplo:

“Agravo regimental. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Titularidade da iniciativa legislativa para a implementação do teto remuneratório previsto no art. 37, § 12, da Constituição Federal. **Inobservância do princípio da subsidiariedade. Existência de outro meio processual capaz de sanar a lesividade alegada.** Hipótese que autoriza o ajuizamento de ação direta de constitucionalidade. Inaplicabilidade do princípio da fungibilidade. Inexistência de dúvida razoável. **Controvérsia judicial não demonstrada. Agravo regimental não provido.** 1. A parte recorrente pretende que seja declarada a constitucionalidade de emendas às Constituições estaduais que, originadas de projetos de iniciativa parlamentar, fixaram o subteto único de que trata o § 12 do art. 37 da Constituição Federal. 2. Existe meio processual capaz de

ADPF 982 AGR / PR

sanar a lesividade alegada pela parte requerente de forma ampla, geral e imediata, qual seja, a ação declaratória de constitucionalidade, razão pela qual se verifica a inobservância do princípio da subsidiariedade. 3. A subsidiariedade constitui pressuposto geral de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, sem o qual a ação deve ser rejeitada de plano. Precedentes. 4. Emerge da jurisprudência da Corte o entendimento de que “[a] simples menção a um único julgamento (...) não implica o reconhecimento da existência de controvérsia judicial relevante apta a ensejar o conhecimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” (ADPF nº 261-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 26/2/18). 5. **A arguente não logrou demonstrar a existência de controvérsia judicial relevante concernente a decisões judiciais conflitantes oriundas de órgãos judiciários distintos, o que constitui pressuposto processual da ADPF interposta com amparo no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 9.882/99.** 6. **Agravo regimental a que se nega provimento.** (ADPF nº 646 AgR, Pleno, Rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 14.06.2021, DJe 24.08.2021)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADPF. EXECUÇÃO DE CRÉDITOS TRABALHISTAS. INCLUSÃO DE PESSOAS NÃO CONSTANTES DO TÍTULO EXEQUENDO. PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS INTEGRANTES DE UM MESMO GRUPO ECONÔMICO, SEM PRÉVIA PARTICIPAÇÃO NA FASE DE CONHECIMENTO. SUBSIDIARIEDADE. ADPF NÃO CONHECIDA. 1. A existência de outros meios idôneos ao enfrentamento da lesão constitucional alegada, em razão dos quais se mostra **desatendido o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999), inviabiliza o imediato acesso à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.** 2. **Arguição ajuizada com o propósito de revisão de decisões judiciais. Não cabimento da ADPF como sucedâneo recursal.** 3. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental não**

ADPF 982 AGR / PR

conhecida.” (ADPF nº 448, Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, redator para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado 13.11.2023, Dje em 20.02.2024).

Ainda que se entenda que tal requisito foi atendido, entendo que não está comprovada de forma adequada a similitude das decisões judiciais para as quais se requerer a suspensão e a declaração de ilegitimidade constitucional.

Ao contrário dos precedentes apresentados no Agravo (eDOC 35, p. 3-6) que mencionam o julgamento das ADPFs 54, 101 e 324, entendo que não é possível extrair do conjunto de decisões dos tribunais de justiça trazidas aos autos, quais são os motivos que justificam a suspensão das deliberações dos tribunais de conta que imputam débito e cominam multa.

Para que haja a declaração da ilegitimidade constitucional, em sede de controle concentrado e abstrato de decisões judiciais é necessária que o universo de decisões esteja mais delimitado. Vale dizer, eventual pronúncia de inconstitucionalidade de tais pronunciamentos judiciais demanda melhor explicitação **quantitativa**, e, sobretudo, **qualitativa**, das decisões para que se possa aferir a similaridade entre os casos em que se alega a violação às funções constitucionais dos Tribunais de Contas, especialmente a sua competência para imputar débitos e cominar multas.

Ademais, compreensão diversa estaria a autorizar o manejo da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental como sucedâneo recursal, o que é vedado pela jurisprudência desta Corte e foi uma das razões apresentadas na decisão monocrática do Ministro Luís Roberto Barroso (eDOC 32, p. 7):

“o STF não admite a utilização de ADPF como sucedâneo recursal (ADPF 891-AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. em 23.05.2022), ou para impugnar decisão já transitada em julgado (ADPF 549 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 24.08.2020). E ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal

ADPF 982 AGR / PR

em julgamento com repercussão geral (Tema 835).”

Por fim, a argumentação apresentada afirma que um dos objetivos da ação é fazer a distinção dos temas 157 e 835 e a situação narrada na inicial. Todavia, tal distinção foi feita, recentemente, pela Corte ao final de 2023, ao julgar, por unanimidade, o ARE 1.436.197, tema de repercussão geral de número 1287.

Nesse julgamento o Tribunal reconheceu a existência da repercussão geral da questão constitucional suscitada; e, no mérito, por unanimidade, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria e fixou a seguinte 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.”

Por tais razões, portanto, **nego provimento ao agravo regimental.**

Não obstante, **se superada essa questão**, e, por razões de celeridade processual, o Plenário entender que é caso de adentrar no mérito da presente ADPF, passo a analisar os seus pedidos e a apresentar as razões que me conduzem a afirmar a improcedência dos pedidos apresentados na inicial e reiterados no agravo (eDOCs 01 e 35).

2. Mérito da ADPF

Com o intuito de delimitar cirurgicamente a controvérsia, relembro que ao final da petição inicial a requerente pleiteia (eDOC 01, p. 15):

“a concessão de cautelar, para determinar que sejam

ADPF 982 AGR / PR

suspensos 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;”

“quanto ao mérito, a procedência da presente ação, 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 condenam 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;”

Para a correta compreensão da controvérsia posta é fundamental recuperar os parâmetros hauridos da legalidade constitucional, da jurisprudência e da doutrina.

A Constituição da República possui um sistema complexo de fiscalização e de controle do uso e manejo dos recursos públicos. Dentre as suas disposições, destacam-se aquelas que, de um lado, prescrevem a competência do Poder Legislativo para julgar as contas do Poder Executivo dos entes da federação, como, por exemplo, a previsão de competência exclusiva do Congresso Nacional, art. 49, IX, para: “julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.” E, o art. 31 que, a respeito dos Municípios, prescreve:

“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

ADPF 982 AGR / PR

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.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.”

De outro lado, institui os tribunais de contas como órgão de estatura constitucional responsável por auxiliar o Poder Legislativo no controle externo, destaco as disposições do art. 71 que determinam as competências do Tribunal de Contas da União, as quais devem ser aplicadas aos Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, conforme o art. 75. Portanto, segundo o art. 71 da Constituição da República, são de sua competência:

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

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

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

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de

ADPF 982 AGR / PR

provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

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

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

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

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

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

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de

ADPF 982 AGR / PR

imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

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

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

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

Em razão da aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, a “Lei da Ficha Limpa” que alterou a Lei de inelegibilidades, a Lei Complementar nº 64/1990, houve algum debate a respeito do exercício das competências das Cortes de Contas, especialmente os incisos I e II do art. 71, e do Poder Legislativo, em razão da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, qual seja:

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](#) inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição.

Esta Suprema Corte já definiu, ao apreciar conjuntamente os recursos extraordinários 848.826 e 729.744 interpostos contra decisões do Tribunal Superior Eleitoral, alguns dos parâmetros interpretativos, sobretudo para compreender o desenho institucional definido pela Constituição e o modo de atuação de cada instituição, sobretudo do Poder Legislativo municipal, bem como as consequências em matéria de inelegibilidade.

ADPF 982 AGR / PR

No RE 729.744 , de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, tema 157 de repercussão geral, foi definida 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.”

Por sua vez, no recurso extraordinário 848.826, tema 835 de repercussão geral, cujo redator para o acórdão foi o Ministro Ricardo Lewandowski, foi definido que:

“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 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,

ADPF 982 AGR / PR

é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

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

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.”

(RE 848.826 , Pleno, Relator Ministro Roberto Barroso, redator do acórdão, Ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 10.08.2016, Dje. 24.08.2017).

Ao longo do julgamento foi debatida a distinção a respeito das chamadas contas de gestão e das contas de governos, sobretudo porque tal distinção é relevante em pequenos municípios nos quais, muitas vezes, os prefeitos são ordenadores de despesa e possuem funções relevantes em faces de negócios jurídicos administrativos, tais como convênios nos quais há repasse de recursos. Tais contas se diferenciaram das contas de governo, as quais, segundo o professor da UFBA, Harrison Leite:

“estão atreladas ao cumprimento dos índices constitucionais de gastos em educação e saúde, limites de gastos com pessoal dentre outros. No caso dos municípios, verifica-se (i) se o prefeito aplicou em educação pelo menos 25% dos impostos arrecadados e transferidos; (ii) da mesma forma, se aplicou o percentual mínimo de **15% na área da saúde dos impostos arrecadados e transferidos;** (iii) **se não ultrapassou o limite legal de 54% da Receita Corrente Líquida com pagamento de pessoal;** (iv) **se houve aplica regular do FUNDEB, com o gasto de 70% do total de recursos com pagamentos da remuneração dos professores do Magistério que atuam na educação básica, dentre outros.**” Harrison Leite. Manual de Direito Financeiro. 12^a ed. Salvador: JusPodivm, 2023.

ADPF 982 AGR / PR

Note-se que em seu voto no RE 848.826, o Ministro Roberto Barroso adota tal distinção, para distinguir o exercício das competências exercidas sob o fundamento dos incisos I e II do art. 71, conforme se pode ler às p. 18 e 19 do acórdão:

“Portanto, a minha leitura desse dispositivo constitucional é que existem contas de duas naturezas, uma que tem uma dimensão essencialmente política e outra que tem uma dimensão essencialmente técnica.

Na primeira categoria, estão as contas de governo, estas, sim, as contas que têm uma dimensão política. Essas contas, elas só podem ser prestadas pelo Chefe do Executivo, que são as contas do governo e estão relacionadas à gestão política da coisa pública, estão relacionadas aos grandes números, elas são prestadas por valores globais em que o órgão fiscalizador vai verificar se o orçamento está sendo executado, se as verbas destinadas à educação e à saúde foram efetivamente direcionadas àqueles setores, se os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal estão sendo observados. Estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada.

Na segunda categoria, que tem dimensão técnica, é que se encontram as contas de gestão, que são também chamadas contas dos ordenadores de despesas. Essas contas nem são exclusivas do Chefe do Executivo. Elas podem ser delegadas aos administradores públicos de uma maneira geral, e frequentemente são. Na União, evidentemente, e nos Estados, de uma maneira geral, o governador não é ordenador de despesas, nem nos grandes municípios, mas nos pequenos municípios e até nos médios frequentemente o prefeito também é o ordenador de despesas. Mas é preciso acentuar que as contas de gestão não estão relacionadas às opções políticas e ao cumprimento do orçamento. Elas estão associadas à probidade, à lisura da administração, à correção com que se comporta o administrador público, e tem ele o dever de comprovar a

ADPF 982 AGR / PR

adequada alocação desses recursos. **Portanto, essa é, Presidente, a questão posta."**

Todavia, tal entendimento não prevaleceu no Plenário, porquanto não foi o posicionamento adotado pelo e. Ministro Ricardo Lewandowski que inaugurou a divergência, a qual aderiria. Portanto, conforme pode se ler da tese que foi definida nesse julgamento, a Corte não adotou tal distinção, conforme se lê:

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.

Por isso, entendo que, se as razões apresentadas na inicial da presente ação têm por objetivo *superar (overruling)* tal decisão, elas carecem da força argumentativa necessária para afastá-la, porquanto não apresentam novas razões fáticas e jurídicas que justifiquem a revisão de tal entendimento. Tampouco verifico mudanças nas circunstâncias fáticas que sejam suficientes para motivar a mudança da compreensão adotada por esta Corte.

Todavia, se o objetivo é realizar uma *distinção (distinguish)* dos precedentes acima mencionados, das situações nas quais os Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital devem prestar contas por convênios interfederativos celebrados, entendo que o recente julgamento do ARE 1.436.197, tema de repercussão geral de número 1287, já enfrentou a temática, conforme explicitarei acima.

Reproduzo, novamente, a tese exarada desse julgamento para fins de clareza:

"No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos

ADPF 982 AGR / PR

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.”

Portanto, em meu modo de ver a questão, a jurisprudência deste Tribunal apresenta parâmetros adequados para enfrentar a problemática. Nesse sentido, em obra doutrinária anterior à decisão do 1287, mas de acordo com o entendimento proferido, José Jairo Gomes bem sintetiza a temática sob análise:

“o órgão competente para *julgar* as contas do Prefeito será a *Câmara Municipal* tanto nas hipóteses de contas de governo, quanto na de gestão.

Entretanto, o *Tribunal de Contas* também será competente nas seguintes hipóteses: (1) se o seu parecer *desfavorável* (i.e., pela rejeição das contas) não for afastado por dois terços dos membros da *Câmara Municipal*; (2) no caso de convênio firmado com outro ente da Federação; (3) no caso de prestação de contas de consórcio público.” (José Jairo Gomes. **Direito Eleitoral**. 18ª ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 316).

Diante de tais razões, não verifico a partir dos argumentos e das decisões apresentadas nos autos, por que as decisões dos Tribunais de Justiça trazidas à colação estariam em desacordo com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Ademais, entendo que a requerente não se desincumbiu do ônus de comprovar de forma concreta e específica que nas decisões exaradas pelos tribunais há, de fato, a mitigação das competências das Cortes de Contas para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União (art. 71, VI, CR) ou para aplicar aos responsáveis as sanções previstas em lei (art. 71, VIII, CR).

Conforme afirmei acima, para cumprir com esse ônus argumentativo, era necessário demonstrar a semelhança fática e jurídica

ADPF 982 AGR / PR

das decisões que a presente ADPF pretende declarar a ilegitimidade constitucional. Contudo, isso não se verificou.

Igualmente, não é possível verificar, a partir das decisões apresentadas tanto na inicial (eDOC 01), quanto no agravo (eDOC 35), quais são as causas de suspensão das multas ou de impedimento de exercício regular das competências dos Tribunais de Contas. Ausentes tais informações não é possível declará-las contrárias ao direito, especialmente à Constituição. Afirmar o inverso seria presumir que as decisões judiciais proferidas pelos Tribunais de Justiça estão equivocadas, mas não é possível afirmar tal conclusão.

Por fim, há que se considerar que não é possível em abstrato, e por decisão com efeito geral e vinculante, impedir o exercício do direito fundamental de acesso à justiça (art. 5º, XXXV), pois não há sequer indícios de que haja algum tipo de abusividade no exercício desse direito nas decisões apresentadas.

Conquanto imprescindível e de estatura constitucional, o controle externo não pode afastar o controle pelo Poder Judiciário de eventuais abusos e de restrições a direitos fundamentais, especialmente aos direitos ao devido processo, a ampla defesa e ao contraditório. Por isso, não identifiquei razões para julgar procedente os pedidos apresentados na inicial.

Diante do exposto, conheço e julgo improcedente o agravo, e, quanto ao mérito da ação, julgo improcedentes os pedidos deduzidos na inicial.

É como voto.

07/08/2024

PLENÁRIO

**AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 982 PARANÁ**

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
AGTE.(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
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (VOTO-VOGAL): Cuida-se de agravo regimental em face da decisão monocrática do Min. Roberto Barroso, relator à época, que não conheceu da presente ADPF por ausência de preenchimento do requisito da subsidiariedade, entre outros motivos.

A ADPF foi ajuizada, com pedido de medida cautelar, pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), em desfavor de *“conjunto de decisões proferidas por Tribunais de Justiça do país, que impedem que os julgamentos 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”*. (eDOC 1, p. 1).

Aduz que, em alguns processos, vários Tribunais de Justiça afastam as condenações dos Tribunais de Contas quando os prefeitos atuam *“na*

ADPF 982 AGR / PR

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”. (eDOC 1, p. 4).

Alega-se violação aos postulados republicano (art. 1º da CF), da moralidade administrativa (art. 37, da CF) e da separação de Poderes (art. 2º da CF), ao argumento de que, por força do que decidido pelo STF nos temas 157 e 835 da sistemática da repercussão geral, em regra, devem ser diferenciadas as contas de gestão e de contas de governo, à exceção dos efeitos eleitorais, situação em que apenas o Poder Legislativo pode apreciar as contas de gestão dos alcaides para os fins da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, motivo pelo qual entende que seria possível aos Tribunais de Contas condená-los ao pagamento de multa e ao ressarcimento ao erário por situar-se em fiscalização das contas de gestão (eDOC 1, p. 7).

Refere que *“Em regra, não é o prefeito que atua como ordenador de despesas, praticando atos de gestão. Em algumas prefeituras, porém, o prefeito avoca para si esta atribuição, incumbindo-se, também, da prática de atos de gestão”,* razão pela qual aponta que, nesta situação, o prefeito passaria a se submeter ao julgamento dos Tribunais de Contas, os quais podem condenar os ordenadores de despesas ao pagamento de multa e ao ressarcimento ao erário.

Ao final, postula:

“[...] a procedência da presente ação, 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 condenam 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”. (eDOC 1, p. 18).

O relator aplicou o disposto no art. 5º, § 2º, da Lei 9.882/1999, colhendo a oitiva dos interessados antes de decidir a respeito do pedido

ADPF 982 AGR / PR

cautelar (eDOC 10).

Ao prestar informações, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná expõe que *“a entidade requerente somente indicou o precedente da 5ª C.Cível – PROJUDI 0003945-98.2019.8.16.0004, cujo recurso extraordinário foi admitido em 27/09/2022 pelo despacho de mov. 19.1 e, no mesmo ato, encaminhado para julgamento do STF”*, ressaltando que não está atendido o princípio da subsidiariedade e, no mérito, caso conhecida a ADPF, argui a improcedência dos pedidos, ao aduzir que, durante o julgamento pelos Tribunais de Contas:

“[...] os atos administrativos apreciados são analisados de forma técnica, para averiguar se houve violação a preceitos normativos ou regulamentares de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial e se atenderam aos princípios da administração pública, insculpidos no art. 37 da Constituição. Cuida-se, aqui, de desempenho de função jurídica pelo Tribunal de Contas, consistente no exercício de típica atribuição deliberativa. Como se percebe, no tocante às contas do Chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas”. (eDOC 15).

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo exalta os feitos apontados na exordial transitaram em julgado, bem ainda que *“não é possível localizar ações que versem sobre a matéria tratada na ADPF 982, diante da falta de assunto específico nas tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário”* (eDOC 16).

Na sequência, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás aduz que, *“ao contrário do afirmado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON em sua inicial, houve no julgamento proferido por este egrégio Tribunal tão somente o respeito aos precedentes firmados pelo STF,*

ADPF 982 AGR / PR

permitindo, dessa forma, a aplicação da mesma ratio decidendi para solução de igual conflito, em atenção aos princípios da equidade, segurança jurídica e isonomia". (eDOC 21).

Ao fim, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro explicita que *"sem adentrar ao mérito, reput[a] se tratar de matéria jurisdicional, fugindo das atribuições desta Presidência"*, além de que *"Qualquer ingerência se revela nítido excesso de poder e usurpação de atribuições já que a reavaliação da matéria se afasta de suas funções"* (eDOC 22).

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação pelo não conhecimento e, no mérito, pelo indeferimento da medida cautelar, tal como se percebe da ementa da referida peça processual:

*"Constitucional. Decisões judiciais proferidas por Tribunais de Justiça, as quais impediriam que os Tribunais de Contas estaduais possam julgar e condenar, ao pagamento de multa e reparação ao erário, prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas. Preliminar. Inobservância do princípio da subsidiariedade. Mérito. Esse Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 848.826, firmou o entendimento segundo o qual a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, deve ser exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes (Tema nº 835 – repercussão geral). As decisões indicadas como objeto da ADPF – as quais aduzem que o papel dos Tribunais de Contas é o de apresentar parecer, cabendo às câmaras de vereadores, com exclusividade, proceder ao julgamento das contas do prefeito, quer se cuide de conta de governo, quer se trate de conta de gestão – alinham-se ao entendimento consolidado por essa Corte Suprema em sede de repercussão geral. Ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento do pedido de medida cautelar". (eDOC 25).*

A Procuradoria-Geral da República emitiu parecer pelo

ADPF 982 AGR / PR

conhecimento da ADPF e pela procedência do pedido, em parecer a seguir ementado:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PRETENSÃO DE VER RECONHECIDA A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA O JULGAMENTO DE CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITOS E A APLICAÇÃO DE PENALIDADES FORA DA ESFERA ELEITORAL, COMO MULTA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. CABIMENTO DE ADPF CONTRA DECISÕES JUDICIAIS. MÉRITO. ANÁLISE DA QUESTÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848.826 E 729.744. ESPAÇO PARA REVISÃO PARCIAL OU COMPLEMENTAÇÃO DOS JULGADOS. DISTINÇÃO ENTRE CONTAS ANUAIS DO GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO. ART. 71, I E II, DA CF/1988. NATUREZA DA ATUAÇÃO, SE POLÍTICA OU ADMINISTRATIVA, DO MANDATÁRIO. RELEVÂNCIA PARA DEFINIÇÃO DO ÓRGÃO LEGISLATIVO COMPETENTE. EQUIPARAÇÃO DOS PREFEITOS, QUANTO AOS ATOS DE GESTÃO, AOS ORDENADORES DE DESPESA. GARANTIA DE RESPONSABILIZAÇÃO A PARTIR DE CRITÉRIOS TÉCNICOS, PELA CORTE DE CONTAS, DESVINCULADA DE ANÁLISE EMINENTEMENTE POLÍTICA. RESPEITO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO E À MORALIDADE. PARECER PELO CONHECIMENTO DA ARGUIÇÃO E PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. É cabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental em face de decisões judiciais, quando demonstrada afronta a preceitos constitucionais, buscando-se interpretação compatível com a Constituição Federal. 2. É possível e há espaço para a revisão da orientação do STF a respeito da função fiscalizatória dos Tribunais de Contas sobre as contas de prefeitos – propondo-se o reconhecimento da competência das Cortes referidas para o julgamento de suas contas de gestão (hipótese em que se equiparam a ordenadores

