



**META PÚBLICA**<sup>®</sup>  
Consultoria e Assessoria em Gestão Pública

## **ORIENTAÇÃO TÉCNICA 018.2025**

**Ementa:** Supremo Tribunal Federal – Julgamento - Tribunal de Contas – Prefeitos – Ordenador de Despesas.

**Assunto:** A decisão do STF na ADPF 982 e o julgamento de prefeitos ordenadores de despesas.



## **I – INTRODUÇÃO**

Como retratado pelo Conselheiro Dimas Ramalho no seu artigo “Tribunais de Contas e o julgamento de prefeitos”, publicado no último dia 2 de abril, pequenos municípios com quadro administrativo reduzido e simplificado acabam por ter seus prefeitos assumindo a função de ordenador de despesa, e estes se responsabilizam, de modo direto e individual, pelos atos de dispêndio financeiro.

Essa responsabilidade é fiscalizada pelo Tribunal de Contas e, com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 982, não há mais dúvidas de que tal fiscalização pode resultar em punição direta pela Corte de Contas ao Prefeito, sem julgamento político pela Câmara Municipal, quando identificadas ilegalidades.

Compreender a decisão da Suprema Corte e a responsabilidade acerca do ato de ordenar despesas é o intuito da presente Orientação Técnica, que deve não somente interessar aos Prefeitos, mas a todos os servidores municipais que conjuntamente devem buscar a harmonia no orçamento público.

## **II – DO JULGAMENTO DA ADPF 982**

Para chegarmos ao completo entendimento da decisão do STF na prática, devemos inicialmente compreender a discussão acerca do assunto, o qual nos leva a rememorar o decidido pela Suprema Corte nos Temas 157 e 835, ambos de repercussão geral.

Naquele momento a discussão se perfazia sob qual órgão seria responsável por julgar as contas dos Prefeitos nos termos da Lei de Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), uma vez que tal diploma estabelece que políticos que





tiveram suas contas rejeitadas por irregularidades graves (como desvios de dinheiro público) ficam inelegíveis por 8 anos (art. 1º, I, “g”).

A controvérsia se sustentava em duas correntes, uma que defendia a possibilidade do Tribunal de Contas rejeitar as contas do Prefeito, e isso já bastaria para tornar o Prefeito inelegível; outra que sustentava que somente a Câmara Municipal poderia rejeitar as contas do Prefeito e, conseqüentemente, somente após tal decisão em plenário seria o Prefeito declarado inelegível.

Diante de tal conflito, em 2016 o STF adotou como válida a corrente que confirma que a Câmara dos Vereadores é o órgão competente para julgar as contas do Prefeito, tanto as de governo (relativas ao desempenho do mandato) quanto as de gestão (relativas aos gastos públicos). Asseverando que o Tribunal de Contas emite um parecer técnico, porém a decisão final é da Câmara, que pode rejeitar o parecer do Tribunal de Contas, desde que com o voto de 2/3 dos Vereadores.

Neste ponto é imprescindível o destaque do alcance das decisões do STF. As respectivas decisões restringiram o alcance a apenas os efeitos eleitorais, ou seja, quanto a Lei de Ficha Limpa e a inelegibilidade, como consta de maneira expressa a parte inicial da tese fixada no Tema 835 da Repercussão Geral:

*“Para fins da Lei da Ficha Limpa, a apreciação das contas de prefeitos [...] será exercida pelas Câmaras Municipais [...] com parecer prévio do Tribunal de Contas [...]”.*

Dito isto, passamos a caminhar sob a compreensão da atuação do Tribunal de Contas que, conforme dispõe o art. 71, incisos II e VIII da Constituição Federal, têm competência para julgar contas de gestores públicos (qualquer autoridade que administre dinheiro público, inclusive prefeitos quando atuam como





ordenadores de despesas), bem como aplicar sanções administrativas como multas e ressarcimento ao erário (quando há prejuízo aos cofres públicos).

Assim, analisando a perspectiva dos Temas 157 e 835 do STF e o disposto na Constituição, entende-se que quando um prefeito age como ordenador de despesas (em pequenas cidades, isso é comum), ele é julgado pelo Tribunal de Contas — não havendo qualquer relação com a declaração de inelegibilidade, e sim com responsabilidade administrativa e financeira.

Ocorre que os Tribunais de Justiça, invocando os Temas 157 e 835, começaram a decidir que os Tribunais de Contas não possuem competência para aplicar sanções (como multas e ressarcimento ao erário) a Prefeitos, mesmo quando estes agem como gestores diretos de recursos públicos. Tal situação culminou no ajuizamento de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 982/PR) pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) junto ao STF.

Segundo a Associação, as decisões dos Tribunais de Justiça apresentavam entendimento além do que foi decidido pelo STF no RE 729.744 (Tema 157) e RE 848.826 (Tema 835), que se limitaram apenas aos efeitos eleitorais; tendo estendido indevidamente esses precedentes para anular também multas e determinações de ressarcimento ao erário.

Em Plenário, a Suprema Corte ao julgar a ADPF 982 reforçou inicialmente a competência dos Tribunais de Contas, identificando duas funções distintas inerentes daquela Corte:





- 1) Emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Chefe do Executivo (art. 71, I);
- 2) Julgar as contas de administradores e responsáveis por recursos públicos (art. 71, II), inclusive com possibilidade de aplicar sanções (art. 71, VIII) e emitir decisões com força de título executivo (art. 71, §3º):

Essa função distinta identificada na competência do Tribunal de Contas já foi reconhecida inclusive no julgamento da ADI 3715, reforçando a ideia de que os Tribunais de Contas têm competência autônoma para julgar contas de gestão, sem subordinação ao Legislativo.

Manter a prática dos Tribunais de Justiça, afastando da competência dos Tribunais de Contas a imputação de débitos ou multas em casos de má gestão de recursos públicos, geraria um esvaziamento do controle externo, especialmente quando os Prefeitos concentrassem em si as funções de gestor e ordenador de despesas.

Portanto, decidiu o Supremo Tribunal Federal que os Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas, como qualquer administrador de recursos públicos. Competindo aos Tribunais de Contas julgar as contas de gestão dos Prefeitos, aplicando-se o art. 71, II, da CF/88;

Além disso, o entendimento proferido pelo STF no julgamento da ADPF 982 reforça que o julgamento pelo Tribunal de Contas das contas de gestão dos prefeitos é um julgamento técnico, que se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral, permanecendo a Câmara Municipal com





competência exclusiva para julgar as contas dos Prefeitos para efeitos eleitorais (inelegibilidade do art. 1º, I, “g” da LC 64/1990).

Assim, além dos entendimentos acima apresentados, o plenário do STF entendeu e julgou procedente a arguição para invalidar as decisões judiciais ainda não transitadas em julgado anulatórias de atos decisórios de Tribunais de Contas que, em julgamentos de contas de gestão de prefeitos, imputem débito ou apliquem sanções fora da esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva das Câmaras Municipais para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, conforme decisões anteriores do STF.

### **III – DO ORDENAMENTO DA DESPESA**

Apresentado o histórico da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, é necessário que o gestor municipal entenda a posição do ordenador de despesa na Administração Pública.

Assim, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, o ordenador de despesas foi extremamente valorizado no aspecto da responsabilidade: exige a norma, como condição de validade de determinados atos, não só que ordene a despesa, mas que proceda previamente a análise dos fatores que ensejam ou não a sua regularidade e avalie ainda a compatibilidade do ato com o orçamento, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual<sup>1</sup>.

Segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a LRF promove o ordenador de despesas de especialista em sistemas de pagamentos públicos em verdadeiro





analista de finanças públicas. Vejamos o que a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto as despesas públicas e seus ordenadores, dispõe:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

**II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Diante da importância da atribuição para o gerenciamento das contas públicas, é necessário que gestores municipais compreendam o disposto no LRF para, no exercício da atribuição de ordenador de despesa, prever os riscos e compatibilizar as despesas com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias, afastando punições previstas na Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993.

A responsabilidade que recai aos ordenadores de despesas deve ser encarada com a devida seriedade, compreendendo que suas atuações devem zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos nos atos que praticam.





Ordenar despesas é um compromisso com o orçamento público e deve assegurar a harmonia entre o erário e a legislação pertinente. Assim, o entendimento firmado pelo STF ressalta não só a competência dos Tribunais de Contas, mas a necessidade de que os Prefeitos e demais agentes públicos compreendam o grau de relevância da atribuição e passem a exercê-la com a devida cautela.

Aos Prefeitos ordenadores de despesas é necessário conhecimento não só da Lei de Responsabilidade Fiscal, como também da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para a elaboração e controle de orçamentos e balanços, entre outras normas.

Não dominar a legislação é um risco a ser considerado, devendo os municípios encararem a decisão do Supremo Tribunal Federal sob um prisma complexo, principalmente em casos de Prefeitos no exercício do segundo mandato, que já ordenaram despesas em exercícios anteriores, a fim de que adequem o que for necessário, caso seja identificada alguma ilegalidade ou deficiência nos anos anteriores.

#### **IV – CONCLUSÃO**

Compreender a decisão do Supremo Tribunal Federal em sede da ADPF 982 é de extrema importância não só aos Prefeitos ordenadores de despesas, mas a todos os servidores municipais que auxiliam os gestores nesta atribuição, garantindo que as despesas sejam devidamente ordenadas em consonância às peças orçamentárias.





A presente Orientação Técnica não tem apenas o condão de evitar punições, mas de garantir excelência na gestão do dinheiro público.

Ficamos à disposição para maiores esclarecimentos.

São José do Rio Preto, 14 de abril de 2025.

**METAPÚBLICA  
CONSULTORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO PÚBLICA LTDA**

**REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA**

<sup>1</sup> **Revista de Informação Legislativa.** Jorge Ulisses Jacoby Fernandes. Brasília a. 38 n. 151 jul./set. 2001. <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/707/r151-09.pdf?sequence=4&isAllowed=y>> Acesso em 8 de abril de 2025.

