

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.221.938 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S) : GELSON RENATO CAINELLI
ADV.(A/S) : VILSON JOSE TONELLO
RECDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ementado nos seguintes termos:

“APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DÉBITO IMPUTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - TCE/RS. TÍTULO EXECUTIVO. REEXAME DO MÉRITO DA DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. IMPOSSIBILIDADE.

Nos termos do artigo 71, § 3º, da Constituição Federal, não cabe ao Poder Judiciário revisar as decisões do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em razão de que foge à sua competência, uma vez que se restringe ao exame da legalidade a fiscalização jurisdicional sobre os atos da Administração Pública, sendo vedada a ingerência no campo da discricionariedade administrativa.

TESE 835 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Tese n. 835 do STF aplica-se unicamente ao fim nela declarado, qual seja, apreciação da inelegibilidade eleitoral por rejeição de contas do gestor municipal, mas em nada modificou o regime processual estabelecido pela combinação dos artigos 75 e 71 da Constituição Federal, acerca da força executiva do título exarado pelo Tribunal de Contas. Ação julgada totalmente improcedente.

DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. UNÂNIME.”
(eDOC 3, p. 161).

No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 2º e 31, do texto constitucional, bem como aos Temas 157 e 835, da repercussão geral.

Nas razões recursais, alega-se que o parecer do Tribunal de Contas que aprecia as contas anuais de prefeito possui natureza meramente opinativa, competindo ao Poder Legislativo municipal julgá-las em caráter definitivo. Com isso, sustenta a nulidade da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul que constituiu definitivamente débito contra o Prefeito do Município de Soledade/RS (eDOC 4, p. 62-75).

Os autos vieram ao STF e o então Presidente determinou a devolução ao Tribunal de origem para que fosse observado o Tema 157 da repercussão geral (eDOC 7).

Ao realizar o juízo de adequação, a Vice-Presidência do Tribunal de origem consignou que o caso dos autos não se amoldaria aos Temas 157 e 835 da repercussão geral, sob o fundamento de que tais precedentes se aplicam apenas para fins de inelegibilidade, bem como determinou o retorno dos autos ao STF, nos termos da seguinte ementa:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. PREFEITO. DEVOLUÇÃO PELO STF PARA APLICAÇÃO DO TEMA 157. EQUÍVOCO, REMESSA DOS AUTOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.” (eDOC 10, p. 3).

Ao retornar ao STF, a Presidência tornou sem efeito a vinculação inicialmente realizada (eDOC 7) e determinou a distribuição do feito.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo provimento do recurso, em parecer assim ementado:

“DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER

EXECUTIVO MUNICIPAL. COMPETÊNCIA DA CÂMARA LEGISLATIVA MUNICIPAL. DÉBITO IMPUTADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL – TCE/RS. PARECER PRÉVIO CUJA EFICÁCIA É SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR TANTO PARA CONTAS DE GOVERNO COMO DE GESTÃO. RE 729744 E RE 848826. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. PARECER PELO PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.” (eDOC 19).

Tendo em vista o reconhecimento da repercussão geral e a reafirmação de jurisprudência no sentido de que *“No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo”* (Tema 1287), determinei a devolução dos autos à origem para que fosse observado o disposto no art. 1.036 do Código de Processo Civil (eDOC 23).

A Primeira Vice-Presidência do TJRS entendeu que seria necessária nova remessa dos autos ao STF, tendo em vista que o caso dos autos se refere a apreciação de contas anuais prestadas pelo autor no exercício de 2009 (eDOC 28)

Decido.

Assiste razão ao recorrente.

Discute-se no caso dos autos a possibilidade de o Tribunal de Contas Estadual aplicar multa e fixar reparação ao erário, ao examinar as contas anuais de prefeito municipal. Na hipótese, não obstante o TCE tenha emitido parecer favorável à aprovação das contas referentes ao exercício de 2009, imputou débito e multa ao prefeito em virtude de irregularidades encontradas.

Sobre o tema, cumpre registrar que existem três precedentes firmados pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da repercussão geral,

que tratam da natureza do ato proferido pelo Tribunal de Contas Estadual na apreciação de contas do Chefe do Poder Executivo local, se meramente opinativo ou detentor de força executiva.

No ponto, destaco inicialmente as teses firmadas no julgamento dos Temas 157 e 835 da repercussão geral, cujos paradigmas são, respectivamente, o RE-RG 729744, de minha relatoria, e o RE-RG 848826, Rel. Min. Roberto Barroso, Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, a saber:

Tema 157: “O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”.

Tema 835: “Para os 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 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”.

Confirmam-se as ementas dos referidos julgados:

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido”. (RE 729744, de minha relatoria, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO (Tema 157), DJe 23.8.2017)

“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, Re. Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO (Tema 835), DJe 24.8.2017)

Posteriormente, o STF, entendendo necessária uma delimitação das teses firmadas nos citados temas 157 e 835, reconheceu a repercussão geral da discussão acerca da *“Possibilidade, ou não, de imputação administrativa de débito e multa a ex-prefeito, pelos Tribunais de Contas, em procedimento de tomada de contas especial, decorrente de irregularidades na execução de convênio firmado entre entes federativos”* (Tema 1287), e reafirmou sua jurisprudência, no sentido de que: *“No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo”*. Confira-se a ementa:

“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONSTATAÇÃO DE IRREGULARIDADES EM EXECUÇÃO DE CONVÊNIO INTERFEDERATIVO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA A EX-PREFEITO. COMPETÊNCIA DA CORTE DE CONTAS. TEMAS 157 E 835 DA REPERCUSSÃO GERAL. DELIMITAÇÃO. CONTROLE EXTERNO EXERCIDO COM FUNDAMENTO NOS ARTIGOS 70, 71 E 75 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICAÇÃO DE

SANÇÕES ADMINISTRATIVAS QUE NÃO SE SUBMETE A POSTERIOR JULGAMENTO OU APROVAÇÃO DO ATO PELO PODER LEGISLATIVO LOCAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO PARA NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

1. No âmbito da tomada de contas especial, é possível a condenação administrativa de Chefes dos Poderes Executivos municipais, estaduais e distrital pelos Tribunais de Contas, quando identificada a responsabilidade pessoal em face de irregularidades no cumprimento de convênios interfederativos de repasse de verbas, sem necessidade de posterior julgamento ou aprovação do ato pelo respectivo Poder Legislativo. 2. Recurso extraordinário com agravo desprovido”. (ARE 1436197 RG, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJ 1.3.2024)

Como visto, nos termos assentados pelos referidos paradigmas, conclui-se que, se a atuação do Tribunal de Contas se der no âmbito de prestação de contas anuais, o parecer por ele proferido, ainda que com imputação de débito ou de multa, tem natureza meramente opinativa, uma vez que compete ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local.

Todavia, caso a sanção imposta ao Chefe do Executivo seja resultado da função fiscalizatória exercida pela Corte de Contas, nos termos do art. 71, VI e VIII, da Constituição Federal, não é necessária a aprovação do Poder Legislativo para que possa ser executada, haja vista que a decisão tem eficácia de título executivo extrajudicial (art. 71, § 3º, CF).

Passo à análise do caso concreto.

Na hipótese, extrai-se dos autos que o Tribunal de Contas Estadual, no âmbito de **processo de prestação de contas do exercício de 2009**, emitiu parecer favorável à aprovação da contas apresentadas, mas diante da existência de falhas formais e de controle interno, impôs débito e

multa ao ora recorrente, nos seguintes termos:

“(…)

Considerando o fato de o Balanço-Geral da Administração Municipal e demais documento que integram o referido Processo de Contas conterem tão somente falhas de natureza formal, não prejudiciais ao Erário, e despesas glosadas com garantia de cobrança por emissão de título executivo, vem como outras de controle interno, decorrentes de deficiências materiais ou humanas da Entidade, devidamente comprovadas nos autos, as quais, na sua globalidade, não comprometem as Contas em seu conjunto, **embora ensejem imposição de multa e advertência no sentido de sua correção para os exercícios subsequentes;**

Decide:

- **Emitir**, à unanimidade, **Parecer Favorável à aprovação das Contas dos Administradores do Executivo Municipal de Soledade**, correspondentes ao exercício de 2009, gestão do Senhor Luiz Carlos Vizzoto, com fundamento no art. 5º da Resolução TC n. 414 de 05 de agosto de 1992 deste Tribunal e do Senhor Gelson Renato Cainelli, com fundamento nos artigos 5º e 6º do mesmo Diploma Regimental, advertindo ao atual Administrador para que evite a reincidência das falhas apontadas nos itens 2.1, 3.1, 3.2, 4.2, 5.1, 6.2 a 6.4 do Relatório do Conselheiro-Relator;
- **Encaminhar** o presente Parecer, bem como os autos que embasaram o exame técnico procedido, à Câmara Municipal de vereadores, para os fins de julgamento estatuído no parágrafo 2º do artigo 31 da Constituição Federal”. (eDOC 3, p. 46-47; grifos nossos)

Diante desse cenário, Gelson Renato Cainelli, então prefeito,

ajuizou ação declaratória de nulidade, buscando a desconstituição do ato proferido pelo Tribunal de Contas Estadual que fixou multa e débito em seu desfavor.

O Juízo de primeiro grau julgou procedente o pedido (eDOC 3, p. 100-106).

Por sua vez, o Tribunal de origem deu provimento à apelação interposta pelo Estado. Na ocasião, consignou que a aplicação de sanções contra o gestor público pelo Tribunal de Contas não viola a competência da Câmara Legislativa para julgar as contas de Prefeito. Sustentou, ainda, competir ao órgão consultivo apreciar as contas do município e aplicar sanções por eventuais irregularidades encontradas, não cabendo ao Poder Judiciário adentrar no mérito da decisão administrativa. Além disso, defendeu que os Temas 157 e 835 da repercussão geral apenas se aplicam para os casos de inelegibilidade, o que não seria o caso dos autos. Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho do acórdão impugnado:

“[...]

Como é sabido, compete ao Tribunal de Contas a análise técnica das contas públicas, como órgão independente destinado ao controle externo das contas da Administração Pública, sendo que, conforme conhecida lição de Hely Lopes Meirelles, ‘Suas decisões podem imputar débito ao agente, a título de ressarcimento, ou multa, a título de sanção, mas o Tribunal de Contas não tem poder para promover a execução judicial de suas decisões’.

Deste modo, descabe ao Poder Judiciário adentrar no mérito das decisões do Tribunal de Contas, cumprindo-lhe apenas o controle da legalidade.

[...]

Deste modo, inexistindo qualquer indício de ilegalidade no processo administrativo que deu origem à Certidão de Decisão - Título Executivo nº 0664/2013, não se sustenta a pretensão autoral que, na verdade, objetiva a reapreciação da

decisão administrativa.

Em tal contexto, de se relevar o Princípio da Separação dos Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal', balizador da intervenção do Poder Judiciário nos atos dos demais Poderes." (eDOC 3, p. 165-169).

Feitas essas considerações, entendo que o acórdão recorrido, ao assentar a legalidade da decisão do Tribunal de Contas Estadual que, ao proferir parecer acerca de contas anuais, posteriormente aprovadas pela Câmara de Vereadores, determinou a imposição de multa e débito ao ora recorrente, agiu em desconformidade com a orientação firmada pelo STF no julgamento dos Temas 157, 835 e 1257.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão recorrido e julgar procedente o pedido formulado na inicial, declarando a nulidade da decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul no Processo 003292- 0200/09-3, no ponto que impôs multa e débito ao recorrente.

Invertidos os ônus sucumbenciais.

Publique-se.

Brasília, 8 de novembro de 2024.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente