

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5154663.75.2016.8.09.0051

COMARCA DE GOIÂNIA

APELANTE
APELADO
RELATOR

ESTADO DE GOIÁS
JUVENAL FERNANDES DE ALMEIDA
Desembargador NORIVAL SANTOMÉ

VOTO

Presentes os pressupostos de admissibilidade do recurso, dele conheço.

Como relatado, trata-se de apelação cível interposta pelo ESTADO DE GOIÁS em face de sentença da lavra do MM. Juiz de Direito da 1ª Vara da Fazenda Pública Estadual da comarca de Goiânia, Dr. Reinaldo Alves Ferreira, proferida nos autos da Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo com Pedido de Antecipação de Tutela ajuizada em seu desfavor por JUVENAL FERNANDES DE ALMEIDA.

A sentença atacada restou assim redigida em sua parte dispositiva:

“Frente ao exposto, julgo procedente o pedido, reconhecendo a nulidade dos acórdãos nº AC 00478/2008, AC 02530/2010, AC 3488/2012 (relativos às contas de 2006), AC 01249/2008 (contas de 2007), AC 00173/2010, AC-IM 4831/2012 (contas relativas a 2008), AC-IM 01578/2013 (contas relativas a 2011), AC 11306/2013 e AC 02200/2014 (contas relativas a 2012) proferidos em face do Autor pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Em atenção ao princípio da sucumbência, condeno o Estado de Goiás ao pagamento de honorários advocatícios, os quais, à luz do disposto no artigo 85, § 8º, arbitro em R\$ 1.000,00 (mil reais).

P.R.I.”

Nas razões de seu recurso apelatório, o ESTADO DE GOIÁS, após fazer um breve relato dos fatos que envolvem a lide, defende a reforma do veredicto, sob o argumento de que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás *“atuou em cumprimento da sua atribuição constitucional prevista no artigo 71, II, da Constituição Federal, com repetição simétrica nos artigos 26, II, e 80 da Constituição Estadual”*, obedecendo, ainda, o disposto no artigo 9º e seguintes da Lei n. 15.958/2007, no tocante ao processo para a prestação de contas dos gestores municipais, sem prejuízo à defesa do apelado.

Brada que a sentença fustigada equivocou-se *“quanto à declaração de incompetência do TCMGO, nos moldes pleiteados pelo apelado, porque a apreciação dos limites da incompetência do controle de contas de gestão, no caso de contas de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, dá-se apenas para os fins do que dispõe o art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei*

Complementar 64, de 18 de maio de 1990, de modo que a Câmara Municipal procede à apreciação e deliberação final das contas tão somente no que diga respeito a inelegibilidade”.

Esclarece que “não se está a sustentar a competência dos Tribunais de Contas para julgar definitivamente, para fins de inelegibilidade, as contas de gestão de Chefes do Poder Executivo, quando ordenadores de despesas”, porquanto seu objetivo é, tão somente, “demonstrar o grande equívoco da mera pretensão de declaração da incompetência do TCMGO para julgar as contas do Chefe do Poder Executivo, o que levaria à nulidade dos acórdãos que julgaram contas de gestão do apelado”.

Escorando-se em acórdão proferido no RE 848.828/CE, publicado no dia 24.08.2017, raciocina que “Se, por um lado, o STF consignou que órgão competente para prolatar julgamento definitivo, portanto, com decisão apta a gerar a inelegibilidade prevista na referida lei sobre contas do Prefeito, é a Câmara Municipal, por outro, a decisão em ponto algum questionou a validade dos julgamentos dos Tribunais de Contas, e sim a sua força de definitividade para fins de inelegibilidade”.

Destaca que “Falar em nulidade do acórdão implica dizer que ele é inválido e que o TCM-GO não poderia manifestar sobre as contas de gestão do Prefeito, o que é um equívoco, haja vista que na tese se consignou que 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, nos termos do artigo 31, § 2º, da CRFB”.

Então, pontua que, com base no princípio da instrumentalidade das formas, economia processual e conservação do ato, “devem os acórdãos ter mantida sua validade, sem força de definitividade, mas com natureza opinativa para fins exclusivamente eleitorais”.

Sustenta não haver dúvidas quanto “à competência do Tribunal de Contas para se manifestar ou julgar, sem definitividade, as contas do Prefeito, quando atua na qualidade de gestor público, e não apenas de agente de representação política de uma unidade federativa”.

Conclui que, “estando a sentença em descompasso com os precedentes do c. STF (RE nº 729.744/MG e RE nº 848.826/DF), não havendo qualquer outro vício de legalidade que macule o processo de tomada de contas de gestão instaurado contra ex-prefeito municipal, autoridade indiscutivelmente sob jurisdição do órgão constitucional de controle externo de contas municipais, sua reforma é de inegável necessidade”.

Pois bem. Extrai-se da inicial que o autor JUVENAL FERNANDES DE ALMEIDA ajuizou a presente ação anulatória de nulidade de ato administrativo porque o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em vez de apenas emitir parecer prévio, acabou por julgar as contas de gestão relativas aos exercícios de 2006, 2007, 2008, 2011 e 2012, durante os quais ocupou o cargo eletivo de Prefeito do Município de Monte Alegre de Goiás, o que contrariaria os arts. 49, IX, e 71, I, da CRFB/1988, art. 79 da Constituição Estadual, art. 14 da Lei Orgânica do Município de Monte Alegre de Goiás, além de acórdãos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

Requeru, por isso, o reconhecimento da nulidade dos acórdãos AC 00478/2008, AC 02530/2010, AC 3488/2012 (relativos às contas de 2006), AC 01249/2008 (contas de 2007), AC 00173/2010, AC-IM 4831/2012 (contas relativas a 2008), AC-IM 01578/2013

(contas relativas a 2011), AC 11306/2013 e AC 02200/2014 (contas relativas a 2012).

O magistrado singular, ao sentenciar, reconheceu que *“Os atos decisórios, proferidos quando deveria o Tribunal de Contas limitar-se a emitir parecer técnico, encontram-se tismados de nulidade insanável, seja pelo vício de forma, seja pela invasão de competência exclusiva do Poder Legislativo, de modo que impossível o seu aproveitamento, devendo ser os acórdãos extirpados do mundo jurídico”,* mas ressaltou que *“não está sendo reconhecida a nulidade dos processos (de tomada de contas) em si, mas apenas dos atos decisórios equivocadamente proferidos, de modo que não está o Tribunal de Contas impedido de emitir parecer nos processos administrativos cujos respectivos acórdãos foram anulados, exercendo plenamente a sua função de órgão opinativo, mesmo porque a anulação que ora se opera não tem o condão de afastar/convalidar as irregularidades porventura encontradas nas contas de gestão do Autor.*

Houve por bem, assim, julgar procedentes os pedidos, *“reconhecendo a nulidade dos acórdãos nº AC 00478/2008, AC 02530/2010, AC 3488/2012 (relativos às contas de 2006), AC 01249/2008 (contas de 2007), AC 00173/2010, AC-IM 4831/2012 (contas relativas a 2008), AC-IM 01578/2013 (contas relativas a 2011), AC 11306/2013 e AC 02200/2014 (contas relativas a 2012) proferidos em face do Autor pelo Tribunal de Contas dos Municípios.*

Pois bem. Após acurada análise do caso, vislumbro parcial razão à insurgência recursal manifestada.

Cediço que o artigo 71 da Constituição Federal determina que *o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:*

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

e

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Da acurada leitura da norma transcrita, evidencia-se a intenção do legislador constituinte em estabelecer uma dicotomia de competência e atuação dos Tribunais de Contas.

Na primeira hipótese – inciso I - atua como órgão técnico de caráter opinativo em auxílio ao Poder Legislativo, a quem incumbe julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo. A razão de ser na designação dos Tribunais de Contas em casos que tais, é que o julgamento nessas hipóteses é de caráter político, daí a justificativa da atuação auxiliar da Corte de Contas.

Nos termos do que já definiu o Colendo STJ, quando do julgamento do ROMS 11060, as contas de governo são contas globais que *demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços*

Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (artigo 71, I c/c 49, IX da CF/88).

Na segunda situação – inciso II – aos Tribunais de Contas incumbe julgar as contas dos administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos. Tratam-se, pois, das contas de gestão, cuja competência para julgamento, não depende do caráter político, mas eminentemente técnico, razão pela qual deve recair – o julgamento – sobre as Cortes de Contas.

O STF há muito já se posicionou a esse respeito, quando do julgamento da ADI 849/MT, da Relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence (Acórdão de 11.02.1999).

Naquela oportunidade consignou-se que a diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária, tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

Eis a ementa do julgado em evidência:

Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembléia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas.

(ADI 849, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/1999, DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043)

Atento a essa dicotomia, Ayres Britto¹ leciona que os julgamentos pelos Tribunais de Contas seguem *parâmetros de ordem técnico-jurídica, isto é, parâmetros de subsunção de fatos e pessoas à objetividade das normas constitucionais e legais*. Nesse sentido, objetiva efetivar a reparação de eventuais danos ao erário, através da imputação de débito ao administrador responsável, por meio de seus acórdãos que, nos termos do artigo 71, §3º da Constituição Federal, consubstanciam título executivo. Confira-se:

Constituição Federal.

Art. 71. (...).

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Outrossim, o mesmo artigo 71 (da Constituição Federal) elenca, entre outros atos de competência do Tribunal de Contas, *aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário* (inciso VIII).

Tomo de empréstimo as palavras de José de Ribamar Caldas Furtado (*in* Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. Revista do TCU. 2007), confira-se:

E quando o chefe do Executivo desempenha funções de ordenador de despesa, tem o Tribunal de Contas competência para julgar a respectiva prestação de contas?

Preliminarmente, é importante ressaltar que essa situação acontece apenas nos pequenos municípios. Sucede que na administração federal, na estadual e nos grandes municípios o chefe do Executivo não atua como ordenador de despesa, em razão da distribuição e escalonamento das funções de seus órgãos e das atribuições de seus agentes. O problema reside apenas nos municípios nos quais o prefeito acumula as funções políticas com as de ordenador de despesa. Nesses casos, conforme bem decidiu o Superior Tribunal de Justiça, o prefeito submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento, precedido de parecer prévio; outro técnico a cargo da Corte de Contas.

E não poderia ser diferente, pois, se assim fosse, bastaria o prefeito chamar a si as funções atribuídas aos ordenadores de despesa e estaria prejudicada uma das mais importantes competências institucionais do Tribunal de Contas, que é julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (CF, art. 71, II). Sem julgamento de contas pelo Tribunal, também estaria neutralizada a possibilidade do controle externo promover reparação de dano patrimonial, mediante a

imputação de débito prevista no artigo 71, § 3º, da Lei Maior, hajavista que a Câmara de Vereadores não pode imputar débito ao prefeito⁵³. Isso produziria privilégio discriminatório que consistiria em imunidade para os administradores municipais, sem paralelo em favor dos gestores estaduais e federais.

Vale lembrar que é com base no artigo 71, II, da Constituição Federal que o Tribunal de Contas da União julga as tomadas de contas especiais referentes aos recursos federais repassados aos municípios via convênio, imputando responsabilidade aos prefeitos municipais. Ora, se os Tribunais de Contas Estaduais estivessem impedidos de julgar contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesa em razão da natureza do cargo que ocupam, igualmente o Tribunal de Contas da União não poderia fazê-lo.

Assim, por imposição do razoável, o regime de julgamento de contas será determinado pela natureza dos atos a que elas se referem, e não por causa do cargo ocupado pela pessoa que os pratica. Para os atos de governo, haverá o julgamento político; para os atos de gestão, o julgamento técnico.

Ademais, não se pode olvidar, a rejeição das contas de governo, cujo julgamento, conforme visto, compete ao Poder Legislativo, pode gerar a inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo, nos exatos termos do artigo 1º, I, "g" da Lei Complementar 64/1990. Também por essa razão, e nesses casos, é que o Tribunal de Contas não possui competência para julgamento.

Em outras palavras, o que se quer aqui consignar é que em sede de julgamento de contas de governos, em cujas situações a inelegibilidade é uma possível consequência, o julgamento adquire viés político, sendo, pois, de competência do Legislativo, auxiliado pela respectiva Corte de Contas.

Nesse sentido:

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. (STF, RE 729744/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 10.08.2016).

Nesse desiderato, pois, o que se vislumbra é que os Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, cuja anulação se perpetrou através da presente perlanga, devem permanecer hígidos, salvo no que se refere a eventual inelegibilidade, cuja decretação depende de julgamento pela Câmara de Vereadores do Município.

Frente a reforma aqui instrumentalizada, hei por bem manter a verba honorária sucumbencial outrora fixada na primeira instância no patamar de R\$ 1.000,00 (mil reais), mas, diante da sucumbência recíproca, rateá-la entre ambas as partes, à razão de 50% (cinquenta por cento) para cada uma delas, vedada a compensação (CPC, art. 14, §85).

Deixo de majorar a verba sucumbencial nos termos do artigo 85, §11, do CPC, em razão de que, nos termos do ED em REsp 1.539.725-DF / STJ, tal só se dará nos casos de recurso não conhecido integralmente ou desprovido.

Por todo o exposto, conheço da apelação cível interposta pelo ESTADO DE GOIÁS, DOU-LHE PARCIAL PROVIMENTO, a fim de reformar a digladiada sentença primitiva e, por consectário, julgar parcialmente procedente o pedido inicialmente aforado, apenas para declarar que os julgamentos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios, através dos Acórdãos objeto da presente demanda, não detêm a possibilidade de gerar a inelegibilidade do autor, ora apelado, prevista no artigo 1º, I, "g" da Lei Complementar 64/1990.

É o voto.

Goiânia, 14 de maio de 2019.

Desembargador NORIVAL SANTOMÉ

RELATOR

9 p/ 16

APELAÇÃO CÍVEL Nº 5154663.75.2016.8.09.0051

COMARCA DE GOIÂNIA

APELANTE

ESTADO DE GOIÁS

APELADO

JUVENAL FERNANDES DE ALMEIDA

RELATOR

Desembargador NORIVAL SANTOMÉ

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE



NULIDADE DE ATO ADMINISTRATIVO. TCM/GO. COMPETÊNCIA. ACÓRDÃO JULGANDO AS CONTAS DO EX-PREFEITO, COM APLICAÇÃO DE PENALIDADE. POSSIBILIDADE. 1. O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás não tem competência para o julgamento das contas de governo dos prefeitos, porquanto essa função é da Câmara Municipal. 2. Todavia, no que se refere ao julgamento das contas de gestão, a competência é do Tribunal de Contas dos Municípios. 3. A inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo, prevista no artigo 1º, I, "g" da LC 64/90, em razão do julgamento de contas, é de competência exclusiva da Câmara de Vereadores. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos de Apelação Cível nº 5154663.75, acordam os integrantes da 3ª Turma Julgadora da 6ª Câmara Cível, a unanimidade, em CONHECER E PARCIALMENTE PROVER o apelo, nos termos do voto do Relator. Fez sustentação oral, em sessão anterior, o Dr. Marcelo Terto e Silva, Procurador do Estado de Goiás.

Presidiu a sessão o Desembargador Jeová Sardinha de Moraes.

Votaram com o relator o Desembargador Jairo Ferreira Júnior e a Desembargadora Sandra Regina Teodoro Reis.

Esteve presente à sessão a ilustre Procuradora de Justiça Dra. Lívia Augusta Gomes Machado.

Goiânia, 14 de maio de 2019.

Desembargador NORIVAL SANTOMÉ

Relator



Valor: R\$ 1.000,00 | Classificador: INTIMAR ACÓRDÃO
Procedimento Comum
6ª CÂMARA CÍVEL
Usuário: Marcello Tertio e Silva - Data: 17/05/2019 17:22:27