

EFEITO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 848826/DF: O QUE ACONTECEU COM O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS TOCANTINENSES DURANTE O PERÍODO DE SUA VIGÊNCIA?

EFFECT OF EXTRAORDINARY APPEAL 848826/DF: WHAT HAPPENED TO THE JUDGMENT OF THE MANAGEMENT ACCOUNTS OF TOCANTINS MUNICIPAL MAYORS DURING ITS PERIOD OF VALIDITY?

EFEECTO DEL RECURSO EXTRAORDINARIO 848826/DF: ¿QUÉ PASÓ CON LA SENTENCIA SOBRE LAS CUENTAS DE GESTIÓN DE LOS ALCALDES MUNICIPALES DE TOCANTINS DURANTE SU PERÍODO DE VIGENCIA?

Layne Nunes Vieira¹, Dênis Luciano Pereira Araújo², Valdirene Cássia da Silva³

DOI: 10.54899/dcs.v22i85.4056

Recibido: 14/11/2025 | Aceptado: 10/12/2025 | Publicación en línea: 17/12/2025.

RESUMO

A presente pesquisa tem por objetivo verificar se as contas de gestão (de ordenadores de despesa) dos prefeitos municipais tocantinenses foram julgadas diante dos efeitos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário (RE) 848826/DF, bem como verificar se houve atuação das Câmaras Municipais no que concerne ao julgamento. De natureza qualitativa, em um estudo descritivo, procedeu-se à pesquisa documental, disponível no sistema e-Contas, mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCETO), respeitando os exercícios financeiros de 2017 a 2024, referente ao período de vigência do RE 848826/DF. Os resultados demonstram que o TCETO deu andamento à atuação das contas de gestão dos prefeitos, assim como as de governo, restringindo-se à elaboração de parecer prévio neste, mas sem proferir julgamento naquelas. Por sua vez, as Câmaras Municipais, de maneira geral, não realizaram o julgamento das contas de gestão, excetuando-se o município de Wanderlândia. Logo, a pesquisa revela que, durante o período que o RE 848826/DF vigorou, as contas de gestão dos prefeitos municipais tocantinenses não foram julgadas.

Palavras-chave: Recurso Extraordinário 848826/DF. Tribunal de Contas. Câmaras Municipais. Julgamento. Contas de Gestão de Prefeitos.

¹ Graduanda em Direito, Centro Universitário Católica do Tocantins (UNICATÓLICA), Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: laynenuniv10@gmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-6737-750X>

² Mestre em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil. E-mail: denis.araujo@ifto.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-6129-0624>

³ Doutora em Educação, Universidade Federal da Bahia (UFBA), Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: valdirene.silva@catolica-to.edu.br Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1563-1222>

ABSTRACT

This research aims to verify whether the management accounts (of expenditure managers) of the municipal mayors of Tocantins were judged in light of the effects of the thesis established by the Supreme Federal Court in Extraordinary Appeal (RE) 848826/DF, as well as to verify whether the Municipal Chambers acted in relation to the judgment. Qualitative in nature, in a descriptive study, documentary research was conducted using data available in the e-Contas system, maintained by the Court of Accounts of the State of Tocantins (TCETO), respecting the fiscal years from 2017 to 2024, corresponding to the period of validity of RE 848826/DF. The results demonstrate that the TCETO proceeded with the review of the mayors' management accounts, as well as the government accounts, restricting itself to the preparation of a preliminary opinion in the latter, but without issuing a judgment on the former. In turn, the Municipal Chambers, in general, did not carry out the judgment of the management accounts, with the exception of the municipality of Wanderlândia. Therefore, the research reveals that, during the period that RE 848826/DF was in effect, the management accounts of the municipal mayors of Tocantins were not judged.

Keywords: Extraordinary Appeal 848826/DF. Court of Auditors. Municipal Chambers. Judgment. Management Accounts of Mayors.

RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo verificar si las cuentas de gestión (de los administradores de gastos) de los alcaldes municipales de Tocantins fueron juzgadas a la luz de los efectos de la tesis establecida por el Supremo Tribunal Federal en el Recurso Extraordinario (RE) 848826/DF, así como verificar si las Cámaras Municipales actuaron en relación con la sentencia. De naturaleza cualitativa, en un estudio descriptivo, se realizó una investigación documental utilizando datos disponibles en el sistema e-Contas, mantenido por el Tribunal de Cuentas del Estado de Tocantins (TCETO), con respecto a los ejercicios fiscales de 2017 a 2024, correspondientes al período de vigencia del RE 848826/DF. Los resultados demuestran que el TCETO procedió a la revisión de las cuentas de gestión de los alcaldes, así como de las cuentas del gobierno, limitándose a la preparación de un dictamen preliminar en este último, pero sin emitir un juicio sobre el primero. A su vez, las Cámaras Municipales, en general, no juzgaron las cuentas de gestión, con excepción del municipio de Wanderlândia. Por lo tanto, la investigación revela que, durante la vigencia del RE 848826/DF, las cuentas de gestión de los alcaldes municipales de Tocantins no fueron juzgadas.

Palabras clave: Recurso Extraordinario 848826/DF. Tribunal de Cuentas. Cámaras Municipales. Sentencia. Cuentas de Gestión de los Alcaldes.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

INTRODUÇÃO

No âmbito da Administração Pública, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), toda pessoa, seja física ou jurídica, que administre ou gerencie recursos públicos, tem o dever de prestar contas de sua atuação.

Ante a relevância do tema prestação de contas para o Estado Democrático de Direito, o ordenamento jurídico pátrio reserva regras que delineiam a sistemática aplicável à matéria, prevendo sua obrigatoriedade, formalização, julgamento e as consequências jurídicas em caso de sua inobservância.

Em decorrência da sistemática de controle externo adotada pelo Brasil, caracterizada pela atuação segmentada tanto do Poder Legislativo como dos Tribunais de Contas (TC), a atribuição de apreciar ou julgar as prestações de contas recai sobre as referidas Cortes, a depender do tipo de contas.

Contudo, verifica-se que emergiu interpretação não pacificada sobre o dispositivo constitucional que confere ao Tribunal de Contas o dever jurídico de julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, quando este atua como ordenador de despesa, as chamadas contas de gestão. Antes do Recurso Extraordinário 848826/DF, esse era um entendimento sem muita divergência no judiciário brasileiro.

No entanto, ao apreciar o Recurso Extraordinário 848826/DF, o Supremo Tribunal Federal (STF) mudou o entendimento e fixou nova interpretação, a de que o julgamento das prestações de contas dos prefeitos, sejam elas de gestão ou de governo, é competência privativa das câmaras municipais.

Posteriormente, no bojo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 982, o STF voltou atrás e fixou novamente o entendimento de que a competência para julgar as contas de gestão dos prefeitos, na qualidade de ordenadores, é dos Tribunais de Contas.

Nota-se que, para os exercícios de 2017 a 2024, vigorou o entendimento da incompetência dos TC para julgar as contas de gestão dos prefeitos.

Nesse viés, a presente pesquisa tem como questão norteadora responder: O que aconteceu com os processos de prestação de contas em que os prefeitos tocantinenses atuaram como ordenadores de despesas (de gestão) no âmbito do Estado do Tocantins, no período de retirada de competência dos TC pelo STF?

Considerando a questão norteadora, este estudo tem como objetivo verificar se as contas

de gestão (de ordenadores de despesa) dos prefeitos municipais tocantinenses foram julgadas diante dos efeitos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário (RE) 848826/DF. Ainda, buscou-se verificar se houve atuação por parte das Câmaras Municipais nessa nova e efêmera atribuição de julgar contas de gestão dos prefeitos, assim como identificar o que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins fez com as contas referentes aos anos de vigência da retirada da competência para julgar as contas de prefeitos.

Para tanto, realizou-se uma investigação exploratória, de natureza qualitativa, com base nos dados disponíveis no portal e-Contas, mantido pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para tramitação e acompanhamento das prestações de contas no âmbito do Estado do Tocantins, referentes às contas dos anos 2017 a 2024, período que abarca a vigência do Recurso Extraordinário 848826/DF.

REFERENCIAL TEÓRICO

Controle na Administração Pública

Controle: Conceito e Finalidade

Conforme Carvalho Filho (2023), o controle é um conjunto de procedimentos jurídicos e administrativos destinados a exercer a fiscalização e revisão das atividades administrativas em todas as instâncias.

Trata-se de uma ferramenta basilar do âmbito público, que visa assegurar a consonância entre as ações planejadas e as efetivamente realizadas, respeitando os limites da legalidade.

Complementarmente, Mazza (2019) sustenta que os instrumentos de controle, em sua natureza jurídica, configuram um princípio fundamental do âmbito público.

Dentro desse contexto, Justen Filho (2023) esclarece que o controle no âmbito estatal possui finalidades específicas, sendo elas:

(...)

- a) fornecer subsídios e orientar a atuação administrativa ao cumprimento das exigências normativas e à satisfação das necessidades coletivas, inclusive para promover o desenvolvimento nacional sustentável;
- b) identificar práticas irregulares, determinando as medidas necessárias a impedir a consumação de defeitos ou danos, a promover a compensação por prejuízos e a sanear, quando cabível, os defeitos ocorridos; e
- c) promover a responsabilização administrativa do agente estatal e do sujeito privado que tiverem infringido a ordem jurídica, atuando de modo reprovável, obtendo

vantagens indevidas e (ou) obtendo enriquecimento sem causa às custas do exercício de poderes inerentes à função administrativa.

De forma congruente, Di Pietro (2022) afirma que o controle na Administração Pública tem como finalidade garantir a conformidade das ações administrativas com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico, tais como legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. Além disso, em determinadas circunstâncias, o controle também abrange o mérito, que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação estatal.

O Controle na Constituição Federal de 1988

Da Constituição Cidadã, pela leitura ampla, pode-se extrair diversas modalidades ou tipologias de controle aplicadas à Administração Pública: pelos Poderes, derivado da Teoria dos Freios e Contrapesos; pelo Ministério Público, decorrente do custos legis; controle social; externo; interno; dentre outros.

O sistema de freio e contrapesos surgiu para obstar que um poder se sobressaia sobre os demais, além de incentivar a cooperação entre diferentes órgãos (Nunes Júnior, 2019)

Sob tal perspectiva, Ricardo Alexandre e João de Deus (2017) expõem a classificação doutrinária do controle em administrativo, legislativo e judicial.

O controle administrativo é aquele exercido pela Administração Pública (em sentido amplo) sobre os seus próprios atos (exercício da autotutela), a exemplo da revogação ou da anulação de ofício de um ato administrativo, ou sobre pessoas jurídicas a ela vinculadas (exercício da tutela). O controle legislativo é o executado pelo Poder Legislativo sobre as autoridades e os órgãos dos outros poderes, como acontece nos casos da convocação de autoridades para prestar esclarecimentos ou do controle externo exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas. Por sua vez, o controle judicial é aquele em que o Poder Judiciário, no exercício de sua função jurisdicional, aprecia a juridicidade (regularidade, legalidade e constitucionalidade) da conduta administrativa.

À luz da Carta Magna, o controle no âmbito público é classificado como: interno, externo e social. O controle interno, previsto no art. 70, é desempenhado pelo próprio ente sobre suas atividades, enquanto o controle externo, estabelecido no art. 71, é realizado por órgão que não integra os entes federativos, tendo uma atuação compartilhada entre o Poder Legislativo e o

Tribunal de Contas. Por sua vez, o controle social encontra respaldo na soberania popular, prevista no art. 1º, parágrafo único.

Outrossim, a CRFB/1988 estabelece, ainda, o controle a cargo do Ministério Público, a tutela jurisdicional como incumbência do judiciário e confere atribuições exclusivas ao Supremo Tribunal Federal para guardar a Constituição, cabendo-lhe, conforme o art. 102, I, alínea “a”, processar e julgar ações de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade, verificando se os atos dos administradores ou as normas estão em conformidade com a CRFB/1988.

Considerando a sistemática do trabalho e a relevância das classificações de controle, será observado individualmente o controle externo desempenhado pelo Tribunal de Contas.

Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas

Inobstante o controle em apreço ser de titularidade do Poder Legislativo, este é desempenhado pelo Tribunal de Contas, na condição de auxiliar de natureza técnica (Alexandre e Deus, 2015).

O primeiro Tribunal de Contas a ser instituído constitucionalmente foi o da União (TCU), que iniciou suas atividades efetivamente em 17 de janeiro de 1893, sob a liderança de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda, durante o governo de Floriano Peixoto.

Atualmente, seguindo a simetria adotada pelo TCU, existem 33 Tribunais de Contas, sendo 26 tribunais estaduais, um Distrito Federal, três dos municípios e dois municipais.

Desde a sua criação, iniciada com o TCU, as atribuições das Cortes de Contas têm sofrido significativas alterações, o que culminou com a transformação desses órgãos em essenciais ao controle externo brasileiro (Silva, 2025).

Cabe ressaltar que, nos termos da CRFB/1988, mesmo desempenhando uma função de auxiliar do Poder Legislativo, quando do exercício do controle externo. Os TCs não são Poderes e nem deles fazem parte, diante da previsão do art. 2º, mas são dotados de autonomia funcional, administrativa, orçamentária e financeira.

À luz do inciso I do artigo 71, compete ao TCU apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do dia de recebimento. Ainda no art. 71, no inciso II, a CF/88 estabelece a competência do TCU para julgar as “contas dos administradores e demais responsáveis por

dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, (...), e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” (Brasil, 1988), além de outras atribuições.

Com efeito, o art. 75 determina que as normas estabelecidas na seção IX, que versam sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Obedecendo à previsão constitucional e ao princípio da simetria, que estabelece que os entes federados devem seguir a estrutura e os procedimentos da Carta Magna, no que couber, no âmbito do Estado do Tocantins, por força do art. 32 da Constituição do Estado (CETO/1989), o Tribunal de Contas do Estado auxilia o controle externo realizado tanto pela Assembleia Legislativa como pelas Câmaras Municipais. O referido artigo estabelece, ainda, que a fiscalização do Estado e dos municípios será realizada por meio do controle externo e controle interno, possuindo teor semelhante ao art. 31 da CRFB/1988.

Prestação de Contas no Setor Público

A prestação de contas é um dever instituído no art. 70, parágrafo único, da CRFB/1988, aplicável a qualquer pessoa que use ou administre recursos públicos:

(...)

Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária (Brasil, 1988).

Borges e Sá (2017) esclarecem que a prestação de contas é um dever de todos os agentes, desde os que atuam em funções simples até os que exercem cargos na alta cúpula da Administração Pública. Na concepção dos autores, essa obrigação remete à necessidade de transparência dos atos e visibilidade na utilização dos recursos públicos.

O propósito da prestação de contas é assegurar a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como dar suporte às decisões de alocação de recursos, promover a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informar aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento (Brasil).

Tipos de Prestações de Conta Anuais

A CF/88 divide a prestação de contas em duas espécies, respectivamente, previstas no art. 71, I e II, classificadas, pela doutrina e jurisprudência, em: contas de governo (ou consolidadas) e contas de gestão (ou de ordenador).

As contas de governo referem-se às contas do chefe do Poder Executivo durante sua atuação governamental, ou seja, durante seu mandato, que serão apreciadas anualmente pela Corte de Contas da União (ou Tribunais de Contas subnacionais) mediante parecer prévio, conforme previsão legal, nos termos do art. 71, inciso I, da CF/88.

Neste sentido, Costa *et al* (2023) esclarecem:

As contas de governo são o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os governadores de Estado e do Distrito Federal, bem como os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem. São contas globais que demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam se houve o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais; demonstrando ainda os níveis de endividamento e o atendimento aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação e pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei nº 4.320/64.

Insta frisar que, para essa tipologia de contas prestadas pelos prefeitos, a Carta Magna reservou a competência privativa de julgamento ao Poder Legislativo de cada ente federado, após a devida emissão do parecer prévio pelo respectivo TC.

Por sua vez, as contas de gestão dizem respeito às contas das demais pessoas que administram o conjunto de bens e valores do Estado brasileiro ou daqueles que, em decorrência de sua atuação, perdem ou extraviam esses bens, ou, em decorrência de práticas irregulares, causam prejuízo à res publica, conforme determina o art. 71, II.

Diferentemente das contas de governo, as contas de gestão não são uma atribuição específica do chefe do Poder Executivo, mas sim de qualquer agente que seja responsável pela gestão de recursos públicos. Neste cenário, Peter e Machado (2014) definem que a prestação das contas de gestão:

(...) é aquela realizada pelos ordenadores de despesas, apresentando o resultado dos atos de gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, praticados durante o exercício financeiro em sua administração, as quais são julgadas pelos Tribunais de Contas, que examinam os aspectos jurídicos ligados ao efetivo processamento das despesas, ligados aos atos de gestão (...)
Ressalta-se que as prestações de contas dos demais administradores, resumidos em

ordenadores de despesas, a CRFB/1988 atribuiu ao TC de cada ente a competência para o julgamento, sem qualquer participação do Poder Legislativo.

A respeito do termo ordenador de despesa, o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967), no art. 80, § 1º, esclarece que se trata de uma autoridade cujos atos resultam em empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos do ente ao qual responda, ou seja, o ordenador de despesa é qualquer pessoa que gerencie recursos públicos.

Teses Fixadas pelo STF

Recurso Extraordinário 848826/DF

Em sede do Recurso Extraordinário 848826/DF, o STF foi instado a se manifestar sobre a competência dos Tribunais de Contas em apreciar as contas dos prefeitos.

O recurso foi protocolizado em 31/10/2014, no sistema eletrônico do STF, por José Rocha Neto, em face de decisão proferida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que denegou sua candidatura ao cargo de deputado estadual, sob o fundamento de que a rejeição das contas prestadas pelo prefeito que atua como ordenador de despesa pelo Tribunal de Contas seria suficiente para ensejar a inelegibilidade, prevista em Lei Complementar, art. 1º, inciso I, alínea g.

Por meio do referido RE 848826/DF, pretende a parte autora evidenciar a incompetência do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará para apreciar as contas dos prefeitos, bem como a inexistência de conduta dolosa de improbidade administrativa apta a ensejar sua inelegibilidade e impedir sua candidatura.

Inobstante previsão constitucional quanto ao encargo da Corte de Contas de apreciar as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo e julgar as contas dos demais administradores públicos, o STF, ao deliberar sobre o RE 848826/DF, questão de repercussão geral, firmou o tema 835, fixando o entendimento de “(...), 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” (Brasil, 2016).

Nessa tese, o STF estabeleceu que, mesmo o Prefeito atuando na qualidade de ordenador de despesas, suas contas serão apreciadas pelo Tribunal de Contas na forma de parecer prévio, sendo o julgamento oportunamente realizado pelo Poder Legislativo, no caso, a Câmara

Municipal.

ADPF 982

Ao rediscutir o tema, por meio da ADPF 982, impetrada pela ATRICON em face de decisões judiciais que anularam penalidades impostas pelos Tribunais de Contas aos prefeitos que atuaram como ordenadores de despesa, o STF, retificando a tese fixada no Tema 835, reestabeleceu a competência das Cortes de Contas, por se tratar de uma atuação técnica e não depender do controle político exercido pelas Casas Legislativas (Brasil, 2025)

Nesta linha, Moraes e Medeiros Júnior (2025) evidenciam que:

A decisão consolida a ideia de equilíbrio entre o julgamento político e o julgamento técnico. Protege-se a autonomia e a autoridade técnica das Cortes de Contas para coibir eventuais desvios na aplicação de recursos públicos e exigir reparação ao erário, enquanto se mantém o papel legítimo do Poder Legislativo para avaliar a dimensão política das contas anuais.

Consoante Melo Júnior (2025), a Suprema Corte, por meio da ADPF 982, estabeleceu limites entre os âmbitos de controle, de modo que o julgamento das contas de gestão, nas quais o prefeito atua como ordenador, compete ao TCE, que pode aplicar sanções, enquanto as contas de governo cabem à Câmara Municipal, instância que pode ensejar inelegibilidade.

Não obstante, ao apreciar o Tema 835, o STF tenha consolidado o entendimento acerca da incompetência dos Tribunais de Contas para o julgamento das contas dos prefeitos ao apreciar ADPF 982, em 21/2/2025, por unanimidade dos votos, estabeleceu que, nos termos do art. 71, II, o julgamento das contas dos prefeitos que atuam como ordenadores é de competência das Cortes de Contas.

METODOLOGIA

De natureza qualitativa (Gil, 2002), com pesquisa predominantemente documental (Sá-Silva, Almeida e Guindani, 2009), os dados foram coletados exclusivamente no portal e-Contas (dados referentes às prestações de contas apresentadas pelos agentes públicos), mantido pelo TCETO, referentes ao objeto da pesquisa.

O sistema e-Contas consiste em um conjunto de ferramentas que permitem o acesso aos processos físicos e eletrônicos que tramitam ou já tramitaram no Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

Para os desdobramentos do estudo, foram verificados os processos que versam sobre as contas de ordenadores, bem como as contas consolidadas no sistema e-Contas, a fim de observar a situação do andamento das contas.

Insta registrar que em alguns municípios tocantinenses os prefeitos não atuam como ordenadores de despesa, logo não há contas de gestão, como Araguaína, Brejinho de Nazaré, Gurupi, Palmas, Palmeirópolis e Paraíso do Tocantins.

Foram coletados dados (prestação de contas), especificamente, referentes ao período de 2017 a 2024, relativo à vigência do RE. Nesse ponto, mesmo o STF tendo fixado a tese (decisão de julgamento) em 17/08/2016, adotou-se como termo inicial da pesquisa o ano de 2017, considerando que neste ano os gestores públicos apresentaram as contas referente ao exercício de 2016.

Não obstante a decisão da ADPF 982/PR ser de fevereiro de 2025, fixou como termo final da pesquisa as contas do ano 2024, por serem apresentadas somente no ano de 2025.

Os dados sobre as contas foram coletados diretamente no site e-Contas, na guia “contas anuais”, dos municípios tocantinenses, a qual forneceu tanto a situação das contas de governo, como das contas de gestão.

Esclarece-se que a escolha pelo sistema e-Contas para coleta de dados ocorreu em razão do fato de que o julgamento das contas, seja pelo TCETO ou pela Câmara, estar registrado no processo que se encontra no sistema, por força da Lei Estadual nº 1.284/2001. Diante disso, caso a Câmara promova o julgamento de qualquer conta, seja de gestão ou de governo, o julgamento deve ser remetido ao TCETO para fins de juntadas ao processo de contas, conforme previsão do art. 107 do retromencionado diploma legal.

Posteriormente, os dados foram tratados e segmentados segundo as contas julgadas e não julgadas, para favorecer as conclusões. Eles também permitiram identificar tanto a atuação do TCETO como das Câmaras diante das contas autuadas no sistema, de forma a atender aos objetivos traçados.

RESULTADOS

Medidas Adotadas pelo TCETO Durante a Retirada da Competência

No âmbito do Estado do Tocantins, recai sobre o TCETO a obrigação de tutelar 139 municípios e o governo do Estado, emitindo individualmente os pareceres relativos a cada prestação de contas, as chamadas contas de governo ou contas consolidadas. Além dessas contas, anualmente, o Tribunal recebe 979 contas municipais e 95 contas estaduais de ordenadores de despesa, as quais estão sujeitas ao julgamento da Corte de Contas, conforme registrado no relatório trimestral do TCETO (Tocantins, 2024).

Conforme exposto em tópico anterior, com efeito do RE 848826/DF, no que concerne às contas prestadas em que os prefeitos figuram como ordenador de despesas, o TCETO, em razão da redefinição de competência, deixou de exercer o julgamento sobre tais contas.

Em virtude da jurisprudência acerca da competência dos Tribunais de Contas, por meio da Resolução TCETO nº 510/2017 – PLENO, observando especificamente os embargos de declaração apresentado no processo e-Contas nº 6680/2016, o TCETO deliberou pela suspensão (sobrestamento) do andamento de todos os processos em que o prefeito figurava como ordenador de despesas, objetivando unificar o procedimento destes processos, que estavam pendentes de julgamento, nos seguintes termos:

- I. Sobrestar os processos de prestação de contas que estejam em tramitação, tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
 - II. Sobrestar os recursos e as ações de revisão em face de decisões prolatadas nos processos tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
 - III. Sobrestar os processos, os quais serão autuados neste Tribunal, referentes à prestação de contas tendo como ordenadores de despesas prefeitos municipais;
 - IV. Os processos que versarem sobre contas de ordenadores de despesas prefeitos municipais e seus decorrentes, receberão efeito suspensivo, até o deslinde conclusivo do Recurso Extraordinário RE/848826-STF, com exceção dos processos auxiliares, conforme estabelecido no item VIII desta decisão; V. Os processos sobrestados serão mantidos na Diretoria Geral de Controle Externo, até passar em julgado o RE/848826 que tramita junto ao Supremo Tribunal Federal;
- (...). (Tocantins, 2017)

Em 2020, ao se manifestar novamente sobre tema, por meio da Resolução nº 628/2020, o TCE-TO implementou nova sistemática sobre os processos que estavam suspensos.

(...) 6.2 determinar o levantamento do sobrestamento, estabelecido pela Resolução nº 510/2017 TCE – PLENO, dos processos referentes às contas de prefeitos ordenadores

de despesas, cujas contas consolidadas do mesmo exercício financeiro ainda não tenham sido apreciadas por esta Corte de Contas. 6.2.1 tendo em vista o julgamento da Repercussão Geral, tema 835, do Recurso Extraordinário nº. 848826-STF, que adotou o entendimento de que, para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64/1990, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, é de competência das respectivas Casas Legislativas, daí porque as contas de ordenadores dos exercícios de 2018 e 2019, cujas contas consolidadas dos respectivos exercícios ainda não tenham recebido parecer, devem ser apensadas a essas, para que recebam parecer prévio único, sendo, contudo, apreciadas em tópicos distintos e, posteriormente, enviadas às respectivas Câmaras Municipais, para as providências que entender cabíveis (Tocantins, 2020).

À luz do novo entendimento, os processos que estavam sobrestados foram retomados, com anexação de parecer prévio em todos os que estavam em tramitação entre 2018 e 2019, bem como aqueles que estavam pendentes de julgamento. Esta última Resolução buscou ainda solucionar os processos referente ao ano de 2020 e futuros, determinando a formação de comissão para elaborar a Instrução Normativa sobre essas contas, visando regulamentar formas e o conteúdo, que serão objeto de parecer prévio.

Por oportuno, registra-se que foi constatado que, diante da metodologia de seleção de contas, baseada em matriz de risco, algumas contas de gestão de prefeitos, no período pesquisado, mesmo se não houve a tese de incompetência do TCETO em julgar, não seriam objeto de julgamento pela Corte de Contas, por não terem sido selecionadas na matriz, a qual é estabelecida anualmente.

Cumprir destacar, no âmbito do TCETO, que o entendimento fixado por meio do RE 848826/DF, resultou em acúmulo de processos, tendo em vista que a autuação destes se manteve, em razão da obrigatoriedade de prestação de contas, mas os processos sequer foram analisados, mesmo aqueles que foram selecionados na matriz de contas a serem julgadas, em atendimento à tese fixada pelo STF.

Assim, nota-se que o TCETO cumpriu a decisão do STF e absteve-se de julgar as contas de gestão dos prefeitos, passando tão somente a apensar (juntar) tais contas às prestações de contas de governo (consolidadas), para fins de emissão conjunta do parecer prévio, com posterior envio às câmaras municipais.

Ações Adotadas pelas Câmaras Municipais Diante da Nova Atribuição

Em análise as contas de ordenadores prestadas pelos prefeitos dos municípios do Tocantins, constatou-se que, em regra, as Câmaras Municipais não realizaram o julgamento das contas de ordenadores (Tocantins, 2025), em descompasso com a tese definida no RE 848826/DF.

Malgrado tenha o STF compreendido que o encargo de julgar as contas de ordenadores fosse das câmaras, esta prerrogativa foi exercida por apenas um Poder Legislativo, do município de Wanderlândia.

Não obstante a esta perspectiva geral, verificou-se que o município de Wanderlândia se constitui exceção, tendo exercido julgamento das contas de ordenador referentes aos exercícios 2016 (processo e-Contas nº 3943/2017), 2019 (processo e-Contas nº 11504/2020), 2020 (processo e-Contas nº 3864/2021) e 2021 (processo e-Contas nº 5881/2022), bem como das contas consolidadas. Não foram localizadas informações sobre as contas dos exercícios subsequentes.

Não obstante a metodologia adotada pelo TCETO, de sobrestar as contas de gestão e depois apensá-las às contas de governo (consolidadas) – sendo que este procedimento não aconteceu em todos os casos –, verificou-se que as câmaras, em geral, se limitaram a julgar as contas principais, as consolidadas.

De maneira geral, os dados revelaram que, durante o período de vigência do Tema 835, originado do RE 848826/DF do STF, as contas dos exercícios financeiros correspondentes, praticamente, não foram julgadas pelas câmaras municipais, com exceção do Município de Wanderlândia.

CONCLUSÃO

Destarte, esta pesquisa teve por escopo identificar o andamento das contas de gestão dos prefeitos no que concerne ao julgamento, bem como verificar as medidas adotadas pelo TCETO durante a sua incompetência, estabelecida pelo Recurso Extraordinário 848826/DF. Além disso, buscou-se aferir se houve atuação das Câmaras Municipais referente aos julgamentos das contas de gestão.

Com o julgamento do RE 848826/DF, de 2016, até a apreciação da ADPF 982, em 2025, o TCETO permaneceu nesse período sem poder exercer o julgamento sobre as contas de gestão dos prefeitos municipais.

O RE gerou um passivo de processos no âmbito da Corte de Contas do Estado do Tocantins, o que exigirá estudo e a adoção de medidas administrativas para a redução do estoque de processos, considerando que, durante a vigência do entendimento do STF, os processos foram autuados, mas não foram analisados pelo TCETO.

Em virtude da interpretação firmada, o TCETO não realizou o julgamento dessas contas, limitando-se à emissão de parecer prévio nos processos de contas de governo, em atendimento a tese fixada pelo STF.

No tocante às Câmaras Municipais, com exceção do município de Wanderlândia, estas não julgaram as contas de ordenadores, manifestando-se apenas nas contas consolidadas.

Diante da relevância do tema, sugere-se a realização de estudos no âmbito da atuação do TCETO, a fim de verificar a realidade enfrentada pela instituição no cenário atual, em razão das mudanças na jurisprudência que impactam diretamente em sua atuação, do hiato temporal sem competência de julgamento e da segurança jurídica que deverá ser aplicada na resolução dos processos pendentes.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. DEUS, João. **Direito Administrativo esquematizado**. 1 ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

_____. **Direito Administrativo**. 3 ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo, 2017.

BORGES, Cyonil; SÁ, Adriel. **Direito Administrativo Descomplicado**. 2 ed., Salvador: JusPODIVM, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Congresso Nacional. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/tomada_de_contas_especial_tce. Acesso em: 22 set. 2025.

_____. **Decreto nº 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Cria o Tribunal de Contas Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-publicacaooriginal-71409-pe.html>. Acesso em: 14 nov. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 848826/DF**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 20 out. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 982**. Disponível em:

<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF982.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2025.

_____. Tribunal De Contas Da União (TCU). **Da Criação à Instalação**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/centro-cultural-tcu/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>. Acesso em: 11 de julho de 2025.

_____. Tribunal De Contas Da União (TCU). **Guia de Prestação de Contas Anual**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/contas/prestacao-de-contas>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa. Brasília, DF. 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 jan. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MORAIS, Ronald Medeiros de; MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Tribunais de Contas e prefeitos: o que muda após a decisão do STF. Consultor Jurídico**. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-mar-03/tribunais-de-contas-e-prefeitos-o-que-muda-apos-a-decisao-do-stf/>. Acesso em: 30 nov. 2025.

MELO JÚNIOR, Hilário de Castro. **ADPF 982: Quem julga as contas do prefeito, afinal? Migalhas**, 24 jun. 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/433107/adpf-982-quem-julga-as-contas-do-prefeito-afinal>. Acesso em: 30 nov. 2025

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

PETER, M. da G. A.; & Machado, M. V. V. **Manual de Auditoria Governamental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano I - Número I - Julho de 2009. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/10351/pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

SILVA, Edilson. **Aprovada PEC que considera os Tribunais de Contas órgãos permanentes e essenciais ao Controle Externo brasileiro**. 04 nov. 2025. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/aprovada-pec-que-considera-os-tribunais-de-contas-orgaos-permanentes-e-essenciais-ao-controle-externo-brasileiro>. Acesso em: 25 nov. 2025.

TOCANTINS. **Constituição do Estado do Tocantins**. 1988. Palmas, TO, 1989. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/470931/>. Acesso em: 12 dez. 2024.

_____. **Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a organização e funcionamento do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**. Diário Oficial do Estado do Tocantins, Palmas, 17 dez. 2001. Disponível em: Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php> . Acesso em: 03 out. 2025.

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Relatório de Atividades: 1º Trimestre de 2024**. Disponível em: <https://transparencia.tceto.tc.br/documento/anexo/MTk1N>. Acesso em: 20 jan. 2025

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução nº 510, de 2017**. Palmas, TO, 2017. Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php>. Acesso em: 03 out. 2025

_____. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Resolução nº 628, de 2020**. Palmas, TO, 2020. Disponível em: <https://app.tce.to.gov.br/scl/publico/app/index.php>. Acesso em: 03 out. 2025