ADPF 982 AGR / PR

de despesas) e da possibilidade de aplicação das sanções de multa e de ressarcimento ao erário –, mormente quando verificada preocupação da Suprema Corte, em seus julgados, mais especificamente com os efeitos eleitorais da rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, sem menção expressa a outros possíveis efeitos. 3. A Constituição Federal distingue, para fins de definição do alcance da função fiscalizatória do Tribunal de Contas, as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, que dizem respeito à sua atuação política – sujeitando-se por isso, a julgamento político, pelo Poder Legislativo competente, após parecer prévio da Corte de Contas (art. 71, I) – e as contas de gestão ou de ordenação de despesas relacionadas à atuação tipicamente administrativa – submetidas a julgamento técnico pela própria Corte de Contas (art. 71, II). 4. Importa para a definição do órgão legislativo competente para o julgamento das contas do prefeito a sua natureza, se de governo ou de gestão, equiparando-se os prefeitos, quando praticam atos de gestão, aos ordenadores de despesa do art. 71, II, da CF/1988, cujos atos submetem-se a julgamento técnico definitivo pela Corte de Contas, evitando-se que seja politizado o controle da probidade do gasto público, com risco de omissão na responsabilização do prefeito malversador por eventual subserviência ou apoio político do Legislativo municipal. — Parecer pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido, de modo a invalidar decisões ou afastar interpretações que impeçam a atuação do Tribunal de Contas da esfera competente no julgamento definitivo de contas de gestão de prefeitos, com a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de posterior validação pela Câmara de Vereadores respectiva”. (eDOC 30).

Na decisão monocrática do eDOC 32, o relator à época, Min. Roberto Barroso, não conheceu da presente ADPF, ao fundamento de que: *“a petição inicial indica apenas cinco decisões judiciais, das quais quatro transitaram em julgado e uma é impugnada por recurso extraordinário pendente de julgamento”*, bem ainda que *“Não se admite arguição de descumprimento de*

ADPF 982 AGR / PR

preceito fundamental como sucedâneo recursal ou contra decisão transitada em julgado". Eventualmente, registra que "Ainda que assim não fosse, o pedido seria claramente improcedente, por versar matéria já pacificada por este Tribunal em julgamento com repercussão geral (Tema 835)". (eDOC 32).

A associação requerente interpôs agravo regimental, argumentando que o STF deve se pronunciar sobre *"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 2 por Tribunais de Contas Estaduais, produzam efeitos não só eleitorais, mas, também, quanto à aplicação de multas e à reparação ao erário"*. (eDOC 35).

Houve a inclusão na pauta pelo atual relator, Min. Flávio Dino.

1) Legitimidade ativa e cabimento de ADPF em face de interpretação controvertida de questão fundamental por meio de decisões judiciais.

Entendo que a parte requerente é legítima para ajuizar ação de controle concentrado de constitucionalidade, por possuir histórico na jurisprudência desta Corte de seu reconhecimento (ADPF 366, 434, ADI 1934, ADI 2324, entre outras), havendo, ademais, pertinência temática em relação às atribuições das Cortes de Contas, diante do claro enfoque envolvendo as incumbências institucionais dos membros associados à requerente.

Quanto ao cabimento da ADPF, peço vênias para divergir do relator, considerando que existe uma densidade substancial nos debates envolvendo as atribuições das Cortes de Contas, que envolve a exegese envolta, não só dos arts. 70 e 71 da CF, mas também dos arts. 1º, 2º e 37, da mesma Constituição Federal de 1988.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem admitido, sem grandes dificuldades, o ajuizamento de ADPF contra conjunto de decisões judiciais, desde que observado o princípio da subsidiariedade e comprovado que tais pronunciamentos jurisdicionais descumpriram, de forma reiterada, os preceitos fundamentais da Constituição, com

ADPF 982 AGR / PR

potencialidade de comprometimento da sua efetividade (v.g. ADPF 144, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 25.2.2010; ADPF 495 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 17.5.2023; ADPF 789, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 3.9.2021; ADPF 670 AgR, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2020).

Foi o que se observou, por exemplo, nos seguintes julgamentos: ADPF 324, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 5.9.2019, em que apreciada a constitucionalidade de conjunto de decisões da Justiça do Trabalho que considerava ilícita a terceirização; ADPF 501, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 17.8.2022, em que apreciada a constitucionalidade de conjunto de decisões da Justiça do Trabalho que aplicava a penalidade prevista no art. 137 da CLT também para a hipótese em que o empregador efetua o pagamento de férias fora do prazo legal; ADPF 323 (Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 14.9.2022), em que apreciada a constitucionalidade de conjunto de decisões da Justiça do Trabalho acerca da ultratividade da norma coletiva de trabalho.

No julgamento da ADPF 33, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJ de 27.10.2006, destaquei que, à primeira vista, poderia parecer que, somente na hipótese de absoluta inexistência de outro meio eficaz a afastar a eventual lesão seria possível manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Explicitarei ser fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no Direito alemão (recurso constitucional) e no Direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.

De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes para afastar a lesão no âmbito judicial.

Uma leitura mais cuidadosa, porém, há de revelar que, na análise sobre a eficácia abstrata da proteção de preceito fundamental, deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva.

ADPF 982 AGR / PR

Em outros termos, o princípio da subsidiariedade, na inexistência de outro meio eficaz para sanar a lesão, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.

Nesse sentido, caso se considere o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), o meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

No direito alemão, a *Verfassungsbeschwerde* (recurso constitucional) está submetida ao dever de exaurimento das instâncias ordinárias. Todavia, a Corte pode decidir de imediato um recurso constitucional caso fique demonstrado que a questão é de interesse geral ou que o requerente poderia sofrer grave lesão se recorresse à via ordinária (Lei Orgânica do Tribunal, § 90, II).

No que concerne ao controle de constitucionalidade de normas, a posição da Corte alemã tem-se revelado enfática: apresenta-se, regularmente, como de interesse geral a verificação sobre se uma norma legal relevante para uma decisão judicial é inconstitucional. (Cf. *BVerfGE*, 91/93).

De igual modo, tenho que o ajuizamento da ADPF e sua admissão estarão vinculados, muito provavelmente, ao significado da solução da controvérsia para o ordenamento constitucional objetivo, e não à proteção judicial efetiva de uma situação singular.

Nesse contexto, entendo que a questão acerca da constitucionalidade da interpretação que se está sendo produzida pelos Tribunais de Justiça, no sentido da (im)possibilidade de os Tribunais de Contas poderem impor multa ou ressarcimento ao erário, no caso de prefeitos que sejam ordenadores de despesa, consiste em controvérsia relevante sob a ótica da ordem constitucional objetiva, transcendendo os limites subjetivos dos processos em que ocorreu a prolação do conjunto de decisões judiciais impugnadas e demandando solução ampla e geral.

Aqui, ressalto que pouco importa a existência de uma ou várias decisões, as quais servem tão somente para comprovar o dissenso jurisprudencial.

ADPF 982 AGR / PR

Nesse sentido:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS. PANDEMIA DE COVID-19. REVISÃO CONTRATUAL. MENSALIDADES. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CONHECIMENTO PARCIAL DA ARGUIÇÃO PARA O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE DECISÕES JUDICIAIS. JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI Nº 14.040/2020. DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MEDIANTE ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA CONCESSÃO DE DESCONTOS LINEARES POR VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA, DA ISONOMIA, DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 1º, IV, 170, 209, 5º, *CAPUT*, E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. [...] 2. Ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental em face do conjunto de decisões judiciais, decisões e atos de natureza administrativa, atos normativos e projetos de atos normativos que versam sobre controle de preços no ensino superior privado no contexto das medidas de isolamento social adotadas para enfrentamento da pandemia da COVID-19. Impugnação genérica e sem delimitação do conteúdo das decisões e atos administrativos alegados. Inviabilidade do processamento da arguição quanto aos projetos de lei, seja sob o prisma singular, seja sob o aventado estado de coisas inconstitucional: controle preventivo de constitucionalidade como uma etapa do próprio processo legislativo. Ausência de observância do requisito da subsidiariedade para a apreciação dos atos normativos consistentes em leis formais. Insuficiência dos meios processuais ordinários e do universo do sistema concentrado de jurisdição constitucional para imprimir solução satisfatória à controvérsia judicial objeto da arguição. 3.

ADPF 982 AGR / PR

Cabimento da ADPF para apreciação de lesão a preceito fundamental provocada por interpretação judicial. Subsidiariedade atendida. Suficientemente relevante a controvérsia constitucional. 4. Julgamento definitivo do mérito em razão: (i) da postulação formalizada; (ii) da completa coleta das informações jurídicas; e (iii) da apresentação dos argumentos necessários para a solução do problema constitucional posto, com respeito aos direitos fundamentais processuais. Perfectibilização do contraditório efetivo e presença de elevado grau de instrução processual. [...]

12. À luz da necessária observância dos preceitos fundamentais da livre iniciativa, da isonomia, da autonomia universitária e da proporcionalidade, é inconstitucional decisão judicial que, sem considerar as circunstâncias fáticas efetivamente demonstradas, deixa de sopesar os reais efeitos da pandemia em ambas as partes contratuais, e determina a concessão de descontos lineares em mensalidades de cursos prestados por instituições de ensino superior. 13. Conhecimento parcial da arguição de descumprimento de preceito fundamental e, na parte conhecida, pedido julgado procedente para afirmar a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, unicamente fundamentadas na eclosão da pandemia de Covid-19 e no respectivo efeito de transposição de aulas presenciais para ambientes virtuais, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, sem considerar as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide. 14. A presente decisão não produz efeitos automáticos em processos com decisão com trânsito em julgado”. (ADPF 713, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 29.3.2022, grifo nosso).

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA

ADPF 982 AGR / PR

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 ECOLÓGICAMENTE 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. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação. **2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente 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 – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil.** 3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. Necessidade de destinação

ADPF 982 AGR / PR

ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. [...]

Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do 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. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 4.6.2012, grifo nosso).

Reitero as palavras da Min. Rosa Weber, no primeiro aresto: a existência de *“Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria”* ocasiona *“situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente”*. Basta conferir as informações prestadas pelos Tribunais de Justiça, nas quais se percebe claramente o dissenso da exegese constitucional quanto ao art. 71 da CF, extensível aos Tribunais de Contas estaduais e municipais, onde houver.

Considero atendido, portanto, o requisito da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei 9.882/1999).

Em especial, registro que esta Suprema Corte tem admitido o ajuizamento de ADPF em hipóteses absolutamente semelhantes à tratada na espécie, isto é, contra conjuntos de decisões judiciais oriundas do Poder Judiciário alegadamente atentatórios às normas constitucionais. *Ex vi:*

ADPF 982 AGR / PR

“MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECISÕES JUDICIAIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. BLOQUEIO, ARRESTO, PENHORA, SEQUESTRO E LIBERAÇÃO DE VALORES EM CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PAGAMENTO DE SALÁRIOS E BENEFÍCIOS DE SERVIDORES ATIVOS E INATIVOS. SATISFAÇÃO DE CRÉDITOS DE PRESTADORES DE SERVIÇOS. DEFINIÇÃO DE PRIORIDADES POLÍTICAS NA APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. ATO DO PODER PÚBLICO. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABÍVEL. ARTS. 1º, CAPUT, E 4º, § 1º, DA LEI Nº 9.882/1999. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE RECURSOS PÚBLICOS. TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS ENTRE DIFERENTES ÓRGÃOS OU CATEGORIAS DE PROGRAMAÇÃO SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VEDAÇÃO. ARTS. 2º, 84, II, e 167, VI e X, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA DEMONSTRADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA EM PARTE. SUSPENSÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES IMPUGNADAS EXCLUSIVAMENTE NOS CASOS EM QUE AS MEDIDAS CONSTRITIVAS TENHAM RECAÍDO SOBRE RECURSOS DE TERCEIROS, ESCRITURADOS CONTABILMENTE, INDIVIDUALIZADOS OU COM VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA. 1. As reiteradas decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região que resultaram em bloqueio, arresto, penhora, sequestro e liberação de valores administrados pelo Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro para atender demandas relativas a pagamento de salário de servidores ativos e inativos, satisfação imediata de créditos de prestadores de serviços e tutelas provisórias

ADPF 982 AGR / PR

definidoras de prioridades na aplicação de recursos públicos traduzem, em seu conjunto, ato do Poder público passível de controle pela via da arguição de descumprimento de preceito fundamental, cabível nos moldes dos arts. 1º, *caput*, e 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999.[...] (ADPF 405 MC, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 5.2.2018).

Consequentemente, considero preenchidos os pressupostos de admissibilidade da ação.

2) Voto

Ante o exposto, voto pelo provimento do agravo para conhecer da presente ADPF, determinando seu processamento.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 982

PROCED. : PARANÁ

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO

AGTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO
BRASIL - ATRICON

ADV.(A/S) : CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO (34238/DF, 96073/RJ,
417250/SP)

ADV.(A/S) : NATALI NUNES DA SILVA (24439/DF)

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

Decisão: O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo e conheceu da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Edson Fachin e André Mendonça. Plenário, 7.8.2024.

Presidência do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso. Presentes à sessão os Senhores Ministros Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Hindenburgo Chateaubriand Pereira Diniz Filho.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário