



**ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Turma Recursal / TR - Gabinete Mag. Jorge Luiz dos Santos Leal

Processo: **0800325-89.2018.8.22.9000** - AGRAVO DE INSTRUMENTO (202)

Relator: JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Data distribuição: 04/06/2018 18:34:34

Polo Ativo: ESTADO DE RONDONIA

Advogado do(a) AGRAVANTE:

Polo Passivo: **CONFUCIO AIRES MOURA** e outros

Advogados do(a) AGRAVADO: CARLOS EDUARDO ROCHA ALMEIDA - RO0003593A, JOSE DE ALMEIDA JUNIOR - RO0001370A

DECISÃO

O ESTADO DE RONDÔNIA apresentou Agravo de instrumento com pedido de antecipação de tutela recursal contra a decisão que concedeu tutela antecipada nos autos n. 7012983-90.2018.8.22.0001, em andamento no 1º Juizado Especial de Fazenda Pública de Porto Velho, alegando em síntese o desacerto da decisão recorrida e defendendo a competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia para aplicar ao prefeito as sanções administrativas previstas em lei; Que a lista de gestores com tomada de contas especial julgada irregular remetida ao órgão eleitoral tem natureza informativa e que o juízo comum é incompetente para apreciar a eventual inelegibilidade de possível candidatura. Disse ainda que a decisão atacada aplicou indevidamente o entendimento sobre o julgamento do STF nos REs 848.826/DF e 729.744/MG, concluindo por requerer a suspensão dos efeitos da decisão agravada, bem como a sua posterior reforma com o indeferimento da liminar pedida na origem, mantendo-se os efeitos do Acórdão n. 196/2014/PLENO do TCE/RO.

É o relatório, no essencial. Decido o pedido de liminar.

Em análise preliminar, observo que o recurso é cabível, pois manejado pelo Estado de Rondônia contra decisão que concedeu antecipação de tutela contra um ato praticado pelo Tribunal de Contas do Estado.

O recurso cabível é o agravo de instrumento, único que se compatibiliza com o sistema de Juizados Especiais de Fazenda Pública, estabelecido na Lei 12.153/2009, especialmente seus artigos 3º e 4º. O único recurso capaz de atender à pretensão do Estado é o agravo de instrumento, pois aplicam-se subsidiariamente ao caso os artigos 1.015 e seguintes do NCPC.

Destaco que somente é possível o manejo do agravo quando houver possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação com o cumprimento da decisão da tutela de urgência concedida no juízo de origem. A finalidade do recurso é evitar um dano irreparável ao Poder Público, considerado que ele representa a sociedade como um todo.

No caso concreto há dúvida sobre existir ou não esse perigo de dano irreparável ou de difícil reparação.

Na verdade o efeito prático pretendido pelo Estado de Rondônia é preservar o nome do autor da ação anulatória no rol de gestores públicos que têm contas julgadas irregulares junto ao TCE/RO, conforme se pode observar da petição inicial do processo principal.

Analisando a questão vejo que constar ou não o nome de gestor público na lista pode trazer danos graves ou de difícil reparação para ambas as partes, pois evidentemente estamos no início de um período eleitoral e há possibilidade do autor **CONFÚCIO AIRES MOURA**, ex-Governador do Estado, candidatar-se a um cargo na eleição que se avizinha.

Por esse motivo vejo ser prudente superar essa questão e considerar presente a possibilidade de dano grave ou de difícil reparação, ainda que seja de forma inversa.

Diante disso, vejo presentes os requisitos necessários para ingressar na análise do pedido de liminar, na pretensão recursal do Estado de Rondônia.

A questão não é simples e a decisão atacada deve ser citada na sua inteireza:

Trata-se de pedido de tutela provisória nos autos da ação ordinária declaratória de nulidade de ato jurídico / administrativo em que a parte autora requer:

a) Seja deferida tutela provisória cautelar, de imediato, para determinar a suspensão dos efeitos do r. acórdão n. 196/2014/PLENO, proferido nos autos do processo administrativo n. 2571/2010, do c. Tribunal de Contas do Estado, até final do julgamento da presente demanda, e, alternativamente,

b) Ao menos, seja, deferida a medida pleiteada, para afastar o efeito do r. acórdão, quando à incidência da hipótese da alínea “g”, do inciso I, do art. 1º, da Lei nº 64/90 – Lei das inelegibilidades);

Narra a parte requerente que o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia proferiu v. Acórdão onde julgou irregular a Tomada de Contas Especial relativa à Auditoria de Gestão, no período de janeiro a dezembro de 2010, no âmbito da Prefeitura Municipal de Ariquemes/RO – período em que a parte autora era prefeito do município, nos termos do art. 16, III, “b” e “c”, da Lei Complementar n. 154/96, sem, contudo, se atentar para o fato de que este órgão de contas não possui competência / atribuição para julgar contas de prefeitos municipais e de imputar-lhes débitos e multas.

É o breve relatório.

DECIDO.

O pedido de tutela provisória está fundado na urgência nos termos do art. 300, *caput*, do CPC/2015, onde é dito que ela será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Ao compulsar os autos verifiquei que as alegações da parte autora encontram ressonância nas provas acostadas aos autos e jurisprudência dominante. É que o egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia não se restringiu à apreciação das contas prestadas pela parte autora mediante parecer prévio. Ao contrário, a colenda Corte de Contas as julgou (Acórdão n. 196/2014/PLENO, proferido nos autos do processo administrativo n. 2571/2010).

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que compete à Câmara Municipal (e não ao Tribunal de Contas) o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal. Aliás, o Excelso Pretório consignou também que a apreciação das contas do prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais e não pelo Tribunal de Contas (RE 848826). Trago à colação a ementa para melhor visualização do conteúdo decisório, *in verbis*:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - **Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio**, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais**, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. V - Recurso extraordinário conhecido e provido (RE 848826, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017). [destaquei]

Com base no entendimento acima, o Superior Tribunal de Justiça proferiu decisão onde ficou assentado que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas anuais do Prefeito do Município, inclusive para fins de se aplicar sanção, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA APLICADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS LOCAL. PREFEITO MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. ATRASO NO ENVIO DE INFORMAÇÕES. SISTEMA DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos REs 729744/MG e 848826/CE, submetidos ao rito da repercussão geral, concluiu que **compete à Câmara Municipal o julgamento das contas anuais do Prefeito do Município, inclusive para os fins de aplicar a sanção de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/1990, com a redação dada pela LC 135/2010**. Na ocasião, ficou assentado que o Tribunal de Contas atua como órgão auxiliar do Poder Legislativo, por meio da emissão de **parecer prévio**, o qual poderá deixar de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. 2. No caso, a penalidade aplicada pela Corte de Contas não decorre do julgamento das contas do Prefeito Municipal, cuja competência para fixá-la, na linha da jurisprudência do STF, cumpre ao Poder Legislativo local. A sanção pecuniária aplicada ao agente público derivou do descumprimento de uma obrigação de fazer - fornecimento de informações e documentação - que se revela necessária ao exercício das competências constitucionais atribuídas ao próprio Tribunal Contas, sendo imprescindível para a elaboração do parecer prévio exigido para o posterior julgamento das contas pelo órgão legislativo. 3. Entender pela impossibilidade do sancionamento do agente público em tal situação seria consagrar a tese da total irresponsabilidade do Chefe do Executivo em face do Tribunal de Contas, o que, evidentemente, é inaceitável, considerando-se a relevância das informações prestadas para que o mencionado órgão de controle externo exerça, adequadamente, o seu mister constitucional. 4. Recurso ordinário em mandado de segurança a que se nega provimento (RMS 33.793/CE, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/12/2017, DJe 01/02/2018). [grifei]

Tais teses jurídicas surgiram depois de uma detida análise do art. 71, incisos I a III e 75 c/c art. 49, inciso IX da Constituição da República de 1988.

A propósito, a Carta Magna ao tratar da fiscalização do Município é expressa em dizer que ela será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados que, na qualidade de órgão competente, emitirão “parecer prévio” (CF/88, art. 31, *caput*, §§ 1º e 2º).

Por sua vez, a Lei Complementar Estadual n. 154, de 26 de julho de 1996, no seu art. 35 também diz que ao Tribunal de Contas do Estado compete, “apreciar” (e não julgar) as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais. Ou seja, no tocante às contas do prefeito, o Tribunal de Contas apenas as aprecia. E esta apreciação se dá, apenas, mediante “parecer prévio”, o que não ocorreu no presente caso.

O v. Acórdão impugnado aplicou, inclusive, sanções à parte autora, a exemplo do pagamento de multa.

Registre-se, em tempo, que na Rcl 10493/STF da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi deferida liminar para suspender os efeitos do v. Acórdão 1.263/2005 (Processo 27375/02), proferido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, justamente porque este órgão não se restringiu à apreciação das contas conforme previsão constitucional.

Com isso, há elementos que evidenciam a probabilidade do direito da parte requerente em obter a suspensão dos efeitos do v. Acórdão n. 196/2014/PLENO do egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, proferido nos autos do processo administrativo n. 2571/2010.

Neste sentido, também deve-se recair a suspensão do v. Acórdão impugnado em relação à incidência da hipótese da alínea “g”, do inciso I, do art. 1º, da Lei nº 64/90 – Lei das inelegibilidades).

De outro lado, quanto à existência de elementos que evidenciam a probabilidade do perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo para concessão da tutela provisória de urgência, entendo que este requisito também se faz presente na medida em que a parte autora poderá sofrer restrições em seus direitos, especialmente em relação aos eleitorais, já que informou na inicial a possibilidade de uma eventual candidatura nas próximas eleições, bem como em relação ao seu patrimônio já que poderá ser alvo de constrição em decorrência de ações executivas.

Posto isto, presentes os requisitos da antecipação dos efeitos da tutela, exigidos pelo artigo 300 do Código de Processo Civil, **DEFIRO** o pedido liminar, formulado por **Confúcio Aires Moura**, para **determinar** a suspensão dos efeitos do Acórdão n. 196/2014/PLENO, proferido pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nos autos do processo administrativo n. 2571/2010, inclusive, em relação à alínea “g”, do inciso I, do art. 1º, da Lei nº 64/90 – Lei das inelegibilidades) até julgamento final do mérito desta causa.

Ao ler a petição inicial da ação anulatória proposta junto ao 1º Juizado Especial de Fazenda Pública observa-se que há uma dupla pretensão: Anular todo o processo de Tomada de Contas Especial e também anular a inclusão do nome do autor na lista de administradores com contas julgadas irregulares, matéria que terá repercussão na seara eleitoral.

Fui o relator, quando atuava junto ao Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, de uma das jurisprudências citadas pelo autor na ação principal, onde se reconheceu a competência da Câmara de Vereadores para aprovar ou desaprovar as contas do Prefeito Municipal:

Recurso Eleitoral. Registro de candidatura. Cerceamento de defesa. Tempestividade. Tomada de contas. Contas irregulares. Tribunal de Contas. Prefeito. Câmara dos vereadores. Competência. Elegibilidade. Inexiste cerceamento de defesa, por ser desnecessário a intimação do pré-candidato a vice-prefeito, no processo principal. Recurso interposto no tríduo legal merece ser conhecido. Apenas a Câmara de Vereadores é competente para julgar as contas do Chefe do Executivo Municipal. Ausente essa condenação o registro de sua candidatura deve ser deferido. (RECURSO ELEITORAL nº 970, Acórdão nº 517/2008 de 27/08/2008, Relator(a) JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 27/8/2008)

Além disso, decisão mais recente de outro relator:

RECURSO ELEITORAL. ELEIÇÕES 2016. REGISTRO DE CANDIDATURA. ARTIGO 1º, INCISO I. ALÍNEA “G”, DA LC N. 64/90. INELEGIBILIDADE ATO DOLOSO. NÃO CONFIGURADO. RECURSO PROVIDO. REGISTRO DEFERIDO.

I - A inelegibilidade insculpida no art. 1º, inciso I, alínea "g", da LC n. 64/90, com a redação promovida pela LC n. 135, de 4 de junho de 2010, não incide nos casos de desaprovação de contas de gestão nos tribunais de contas, se ausente um dos requisitos, qual seja, ato doloso de improbidade administrativa. **Acórdão TRE/RO n. 12011, de 22 de novembro de 2016. Recurso Eleitoral N. 86-70.2016.6.22.0007 - Classe 30 - Relator: Juiz Jorge do Amaral.**

Ambas as decisões acima citadas foram tomadas no âmbito do TRE/RO, no exercício da jurisdição eleitoral, em processos de registro de candidaturas, oportunidade em que são verificadas as condições de elegibilidade.

No caso concreto, a pretensão inicial é a anulação de um processo administrativo que teve andamento junto ao TCE/RO e as suas consequências, matéria precedente, anterior à análise que será feita pelo TRE/RO quando do registro

de candidaturas. As instâncias são diferentes e independentes, não se tratando do mesmo assunto a ser decidido aqui e lá.

Fica evidente do Agravo que a pretensão do Estado de Rondônia de preservar a autoridade das decisões proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado, sendo certo e evidente que a Constituição da República atribui ao Tribunal de Contas o dever de aplicar aos responsáveis multa por dano causado ao erário (Art. 71, VIII).

Analisando o RExt 848.826, percebe-se que a grande discussão ali instalada foi exatamente a diferenciação entre atos de gestão de atos de governo de Prefeito Municipal, e da possibilidade ou não do Tribunal de Contas aplicar multas e levar à inelegibilidade do Prefeito ordenador de despesas punido administrativamente.

A ementa, citada na decisão agravada, contém com clareza a informação de que as contas de governo e de gestão do Prefeito deverão ser julgadas, aprovadas ou rejeitadas, pela Câmara Municipal, servindo a manifestação do Tribunal de Contas como parecer prévio.

A conclusão que tenho, neste momento inicial, é que a condenação do Prefeito em Tomada de Contas Especial, feita com base no artigo 71, VIII da CF/88 é o estrito cumprimento da competência daquele Tribunal no que diz respeito aos atos de gestão dos Prefeitos, sendo possível a aplicação de multa e responsabilização do ordenador de despesas que agiu com ilegalidade ou irregularidade. Trata-se de uma penalização administrativa, não política.

Dessa forma, vejo que tem parcial razão o Estado de Rondônia quando postula o restabelecimento da validade do acórdão proferido pelo TCE/RO na Tomada de Contas Especial indicada na inicial. Isso acontece porque o acórdão atacado contém referências a condenação de vários gestores de dinheiro público, não apenas de **CONFÚCIO AIRES MOURA**.

Contudo, ao verificar com mais profundidade a decisão do STF, percebe-se claramente que a condenação acima referida (em Tomada de Contas Especial) não pode levar à imediata e inexorável declaração de inelegibilidade do administrador público, porque o Pretório Excelso definiu claramente que a inelegibilidade só existe quando as contas do Prefeito, tanto de gestão quando as atinentes à função de ordenador de despesas, são rejeitadas pela Câmara Municipal, em um julgamento político.

Esse tema foi profundamente analisado no julgamento em referência e deixa claro que o Tribunal de Contas auxilia a Câmara Municipal ao elaborar um parecer prévio sobre as contas do Prefeito.

A Ministra Cármen Lúcia, no acórdão referido, votou da seguinte forma¹:

13. Pelo exposto, voto pelo provimento do recurso extraordinário, fixando a seguinte tese, com repercussão geral: “é de competência da Câmara Municipal o julgamento das contas anuais, das contas de gestão ou atinentes à função de ordenador de despesas do prefeito”. (Negrito no original)

Nesse mesmo julgamento ficou assentado que a sua validade seria apenas para efeitos da aplicação da Lei da Ficha Limpa, isso é, dos requisitos de elegibilidade, e que as questões relativas a improbidade, criminais e administrativas teriam tratamento diferenciado, próprio de cada esfera.

A interpretação que consigo chegar neste momento é que a atuação do TCE/RO na instauração, condução e julgamento do processo administrativo de Tomada de Contas Especial está dentro das suas atribuições institucionais, cumprindo o artigo 71, VIII da Constituição, bem como é regular, em tese e sem analisar o mérito do caso concreto, a

aplicação de multa e atribuição de responsabilidade ao gestor público ordenador de despesa quando constatada ilegalidade ou irregularidade que tenha causado prejuízo ao erário.

Apenas a consequência desse ato é que se encontra aplicada de forma errada porque as contas do Prefeito não foram rejeitadas pela autoridade competente, a Câmara de Vereadores. Esclareço: As contas não foram julgadas irregulares pela Câmara de Vereadores, única competente para tal.

O que se pode dizer é que existe uma multa aplicada em um procedimento administrativo por ilegalidade ou irregularidade encontrada numa tomada de contas especial e isso não pode levar a informação ao Tribunal Regional Eleitoral de que o administrador público teve contas julgadas irregulares.

A expressão “contas julgadas irregulares” tem enorme poder de destruir a reputação e a própria campanha de qualquer candidato, caso venha a concorrer na próxima eleição, o que é bem possível.

Em resumo verifico neste momento inicial que a antecipação de tutela concedida na origem foi mais abrangente do que seria possível, já que suspendeu a eficácia do acórdão 196/2014-PLENO do TCE/RO para chegar à determinação de retirar o nome do autor da ação principal e agravado neste processo, da relação de administradores com contas julgadas irregulares.

Conforme visto acima, a questão da existência da plausibilidade do direito invocado no agravo de instrumento pelo Estado de Rondônia está presente apenas em relação à validade dos atos praticados pelo TCE/RO no efetivo exercício da sua competência constitucional, mas não encontra sustentação na parte relativa à inclusão do nome de **CONFÚCIO AIRES MOURA** no rol de administradores que tiveram contas rejeitadas, uma vez que o RE 848.826 foi julgado em caráter repetitivo e vincula a atuação dos juízes em todo o território nacional.

O perigo da demora se encontra presente diante da iminência do início do processo eleitoral para as eleições 2018.

Diante dessa fundamentação e do caso concreto, concluo que a antecipação de tutela foi concedida em caráter mais abrangente do que devido, razão pela qual **CONCEDO EFEITO SUSPENSIVO ATIVO APENAS PARA AJUSTAR OS EFEITOS DA LIMINAR CONCEDIDA NA ORIGEM**, mantendo a validade do acórdão 196/2014-PLENO do TCE/RO, mas **DETERMINANDO A EXCLUSÃO DO NOME DO AGRAVADO **CONFÚCIO AIRES MOURA**** da relação de administradores que tiveram suas constas julgadas irregulares por aquele órgão, vinculada tal informação ao acórdão 196/2014-PLENO do TCE/RO. Em resumo, o TCE/RO deverá retirar, em 24 horas, o nome do agravado da relação de administradores com processos julgados irregulares a ser enviada ao TRE/RO ou, se já a tiver enviado, deverá providenciar o envio de outra, com a correção.

Oficie-se ao Juiz responsável pela decisão atacada para conhecimento.

Intimem-se as autoridades apontadas na decisão de antecipação de tutela para ciência da modificação acima realizada e ao Sr. Conselheiro Presidente do TCE/RO para correção da lista acima referida.

Intime-se a parte agravada para, querendo, apresentar contraminuta em 15 dias, na forma do artigo 1.019, II do NCPC.

Porto Velho, 8 de junho de 2018

JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

RELATOR

[1](#) P. 28 do acórdão.

Imprimir