

17/03/2017

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 11.473 CEARÁ

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: JOSE ARAUJO SOUTO
ADV.(A/S)	: JOSÉ MARQUES JÚNIOR
ADV.(A/S)	: FRANCISCO IRAPUAN PINHO CAMURCA
ADV.(A/S)	: ADRIANO FERREIRA GOMES SILVA
AGDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ - TCM/CE
ADV.(A/S)	: MÁRCIO BESSA NUNES

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. AGRAVO INTERNO EM RECLAMAÇÃO. REGIME DA LEI 8.038/1990 E CPC/1973. INAPLICABILIDADE DA TEORIA DA TRANSCENDÊNCIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E OS PARADIGMAS INVOCADOS.

1 De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não se aplica a teoria da transcendência dos motivos determinantes das decisões às reclamações ajuizadas na vigência do CPC/1973. Precedentes da Primeira Turma e do Plenário em casos análogos.

2. Ainda que superado este óbice, inexistente relação de aderência estrita entre acórdão de Tribunal de Contas que julgou contas de gestão de Prefeito municipal e os precedentes firmados nas ADIs 849, 1.779 e 3.715. Tampouco seria o caso de invocar como paradigma a decisão proferida no RE 848.826, Rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em repercussão geral (Tema 835), por força do art. 988, § 5º, II, do CPC/2015, que exige o esgotamento das instâncias ordinárias.

3. A reclamação não se presta à mera análise de suposta desconformidade de ato com o direito objetivo, sob pena de desnaturar-se em substitutivo de recurso.

RCL 11473 AGR / CE

4. Agravo interno desprovido.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, em negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 10 a 16 de março de 2017.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - RELATOR

17/03/2017

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 11.473 CEARÁ

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
AGTE.(S)	: JOSE ARAUJO SOUTO
ADV.(A/S)	: JOSÉ MARQUES JÚNIOR
ADV.(A/S)	: FRANCISCO IRAPUAN PINHO CAMURCA
ADV.(A/S)	: ADRIANO FERREIRA GOMES SILVA
AGDO.(A/S)	: ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
AGDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ - TCM/CE
ADV.(A/S)	: MÁRCIO BESSA NUNES

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de agravo interno contra decisão monocrática do Ministro Joaquim Barbosa, proferida nos seguintes termos:

“**Decisão:** Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada por José Araújo Souto contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará nos autos do Processo 16.919/1999 (Recurso de reconsideração 1.340/2002 – exercício de 1997 – documento 3).

Segundo o reclamante, a autoridade reclamada lhe aplicou pena de natureza administrativa por prática de atos de gestão supostamente lesivos ao erário, na época em que foi prefeito do Município de Monsenhor Tabosa, no Estado do Ceará.

Conforme argumenta, esta Suprema Corte já decidiu em uma série de precedentes de eficácia vinculante que os Tribunais de Contas somente têm competência para emitir parecer prévio opinativo quanto as contas prestadas pelos prefeitos municipais. Afirma que apenas o Legislativo local teria competência para rejeitar a prestação de contas e impor-

RCL 11473 AGR / CE

lhes sanções.

Nesse sentido seriam os acórdãos prolatados na ADI 3.715, na ADI 1.779 e na ADI 849.

Pede, assim, a concessão de medida liminar, para suspender os efeitos do ato reclamado até o julgamento final da reclamação, e, no mérito, sua cassação.

O TCE prestou informações, mas o Estado do Ceará não se pronunciou (documentos 22 e 23).

É o relatório.

Decido.

Esta reclamação não reúne condições de prosseguir,

Nos termos das informações oferecidas pelo TCM/CE, é essencial distinguir a competência para elaboração de parecer prévio opinativo sobre a atuação financeira anual do Chefe do Poder Executivo Municipal (art. 71, I da Constituição) e a competência para examinar lesões ao erário decorrentes de ato de gestão, isoladamente considerado (art. 71, II da Constituição). Para o TCM/CE, o Chefe do Executivo Municipal também atua como administrador responsável pelo dinheiro público e, portanto, está a todo o momento sujeito à fiscalização pelo órgão auxiliar do Legislativo. Como a sua atuação como gestor contínuo não se confunde com a responsabilidade política apurável diretamente pelo Legislativo (art. 71, I da Constituição), a autoridade reclamada entende ter competência para efetivamente julgar e aplicar pena ao prefeito, na qualidade de responsável específico e individualizável pela execução eventualmente ilegal de certas despesas públicas.

Devido à ausência de atualização da lei de normas gerais de direito financeiro (arts. 163, caput e 165, § 9º, I e II da Constituição e art. 35, § 2º do ADCT) e à superveniência de diversos outros textos legais relevantes (e.g., a Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000), não é possível afastar, a priori e em termos definitivos, a cisão entre a atuação político orçamentária, submetida ao controle direto pelo Legislativo, e a atuação concreta, sujeita ao exame técnico dos Tribunais de Contas, em relação ao chefe do Executivo.

RCL 11473 AGR / CE

Tal discrepância já é suficiente para afastar a identidade entre os precedentes invocados e o caso aqui examinado, de modo a enfraquecer a tese da transcendência dos fundamentos determinantes.

Com outras linhas de fundamentação, mas com resultados semelhantes, registro as decisões dos eminentes Ministros Ayres Britto (Rcl 10.680, Dje de 18.05.2011), Ricardo Lewandowski (Rcl 11484, interposta por este mesmo reclamante, Dje de 14.04.2011) e Cármen Lúcia (Rcl 11.479, também ajuizada por este mesmo reclamante, Dje de 15.04.2001).

Ante o exposto, nego seguimento à reclamação (art. 38 da Lei 8.038/1991 e art. 21, § 1º do RISTF).

Fica prejudicado o exame da medida liminar (art. 21, IX do RISTF).

Comunique-se o teor desta decisão às autoridades reclamadas.

Publique-se. Int..

Brasília, 06 de junho de 2011.

Ministro Joaquim Barbosa

Relator"

2. O requerente defende o cabimento da reclamação, alegando que há identidade entre os fatos apresentados na decisão reclamada e os delineados nas decisões paradigmas. Defende que o STF já se pronunciou inúmeras vezes sobre a matéria, no sentido de que a competência dos Tribunais de Contas está limitada à emissão de pareceres prévios, nunca podendo fazer o julgamento definitivo das contas dos Chefes do Poder Executivo.

3. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do agravo regimental e pela procedência da reclamação.

4. **É o relatório.**

17/03/2017

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 11.473 CEARÁ

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Conheço do agravo, mas nego-lhe provimento.

2. Na sistemática da Lei nº 8.038/1990 e do CPC/1973, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido contrário à adoção da teoria da transcendência dos motivos determinantes de suas decisões, ao menos para o fim de ajuizamento de reclamação constitucional. Na vigência do CPC/1973, portanto, limitou-se a eficácia vinculante das decisões à sua parte dispositiva, ou seja, a vinculação do precedente atingiria apenas a declaração de constitucionalidade ou inconstitucionalidade daquela determinada norma infraconstitucional. Nessa linha, confirmam-se Rcl 3.108 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio; Rcl 10.125 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; Rcl 13.300 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia.

3. No caso, o reclamante invoca paradigmas nos quais foi afirmada a inconstitucionalidade de previsões constantes das Constituições dos Estados de Tocantins, Pernambuco e Mato Grosso. Tais previsões deixavam de reproduzir o modelo de controle previsto no art. 71 e seguintes da Constituição Federal, mediante supressão das atribuições de suas Cortes de Contas (ADI 3.715, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão; e ADI 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence). Naqueles casos, portanto, não foram analisadas normas envolvendo os Municípios do Estado do Ceará, tampouco regras de julgamento de contas de atos de gestão praticados por Prefeitos.

4. Em casos semelhantes ao presente, o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem considerado inadmissível o uso da reclamação. Veja-

RCL 11473 AGR / CE

se, *v.g.*, a Rcl 11.479 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, cuja ementa ora transcrevo:

AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. PRESTAÇÃO DE CONTAS POR PREFEITO AO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. INAPLICABILIDADE DA TRANSCENDÊNCIA DOS FUNDAMENTOS DETERMINANTES ADOTADOS NO JULGAMENTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 3.715/TO, 1.779/PE E 849/MT. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

5. No mesmo sentido, confirmam-se outros julgados da Primeira Turma (Rcl 11.477 AgR e Rcl 11.500 AgR, Rel. Min. Marco Aurélio) e decisões monocráticas (Rcl 10.550, Rel. Min. Dias Toffoli, e Rcl 10.547, Rel. Min. Ellen Gracie).

6. Ainda que superado o óbice da intranscendência, o pedido não prosperaria. Isto porque a tese firmada nas ADIs 849, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, e 1.779, Rel. Min. Ilmar Galvão, foi a de que as Constituições Estaduais não poderiam reduzir as atribuições institucionais dos Tribunais de Contas, retirando sua competência para julgamento de contas, *v.g.*, das mesas diretoras de Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas. Já na ADI 3.715, Rel. Min. Gilmar Mendes, afirmou-se (i) que o julgamento realizado pelas Cortes de Contas, no exercício das suas competências previstas na CF/88, não pode ser submetido a crivo posterior obrigatório de Assembleia Legislativa; e (ii) que o Poder Legislativo realizaria o ato de sustação apenas no caso de contratos.

7. Assim, os debates nos paradigmas invocados não alcançaram a questão relativa à classificação das contas dos Chefes do Poder Executivo como de governo ou de gestão, para o fim de submissão daquelas autoridades ao julgamento político, pelos órgãos centrais do

RCL 11473 AGR / CE

respectivo do Poder Legislativo, ou técnico, pelos Tribunais de Contas. A distinção do debate, inclusive, levou o Supremo a reconhecer a repercussão geral da questão no RE 848.826, Rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski, tendo fixado, em 17.08.2016, tese no Tema 835.

8. Portanto, não existe, no caso, aderência estrita entre o ato reclamado e os paradigmas invocados, que viabilize o conhecimento do pedido. E em se tratando de alegação de violação a decisão dotada de efeito vinculante, o Supremo Tribunal Federal entende que há necessidade de relação de aderência estrita entre o ato impugnado e o paradigma supostamente violado. Nesse sentido, *v.g.*, as Rcl 6.040 ED, Rel. Min. Teori Zavascki; Rcl 11.246 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli; e Rcl 21.409, sob a minha relatoria, cuja ementa ora transcrevo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO. SEQUESTRO E BLOQUEIO DE VERBAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AUSÊNCIA DE REPASSE DOS RENDIMENTOS DAS CONTAS ESPECIAIS DESTINADAS AO PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS. ALEGAÇÃO DE AFRONTA ÀS ADI'S 4357 E 4425. INEXISTÊNCIA DE IDENTIDADE ESTRITA ENTRE A DECISÃO RECLAMADA E OS PARADIGMAS APONTADOS. IMPROCEDÊNCIA.

1. A discussão acerca da possibilidade de os entes federativos utilizarem os rendimentos decorrentes dos valores depositados nas contas especiais destinadas ao pagamento de precatórios (art. 97, §1º, I, da Constituição) não foi objeto das ADI's 4357 e 4425.

2. Ausência de aderência estrita entre a decisão reclamada e os paradigmas mencionados. Ainda que haja relevância na solução da controvérsia, notadamente devido à grave crise financeira dos Estados, a reclamação não constitui a sede adequada para resolver a questão.

3. Reclamação julgada improcedente, cassada a decisão liminar anteriormente concedida. (grifo acrescentado)

RCL 11473 AGR / CE

9. E não seria o caso de invocar como paradigma a decisão proferida no RE 848.826, Rel. p/ o acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Note-se que se trata, aqui, de reclamação ajuizada em face de ato administrativo, e não judicial. Portanto, em qualquer hipótese, não estaria cumprido o requisito previsto no art. 988, § 5º, II, do CPC/2015, que exige o esgotamento das instâncias ordinárias.

10. Ressalto, por fim, que a inadmissão da reclamação não implica, necessariamente, a afirmação do acerto do ato reclamado, que pode ser impugnado por via processual própria. É que a reclamação não se presta à mera análise de suposta desconformidade de ato com o direito objetivo. Nas palavras do Min. Luiz Fux, a *“reclamação não se qualifica como sucedâneo recursal nem configura instrumento viabilizador do reexame do conteúdo do ato reclamado, eis que tal finalidade se revela estranha à destinação constitucional subjacente à instituição dessa medida processual”* (Rcl 4.637 AgR, Rel. Min. Luiz Fux).

11. Diante do exposto, nego provimento ao agravo interno.

12. É como voto.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA RECLAMAÇÃO 11.473

PROCED. : CEARÁ

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

AGTE.(S) : JOSE ARAUJO SOUTO

ADV.(A/S) : JOSÉ MARQUES JÚNIOR (17257/CE)

ADV.(A/S) : FRANCISCO IRAPUAN PINHO CAMURCA (0006476/CE, 6476/CE)

ADV.(A/S) : ADRIANO FERREIRA GOMES SILVA (9694/CE)

AGDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ

AGDO.(A/S) : TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ
- TCM/CE

ADV.(A/S) : MÁRCIO BESSA NUNES (10615/CE)

Decisão: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Relator. Primeira Turma, Sessão Virtual de 10 a 16.3.2017.

Composição: Ministros Marco Aurélio (Presidente), Luiz Fux, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso. Disponibilizou processos para esta Sessão o Ministro Edson Fachin.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Secretária da Primeira Turma