




C A P Í T U L O 9

A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR AS CONTAS DE GESTÃO DE PREFEITOS ORDENADORES DE DESPESA: ANÁLISE DA ADPF 982 E SEUS REFLEXOS NA ATUAÇÃO DOS TCES

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.960112620019>

Márcio Augusto Silva Conceição

Residente Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Mestrando em Gestão Pública pelo Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP/UFAM. Especialista em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFAM e Especialista em Direito Civil e Processo Civil pelo Gran Centro Universitário

Gustavo Cabrejos Marques

Residente Jurídico do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Amazonas - UFAM. Especialista em Direito Público pela Universidade do Estado do Amazonas - UEA. Pós-graduado em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas - CIESA

RESUMO: Este artigo aborda a competência prevista a Constituição Federal do 1988 para o julgamento das contas dos Prefeitos, quando atua como ordenadores de despesas, buscando discutir e analisar a solução jurisprudencial dada pela ADPF 982, dado que à luz dos Temas 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal formou-se uma controvérsia interpretativa nos Tribunais de Justiça estaduais, responsável pela invalidação de diversas decisões sancionatórias dos Tribunais de Contas. Por meio de uma abordagem qualitativa e análise documental examinou-se com profundidade a decisão da Suprema Corte em sua inteireza, buscando subsídios na jurisprudência antecedente e nas disposições constitucionais, por meio da técnica da hermenêutica jurídica. Após a análise dos contornos jurídicos que perneiam a decisão tomada em sede de controle concentrado, constatou-se sua harmonia interpretativa com os citados Temas e a salvaguarda da competência das Cortes de Contas para o julgamento das cotas de gestão dos Prefeitos, sem o crivo das Câmaras Municipais.

PALAVRAS-CHAVE: ADPF 982; Prefeito; ordenador de despesa.

INTRODUÇÃO

Como parte significativa do sistema de freios e contrapesos previsto na Constituição Federal de 1988, o sistema de controle externo, cuja titularidade pertence ao Poder Legislativo, transborda os limites dos poderes constituídos, na medida que seu pleno exercício prescinde de atuação técnica capaz dotar de efetividade à função fiscalizatória do Estado.

Não por outro motivo os Tribunais de Contas foram alçados constitucionalmente ao patamar de órgão auxiliar do Legislativo, dotados de autonomia, assegurada pela Constituição, requisito essencial para que exerçam, com independência, a função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública. Essa autonomia manifesta-se nos planos funcional, administrativo e orçamentário, permitindo que atuem sem subordinação a quaisquer dos Poderes constituídos, embora auxiliem o Legislativo no controle externo. (Mello, 2019, p. 1048)

Entre as principais competências outorgadas às Cortes de Contas destaca-se o julgamento das contas de todos aqueles que gerenciam recursos públicos, inclusive, alcançando particulares que sequer são titulares de cargo público. Dentro desse universo de jurisdicionados estão os chefes do Poder Executivo Municipal, não quando atuam como membros de poder, mas quando agem como meros gestores de recursos públicos no âmbito municipal, tendo em vista que, como assevera Di Pietro (2024, p. 955), “nos municípios de menor porte, é comum que o prefeito acumule a função de ordenador de despesas, em razão da estrutura administrativa reduzida”.

Daí surge a discussão a respeito da competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos quando atuam como ordenadores de despesas, sobretudo devido à relevância que a matéria ganhou após os Temas 157 e 835 do Supremo Tribunal Federal, originando uma série de decisões judiciais que invalidaram sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas a prefeitos por rejeição de contas de gestão, o que vinha enfraquecendo o controle externo.

O objetivo deste trabalho é analisar a ADPF 982/PR e demonstrar como ela pacificou a competência dos Tribunais de Contas para julgar tecnicamente as contas de prefeitos, quando atuam como qualquer outro gestor de recursos públicos, independentemente de chancela do Legislativo local.

Este artigo adota uma abordagem qualitativa, utilizando-se da análise documental para examinar a ADPF 982, sua relevância jurisprudencial e as consequências práticas para o controle externo. A pesquisa baseia-se no levantamento e estudo crítico da decisão do Supremo Tribunal Federal, partindo-se da análise da jurisprudência antecedente contida nos Temas 157 e 835, bem como das prerrogativas constitucionais

conferidas aos Tribunais de Contas. A análise sistemática da decisão selecionada foi realizada por meio da técnica de hermenêutica jurídica, que permite interpretar o conteúdo das sentenças dentro do contexto legal e social.

O artigo está estruturado em seis capítulos sequenciais: inicia-se por um panorama geral sobre a estrutura de controle externo e a atuação do Tribunais de Contas previstos na Constituição Federal de 1988, bem como pela exposição das distinções terminológicas entre contas de governo e contas de gestão, no capítulo seguinte, de forma a subsidiar o leitor de elementos jurídicos para a precisa compreensão do tema.

Na terceira parte apresenta-se a controvérsia interpretativa causada pelos Temas 157 e 835, que antecederam a ADPF 982; seguida pelo capítulo que discute, propriamente, os contornos jurisprudenciais da ADPF no reconhecimento da competência técnica dos Tribunais de Contas. Caminhando-se para o desfecho, apresenta-se as repercussões práticas do julgamento e as conclusões pertinentes.

1. ESTRUTURA CONSTITUCIONAL DO CONTROLE EXTERNO E A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2022, p. 1045), o art. 70 “representa a base constitucional do sistema de controle da Administração Pública, harmonizando a atuação dos órgãos internos e externos, de modo a garantir que a atuação estatal seja pautada pela boa governança e pela observância dos princípios constitucionais da Administração”. Esse dispositivo estabelece o âmbito, a abrangência e a responsabilidade dos órgãos de controle, visando assegurar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Assim, cabe ao controle externo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta ao Poder Legislativo, ficando o controle interno a cargo de Poder da República.

Segundo Alexandre Mazza (2022, p. 979), “o controle interno é exercido dentro da própria estrutura administrativa, por órgãos ou unidades vinculados ao mesmo Poder responsável pela atividade controlada, enquanto o controle externo é desempenhado por órgão independente em relação à entidade ou Poder fiscalizado, como ocorre com o Congresso Nacional e os Tribunais de Contas”. Essa distinção evidencia que o primeiro possui natureza preventiva e corretiva no âmbito da própria gestão, ao passo que o segundo possui caráter fiscalizador e autônomo, visando assegurar a responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

É pacífico na doutrina que as competências constitucionais outorgadas ao Tribunal de Contas da União irradiam-se, por simetria, para os Tribunais de Contas dos Estados e, quando existentes, dos Municípios, respeitadas as peculiaridades previstas nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas.

Nesse sentido, Di Pietro (2023, p. 1033) observa que “as competências atribuídas ao TCU pela Constituição Federal, em grande parte, servem de parâmetro para a definição das atribuições dos Tribunais de Contas estaduais, aplicando-se o princípio da simetria, que impõe aos entes federativos a adoção de estrutura e funções análogas às previstas para a União”.

Conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a Constituição Federal estabeleceu distinção entre a competência para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, prevista no inciso I, do Art. 71, e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, definida no inciso II, do Art 71, restando clara a previsão constitucional de duas funções distintas atribuídas aos Tribunais de Contas.

Na primeira hipótese, do inciso I, consiste em emitir parecer prévio das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, denominadas contas de governo, devido a sua natureza política, nas quais o mandatário demonstra o fiel cumprimento do orçamento e execução dos planos e programas de governo. (BRASIL, 1998)

Já no segundo caso, do inciso II, o Tribunal julga as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos, com a possibilidade de aplicar sanções e emitir parecer com força de título executivo extrajudicial. Essas são as chamadas contas de ordenação de despesas, ligadas ao uso direto dos recursos públicos e à atuação do agente público como ordenador de despesa, têm natureza administrativa, tratando-se de um exame técnico sobre a regularidade da aplicação dos recursos. (BRASIL, 1998)

Tais competências também se estendem aos Tribunais de Contas estaduais e municipais, por força do Art. 75, de maneira que as Cortes de Contas têm autonomia para julgar as contas de gestão dos Prefeitos, sem subordinação do Poder Legislativo. Esse entendimento já foi reconhecido pelo STF na ADI 3715, afirmando que o julgamento das contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, inciso II, CF/88, compete aos Tribunais de Contas, não se subordinando ao crivo do Legislativo. (Brasil, 2016).

A competência dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver, para funcionar como órgão auxiliar do Poder Legislativo municipal, encontra assento constitucional no Art. 31, havendo, ainda, a previsão de que 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.” (Brasil, 1988)

2. CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO: DISTINÇÕES NECESSÁRIAS

A distinção entre contas de governo e contas de gestão é essencial para a adequada compreensão das competências atribuídas aos Tribunais de Contas e às Câmaras Municipais no controle da Administração Pública.

As contas de governo, também denominadas contas de desempenho ou contas de resultado, dizem respeito à execução orçamentária global e à implementação das políticas públicas por parte do chefe do Poder Executivo. Nessa modalidade, o objetivo da prestação de contas é demonstrar o cumprimento dos planos e programas governamentais aprovados no orçamento público. Tais contas possuem natureza política, pois avaliam o desempenho do governante enquanto agente político.

No caso dos municípios, as contas de governo são submetidas ao julgamento pelo Poder Legislativo Municipal, ou seja, pela Câmara Municipal. Em tal julgamento deve ser realizado com base no parecer prévio emitido pelo respectivo Tribunal de Contas, o qual só poderá ser rejeitado por dois terços dos vereadores, conforme estabelece o art. 31, §2º, da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de um controle eminentemente político, embora baseado em subsídios técnicos fornecidos pelos órgãos de controle externo.

Por outro lado, as contas de gestão, também conhecidas como contas de ordenação de despesas, estão relacionadas ao uso direto de recursos públicos, à administração de bens e valores e à prática de atos administrativos típicos da gestão financeira, contábil, orçamentária, patrimonial e operacional do ente público. A finalidade dessa modalidade de prestação de contas é avaliar a regularidade e a legalidade da aplicação dos recursos, independentemente do desempenho político do gestor.

Nesse caso, o julgamento das contas é de natureza técnica e é realizado diretamente pelos Tribunais de Contas, com base na competência estabelecida no art. 71, II, da Constituição Federal, que atribui aos referidos órgãos a incumbência de 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.

Por isso, quando o chefe do Poder Executivo municipal exerce a função de ordenador de despesas, o que é comum em municípios de pequeno porte, ele atua como administrador público e, por isso, se submete ao julgamento técnico do Tribunal de Contas, à semelhança de qualquer outro agente responsável por bens e valores públicos. Em outras palavras, quando o prefeito atua como ordenador de despesas, ele se equipara a qualquer outro gestor público sujeito ao controle técnico.

Importa destacar que essa distinção não se funda no cargo ocupado, mas sim na natureza das contas prestadas. Um mesmo agente público pode, ao longo do exercício, apresentar tanto contas de governo quanto contas de gestão, sendo cada uma delas submetida ao controle da instância competente.

Nesse sentido, como enfatizado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 982/PR, entende-se que a atuação dos Tribunais de Contas não está limitada à emissão de pareceres. Pelo contrário, a Constituição lhes atribui a função de julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos, inclusive com a possibilidade de aplicar sanções, como imputação de débito e multas, nos termos do art. 71, II e VIII da Constituição Federal.

3. A CONTROVÉRSIA INTERPRETATIVA PRÉ-ADPF 982: OS TEMAS 157 E 835 DO STF

A dupla incidência da atuação do chefe do executivo municipal no campo de atuação dos Tribunais de Contas, seja na qualidade de agente político ou de gestor público, nessa última hipótese agindo como qualquer outro responsável por gerir recursos públicos e ordenar despesas, sempre foi ponto de controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais.

A promulgação da Lei Complementar nº 135/2010, intitulada Lei da Ficha Limpa, trouxe novos contornos ao debate. Isso porque, ao alterar a Lei das Inelegibilidades, Lei Complementar 64/1990, estabeleceu, entre outras alterações relevantes para a seara eleitoral, a hipótese de inelegibilidade para todos os gestores públicos que tiveram suas contas rejeitadas por irregularidades graves, consoante previsão do Artigo 1º, I, “g”.

Como havia dúvida quanto ao órgão responsável por julgar as contas dos Prefeitos, o STF foi instado a se manifestar, o que ocorreu no Tema 385, com repercussão geral, no qual ficou assente que a apreciação das contas de governo e de gestão dos prefeitos é de competência das Câmaras Municipais, auxiliadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio e este só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. Vale ressaltar que sua aplicação se restringe à esfera eleitoral e o prefeito só ficará inelegível se o Legislativo Municipal rejeitar suas contas.

Havia ainda dúvida sobre a ausência de julgamento da Câmara Municipal, em caso de rejeição das contas pelo Tribunal de Contas. Foi então que o Tema 157 do STF esclareceu que, mesmo diante da rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, enquanto não houver decisão da Câmara Municipal permanece a elegibilidade, pois o parecer prévio tem caráter meramente opinativo, sendo incabível o julgamento das contas por decurso de prazo.

Ocorre que além de julgar contas de gestores públicos, entendidos como qualquer autoridade que administre recursos públicos, inclusive prefeitos, quando atuam como ordenadores de despesas, a Constituição também outorgou aos Tribunais de Contas a competência para aplicar sanções administrativas, como multas e ressarcimento ao erário, em caso de prejuízo aos cofres públicos.

Não obstante a expressa previsão de restrição dos efeitos dessas decisões à esfera eleitoral, a partir de uma interpretação extensiva dos Temas 157 e 835, os Tribunais de Justiça estaduais começaram a anular, indevidamente, decisões das Cortes de Contas que aplicavam sanções de multa e ressarcimento ao erário, sob o argumento de que, se somente as Câmaras Municipais podem julgar as contas dos prefeitos, eles não poderiam sofrer penalidades imputadas pelos Tribunais de Contas, mesmo na condição de ordenadores de despesa.

4. A ADPF 982/PR E O RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA TÉCNICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982/PR foi ajuizada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em face da interpretação jurisprudencial adotada por alguns Tribunais de Justiça estaduais, que vinham anulando decisões dos Tribunais de Contas que impunham sanções administrativas a prefeitos municipais, com fundamento nos Temas 157 e 835 de repercussão geral do Supremo Tribunal Federal.

Segundo a ATRICON, essas decisões estariam extrapolando os limites materiais fixados pelo próprio STF naqueles precedentes, os quais se restringiam à inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990. A seu ver, estender tal entendimento para afastar a competência sancionadora dos Tribunais de Contas comprometeria o sistema constitucional de controle externo, além da separação dos poderes

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 982/PR, reconheceu que a Constituição Federal estabelece, de maneira inequívoca, duas competências diversas aos Tribunais de Contas, quais sejam: (i) a apreciação, mediante parecer prévio, das contas anuais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo (art. 71, I); e (ii) o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, bem como daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público, inclusive com a possibilidade de aplicações de sanções, como imputação de débito e multa (art. 71, II e VIII).

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

Assim sendo, o STF, por maioria, acolheu a pretensão da requerente e fixou tese no sentido de que compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas, sendo legítima a imputação de débito e a aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais.

O voto condutor, de relatoria do Ministro Flávio Dino, destacou que a atuação dos Tribunais de Contas não se restringe à emissão de pareceres sobre as contas de governo, mas também envolve o julgamento técnico de contas de gestão, inclusive com possibilidade de aplicação de sanções administrativas, nos moldes do art. 71, incisos II e VIII da Constituição Federal.

Quer dizer, a interpretação ampla dos Temas 157 e 835 vinha ocasionando um esvaziamento indevido da competência dos Tribunais de Contas, com graves consequências para a responsabilização administrativa de gestores públicos, especialmente em municípios de menor estrutura administrativa.

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

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

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

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

Afastar a possibilidade de imputação de débito ou aplicação de multa por parte dos Tribunais de Contas nessas situações representaria um retrocesso institucional e comprometeria a efetividade do controle externo. Conforme bem pontuado na decisão, o julgamento técnico das contas de gestão é indispensável para assegurar a responsabilidade administrativa de agentes públicos, inclusive prefeitos, diante de irregularidades que resultem em prejuízo ao erário.

O STF, portanto, afastou expressamente a tese de que prefeitos ordenadores de despesa só poderiam ser sancionados mediante deliberação da Câmara Municipal, delimitando os efeitos dos Temas 157 e 835 ao campo da inelegibilidade.

Com isso, a Corte conferiu segurança jurídica à atuação dos Tribunais de Contas e reconheceu a autonomia técnica desses órgãos para responsabilizar prefeitos na condição de gestores diretos de recursos públicos, inclusive por meio de imputação de débito e multa, independentemente de aprovação pelo Poder Legislativo.

Importa destacar que a competência atribuída aos Tribunais de Contas não abrange efeitos políticos como a inelegibilidade, cuja configuração exige rejeição pela Câmara Municipal. A atuação das Cortes de Contas, aqui reafirmada pelo STF, refere-se às sanções administrativas próprias do controle externo, como o ressarcimento ao erário e aplicação de multa proporcional ao dano.

Trata-se, assim, de decisão que fortalece o papel institucional dos Tribunais de Contas como garantidores da boa governança pública, prevenindo a impunidade administrativa e protegendo o erário contra práticas lesivas, inclusive no âmbito da administração municipal.

Ademais, o Ministro Relator destacou que a natureza de título executivo atribuída às decisões dos Tribunais de Contas que imputem multa ou condenem ao ressarcimento ao erário, conforme previsto no art. 71, § 3º, da Constituição Federal, revela a clara intenção do constituinte originário de: (i) acelerar a reparação decorrente da malversação do dinheiro público; (ii) dar eficácia plena aos atos decisórios das Cortes de Contas; e (iii) evitar a prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário.

Para o relator, o princípio republicano exige a existência de mecanismos eficazes de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas. A fiscalização dos atos do gestor público não pode se esgotar em declarações formais, mas deve estar acompanhada de instrumentos que garantam efetividade ao controle. E essa é justamente a função das Cortes de Contas ao exercerem o julgamento técnico-jurídico das contas públicas, inclusive de prefeitos que atuem como ordenadores de despesa.

Assim, mesmo que o agente exerça simultaneamente a chefia do Executivo, não está imune ao crivo técnico dos Tribunais de Contas.

A tese fixada foi a seguinte:

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

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

5. REPERCUSSÕES PRÁTICAS E INSTITUCIONAIS DO JULGAMENTO

Ao longo deste artigo, foi possível percorrer o delineamento constitucional das competências dos Tribunais de Contas, distinguindo-se as naturezas das contas de governo e de gestão, a fim de esclarecer os fundamentos jurídicos da decisão proferida na ADPF 982. A controvérsia em torno dos Temas 157 e 835 e sua equivocada aplicação à esfera sancionadora administrativa, revelou a urgência de um posicionamento claro da Suprema Corte.

Assim sendo, o julgamento da ADPF 982 produziu efeitos imediatos para o funcionamento dos Tribunais de Contas, especialmente no que tange à reafirmação da sua autonomia técnica e institucional, uma vez que reforça o controle externo e contribui para a efetiva responsabilização administrativa dos ordenadores de despesas públicas.

Ao reconhecer a competência dessas Cortes para julgar contas de prefeitos ordenadores de despesas e aplicar sanções administrativas, o Supremo Tribunal Federal restaurou a segurança jurídica necessária ao exercício pleno do controle externo.

Antes da decisão, era recorrente a tentativa de anular essas decisões com base em interpretações equivocadas dos Temas 157 e 835. Com a fixação da tese da ADPF 982, esse risco foi definitivamente afastado.

Os Temas 157 e 835, invocados de forma recorrente para afastar a atuação dos Tribunais de Contas, dizem respeito exclusivamente à esfera eleitoral, tendo como foco a análise da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990. Por outro lado, quando um prefeito age como ordenador de despesas, deve ser julgado pelo Tribunal de Contas, já que não tem relação com inelegibilidade, mas sim com responsabilidade administrativa e financeira.

Em nenhum momento o STF reconheceu, nesses precedentes, a exclusividade das Câmaras Municipais para o julgamento das contas de gestão ou a impossibilidade de aplicação de sanções administrativas por parte dos Tribunais de Contas. A ADPF 982, portanto, corrige a interpretação ampliada desses temas que vinha comprometendo o exercício técnico do controle externo.

Ou seja, a decisão da Suprema Corte repercute diretamente sobre a governança municipal, sobretudo em entes de pequeno porte, onde o chefe do Executivo costuma concentrar funções administrativas, orçamentárias e financeiras. Ao reforçar a atuação dos Tribunais de Contas, a ADPF 982 incentiva a adoção de práticas administrativas mais cautelosas e conformes à legalidade, induzindo à profissionalização da gestão pública local. Trata-se, portanto, de uma medida com forte efeito preventivo e pedagógico.

Ademais, ressalta-se que a Câmara Municipal permanece com competência exclusiva para julgar as contas dos Prefeitos para efeitos de inelegibilidade.

No contexto do TCE-AM, é comum que prefeitos municipais atuem diretamente como ordenadores de despesas no repasse e na execução desses instrumentos, especialmente em municípios de menor estrutura administrativa. Nesses casos, a prestação de contas é analisada sob critérios técnicos, quando for o caso, ocorrendo a identificação de falhas que ensejam a aplicação de multas e imputações de débito.

Com o respaldo do STF, os Tribunais de Contas passam a atuar com maior robustez institucional para exigir a restituição de valores desviados ou mal aplicados, sem necessidade de submissão prévia das Câmaras Municipais.

Em termos institucionais, a decisão representa um divisor de águas para a efetividade do controle externo exercido pelos TCs, ao assegurar que o julgamento técnico das contas de gestores, inclusive prefeitos, se faça com respaldo constitucional e independência. A partir da ADPF 982, reforça-se a confiança na atuação das Cortes de Contas como instrumentos de responsabilização e prevenção de danos ao erário.

Por fim, a decisão também tem potencial de impactar positivamente a jurisprudência dos Tribunais de Justiça estaduais e dos próprios órgãos internos dos TCs, ao pacificar o entendimento sobre a natureza das contas de gestão e a autoridade do julgamento técnico. Isso contribui para a padronização dos procedimentos sancionatórios e evita a judicialização indevida de matérias já pacificadas pela Suprema Corte.

A consolidação da competência dos Tribunais de Contas para o julgamento técnico de contas de gestão, inclusive de prefeitos, é condição indispensável para o funcionamento equilibrado da Administração Pública, sendo a ADPF 982 marco definitivo desta consolidação. A prevalência do interesse público, da moralidade e da integridade administrativa depende, em larga medida, da atuação firme e constitucionalmente respaldada dessas Cortes de Contas.

7. CONCLUSÃO

Em um Estado que se quer democrático de direito as instituições devem servir exclusivamente para a busca dos interesses da coletividade, objetivo que necessita de vigilância permanente e recíproca entre os poderes constituídos, e a arquitetura constitucional vigente dedicou-se a prever mecanismos fiscalizatórios imprescindíveis ao cumprimento deste mister, reservando aos Tribunais de Contas atribuições fundamentais no bojo do sistema de controle externo.

Dada a importância técnica delineada constitucionalmente para as Cortes de Contas, sua autonomia é um pilar fundamental para resguardar suas prerrogativas institucionais e garantir a efetiva fiscalização da gestão pública, motivo pelo qual não cabe qualquer interpretação tendente a subordiná-las ao Poder Legislativo, como já decidiu o STF na ADI 5.323.

Num cenário onde a grande maioria dos municípios concentra no prefeito as funções de gestor público e de ordenador de despesa, em decorrência do pequeno porte da municipalidade e de sua estrutura administrativa, o afastamento da competência dos Tribunais de Contas para imputar débitos ou multas em casos de má gestão de recursos públicos geraria um esvaziamento do controle externo.

Os Temas 157 e 835, pensados originariamente para a esfera eleitoral, começaram a se tornar um campo fértil para incursões inadequadas e imprecisas no campo das prerrogativas outorgadas constitucionalmente aos Tribunais de Contas, na medida que alguns Tribunais de Justiça estaduais os interpretavam de forma extensiva e fora do microsistema jurídico para o qual serviam, causando sérios prejuízos ao controle externo e gerando insegurança jurídica.

A ADPF 982/PR pacifica essa importante controvérsia, pois reafirma a autonomia dos Tribunais de Contas para o julgamento técnico de prefeitos ordenadores de despesa, resguardada a competência das casas legislativas municipais para o julgamento político das contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal.

Importante frisar que o que foi decidido em sede da ADPF 982/PR harmoniza-se perfeitamente com os Temas 157 e 835, não havendo que se falar em conflito de qualquer espécie, pois estes se referem exclusivamente à esfera eleitoral, regulando a específica hipótese de elegibilidade prevista na Lei de Ficha Limpa.

Não há dúvidas que o reconhecimento da competência dos Tribunais de Contas aqui analisado preserva sua autonomia e fortalece o controle externo, contribuindo para a responsabilização administrativa efetiva dos gestores de recursos públicos e o conseqüente fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Espera-se que o precedente seja respeitado em sua inteireza pelos Poderes nos estados, promovendo Espera-se que o precedente seja respeitado nos estados, promovendo coerência e efetividade fiscalizatória.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3715, Tocantins. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento em 09 nov. 2016. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 01 dez. 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=11290190>. Acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 ago. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR. Rel. Min. Flávio Dino, julgamento em 24 de fevereiro de 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6424315>. Acesso em: 15 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 729.744/MG. Tema 157 – Competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas do prefeito. Julgamento 10 de agosto de 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4352126&numeroProcesso=729744&classeProcesso=RE&numeroTema=157>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 848.826/DF. Ementa: Tema 835: Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas. Julgamento em 10 de agosto de 2016 Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=835>. Acesso em: 11 jul. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 37. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAZZA, Alexandre. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva Educação, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p. 1048