

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

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

**DECISÃO:**

***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 geral (Tema 835).

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental não conhecida.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON, contra um *“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”* (doc. 1).

2. A requerente sustenta que, em diversos casos, os Tribunais de Justiça têm firmado entendimento segundo o qual o papel dos Tribunais de Contas se limita à apresentação de parecer prévio, cabendo às Câmaras de Vereadores, com exclusividade, proceder ao julgamento das contas do prefeito, quer se cuide de contas de governo, quer se trate de contas de gestão.

3. Assim, afirma que as decisões impugnadas violam o princípio republicano e a separação de Poderes (arts. 1º e 2º da CF). Aduz,

## ADPF 982 / PR

ainda, que os provimentos jurisdicionais questionados se encontram em desarmonia com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário 729.744, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes (Tema 157) e no Recurso Extraordinário 848.826, sob a minha relatoria (Tema 835). Defende que os Tribunais de Contas somente estariam impedidos de apreciar as contas de gestão dos prefeitos para os fins da inelegibilidade do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990. Ou seja, *“o que ora se requer é que o STF declare a possibilidade de os Tribunais de Contas julgarem os prefeitos que agem na qualidade de ordenadores de despesas, podendo condená-los ao pagamento de multa e à reparação ao Erário”* (doc. 1).

4. Ao final, requer a procedência da arguição para que o STF pronuncie a inconstitucionalidade do conjunto de decisões judiciais que anulam as decisões de 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”* (doc. 1).

5. Em 29 de setembro de 2022, nos termos do art. 5º, § 2º da Lei nº 9.882/1999, solicitei informações aos Tribunais de Justiça dos Estados de Goiás, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como determinei a intimação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, para elaboração de parecer.

6. O Tribunal de Justiça do Estado do Paraná informa 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”* (doc. 15). Destaca que não restou atendido o princípio da subsidiariedade. No mérito, defende a improcedência do pedido.

7. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em

## ADPF 982 / PR

informações, afirma que os processos indicados pela requerente transitaram em julgado. Além disso, esclarece que *“não é possível localizar ações que versem sobre a matéria tratada na ADPF 982”* (doc. 16).

8. O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás relata 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, permitindo, dessa forma, a aplicação da mesma ratio decidendi para solução de igual conflito, em atenção aos princípios da equidade, segurança jurídica e isonomia”* (doc. 21).

9. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro afirma apenas que, *“sem adentrar ao mérito, reputo se tratar de matéria jurisdicional, fugindo das atribuições desta Presidência”* (doc. 22).

10. A Advocacia-Geral da União se manifestou em parecer assim ementado (doc. 25):

*“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”.

11. A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, emitiu parecer pelo conhecimento da arguição e pela procedência do pedido, a fim de 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).

**12. É o relatório. Passo a decidir.**

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.

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 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

## ADPF 982 / PR

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<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, j. em 23.11.2020).

17. Diante do exposto, com base no art. 932, VIII, do Código de Processo Civil e no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento** à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, prejudicada a análise da medida cautelar.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 9 de fevereiro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator