



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Salvador

6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
 Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
 Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
 salvador6vfamilia@tjba.jus.br

## DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Processo nº: **0566689-58.2017.8.05.0001**  
 Classe – Assunto: **Procedimento Comum - Defeito, nulidade ou anulação**  
 Requerente: **IONA QUEIROZ NASCIMENTO**  
 Requerido: **Estado da Bahia**

Vistos, examinados, etc.

### 1. Breve Relato

Trata-se de Procedimento Comum - Ação Declaratória de Nulidade de Ato Administrativo - ajuizada por **IONA QUEIROZ NASCIMENTO** em face do **ESTADO DA BAHIA** com pedido de tutela prévia, pretendendo a nulidade do Parecer Prévio Final emitido pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/Ba) no bojo do procedimento administrativo de Tomada de Contas nº 18.111-13, em que se analisou a prestação de contas do Município de Camamu – Bahia referente ao exercício do ano de 2012.

Aduz que foi gestora do Município de Camamu durante o período de 01/01/2009 à 09/07/2012, quando foi afastada por decisão monocrática prolatada no Recurso Especial Eleitoral nº 557, aduziu que o TCM/Ba não se atentou para a peculiaridade do caso concreto, com a presença de mais de uma administração municipal em um só exercício financeiro.

Salienta que o cumprimento dos índices constitucionais mínimos de saúde e educação é anual, mas realizado mês a mês, razão pela qual deveria ter existido individualização das condutas dos dois gestores municipais do ano de 2012, levando em consideração as despesas pagas, liquidadas e inscritas em restos a pagar com o correspondente saldo financeiro em conta, na forma da Resolução 1276/2008 e 1277/2008 do próprio TCM/Ba.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Salvador

6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
salvador6vfamilia@tjba.jus.br

Aponta como presentes a probabilidade do direito, escorado no princípio da razoabilidade e legalidade, bem como o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, em razão da proximidade do julgamento das contas anuais pela Câmara de Vereadores do Município de Camamu. Juntou documentos às páginas 19 a 224.

## 2. Da Tutela Prévia

Convém esclarecer que há diferenças técnicas entre tutela de urgência e tutela de evidência, estes dois institutos processuais, embora tenham por escopo final assegurar a efetividade da tutela jurisdicional, se diferem, principalmente porque o primeiro, havendo concomitantemente os dois requisitos: probabilidade do direito e o receio de dano ou risco ao resultado útil do processo torna o processo apto ao deferimento do pleito; todavia, em estado precário e provisório, existindo a completa reversibilidade da decisão.

Noutro passo, a tutela de evidência será concedida, independente da necessidade de constatação do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, na medida que ficarem caracterizados, alternativamente, um dos pressupostos legais ínsito no artigo 311, do Código de Processo Civil (CPC), contudo, tratando-se de provimento antecipatório inaudita altera parte, somente serão contempladas aquelas hipóteses previstas nos incisos II e III do mesmo diploma legal.

Da análise sumária dos fatos e das provas acostadas a peça Exordial, percebe-se, de maneira convincente, o preenchimento simultâneo dos referidos requisitos ensejadores desta medida, quais sejam:

A Probabilidade do direito, vez que o Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 848826 e 729744, ambos com repercussão geral conhecida, decidiu e uniformizou o entendimento de que é exclusiva da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos, cabendo aos Tribunais de Contas apenas auxiliar o Poder Legislativo através de parecer prévio e opinativo.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Salvador  
6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
salvador6vfamilia@tjba.jus.br

Apesar de ter sido reconhecida a função auxiliar meramente opinativa do Tribunal de Contas, atribuiu-se força significativa ao parecer final por ele emitido, apenas autorizando a sua desconsideração por decisão de 2/3 dos vereadores.

Analisando os argumentos apresentados pela parte Autora, cumpre inicialmente destacar que não merece guarida a alegação de que o TCM/Ba não se atentou para o fato de que no exercício de 2012 a gestão do Município de Camamu possuiu dois chefes executivos, a Sra. Iona Queiroz Nascimento de 01/01/2012 à 09/07/12 e o Sr. Américo José da Silva de 10/07/12 à 31/12/12.

Isto porque, da simples leitura do Parecer Prévio ora colacionado, se observa que a todo tempo a Corte de Contas se refere de maneira individualizada aos dois gestores municipais, fazendo distinção quanto às despesas realizadas, quanto aos saldos em conta bancária, quando ao percentual dos índices constitucionais cumpridos e, por fim, quanto à aplicação das penalidades.

Tanto assim o é, que apesar de ter opinado pela rejeição da integralidade das contas da Prefeitura de Camamu no exercício financeiro de 2012, aplicou penalidades distintas para cada um dos ex gestores municipais, considerando os atos administrativos ímprobos praticados individualmente.

Contudo, não se pode desconsiderar o fato de que o mesmo Parecer Prévio atesta extrema proximidade nos índices de saúde e educação cumpridos pela gestão municipal da Autora, em face dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos.

O art. 212 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) estabelece a obrigação dos Municípios em aplicar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita na manutenção e desenvolvimento da educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Salvador  
6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
salvador6vfamilia@tjba.jus.br

Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conforme o Parecer Prévio, a Autora teria aplicado o percentual de 23,39% (vinte e três vírgula trinta e nove por cento), totalizando R\$ 21.735.613,85:

Na fase do Pedido de Reconsideração, a gestora encaminhou comprovação de despesas que foram liquidadas até 10.07.12, no importe de **R\$107.112,53**, conforme demonstrado no Demonstrativo de Despesas do mês de julho, com o respectivo saldo bancário da conta corrente do Banco do Brasil nº 7.447-0 – MDE (fls. 136/151), que uma vez adicionado aos valores antes considerados, totalizou **R\$21.735.613,85**, elevando o percentual aplicado para **23,39%**, permanecendo no entanto o **descumprimento** da legislação de regência, na medida em que o art. 212 da CF, exige a aplicação mínima de 25%.

No que se refere à saúde, o art. 198 prevê o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) de investimento municipal:

Art. 198, § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

Tendo a gestão municipal da Autora, segundo o TCM/Ba, aplicado 14,40% (quatorze vírgula quarenta por cento), totalizando R\$ 3.105.589,50:

Da mesma forma, no recurso formulado a gestora encaminhou comprovação de despesas que foram liquidadas até 10.07.12, no importe de R\$154.789,36, conforme demonstrado no Demonstrativo de Despesas do mês de julho, todavia, limitado até o saldo bancário da conta corrente do Banco do Brasil nº 10.852-9 – FMS (fls. 208/211), que uma vez adicionado aos valores antes considerados, totalizou **R\$3.105.589,50**, elevando o percentual aplicado para **14,40%**, permanecendo no entanto o **descumprimento** da legislação de regência, na medida em que o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, para a aplicação desses recursos, exige o mínimo 15%

Nota-se, que o TCM/Ba concluiu pela rejeição das contas diante da aplicação a menor de 1,61% na educação e 0,60% na saúde, acarretando a conclusão



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Salvador

6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
 Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
 Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
 salvador6vfamilia@tjba.jus.br

pela aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) em desfavor da ex gestora.

Entretanto, se observa também que para analisar o cumprimento dos índices constitucionalmente exigidos, a Corte de Contas somente observou as despesas liquidadas até 10/07/12 (data de saída da ex gestora) e os respectivos saldos bancários deixados nas contas correntes do Banco do Brasil nº 7.447-0 – MDE e nº 10.852-9 – FMS.

Não considerou as despesas inscritas em restos a pagar, como processos licitatórios em trâmite e despesas com pessoal programadas, e o correspondente saldo financeiro a longo prazo para adimpli-las, de acordo com a média arrecadatória municipal e valores provenientes de repasses financeiros da União Federal, na forma do art. 23 da Resolução nº 1276/2008 e art. 11 da Resolução nº 1277/2008:

Art. 23 - Para efeito da apuração do valor aplicado na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública serão consideradas as despesas pagas e liquidadas até 31 de dezembro de cada exercício, inscritas em restos a pagar, desde que respaldadas em correspondente saldo financeiro.

Art. 11 - Para efeito da apuração do valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde, serão consideradas pelo TCM as despesas efetivamente pagas e liquidadas até 31 de dezembro de cada exercício, inscritas em restos a pagar, desde que respaldadas em correspondente saldo financeiro.

Como a desaprovação se fundamentou na diminuta diferença de 1,61% e 0,6% não aplicadas pela Autora entre 01/01/12 e 10/07/12, mas, ao mesmo tempo, não contabilizou restos a pagar programados e saldo financeiro correspondente, uma análise sumária e liminar dos presentes autos leva a crer pela existência de probabilidade do direito postulado, já que os índices mínimos constitucionalmente previstos podem, efetivamente, ter sido alcançados.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Salvador  
6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
salvador6vfamilia@tjba.jus.br

Obviamente, a conclusão final pelo percentual de fato aplicado em saúde e educação depende, indissociavelmente, da análise integral das despesas pagas, liquidadas e restos a pagar pela Corte de Contas, órgão técnico com competência específica para este fim, que jamais poderá ser avocada pelo Poder Judiciário em nome do princípio da separação dos poderes.

Todavia, os atos administrativos poderão passar pelo controle de legalidade do Judiciário, sem interferência no seu conteúdo material, afim de que se verifique se foram cumpridas as formalidades e determinações constitucionais e legais, o que não ocorreu no caso concreto.

Esse entendimento não diverge da orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, conforme se observa no seguinte precedente:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. MILITAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE **CONTROLE JUDICIAL DE ATOS ADMINISTRATIVOS** ABUSIVOS E ILEGAIS. CONTROVÉRSIA DECIDIDA COM BASE NO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. É firme o entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o exame de legalidade e abusividade dos **atos administrativos** pelo Poder Judiciário não implica violação ao princípio da separação dos Poderes. Precedentes. Para dissentir da solução conferida pelo Tribunal de origem acerca da nulidade do **ato administrativo** de exclusão do militar da corporação, faz-se necessário nova apreciação dos fatos e do material probatório constantes dos **atos**, o que é vedado na instância recursal extraordinária (Súmula 279/STF). Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 793928 BA, Primeira Turma, Min. ROBERTO BARROSO, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 13-05-2014 PUBLIC 14-05-2014).

De outro turno, observa-se a existência perigo do dano, sobretudo considerando a proximidade do julgamento das contas anuais pela Câmara de Vereadores do Município de Camamu.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA

Comarca de Salvador

6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvador6vfamilia@tjba.jus.br  
salvador6vfamilia@tjba.jus.br

Em que pese o Poder Legislativo Municipal seja o órgão competente para julgar as contas do chefe do Executivo, o Parecer Prévio emitido pelo TCM antecipa o resultado final à medida em que as suas conclusões somente poderão ser afastadas por voto de 2/3 dos vereadores.

Logo, se a Câmara de Vereadores realiza sessão de julgamento baseando-se em parecer aparentemente nulo – por não ter analisado a integralidade das despesas municipais normativamente exigidas –, corre-se o risco da rejeição das contas tendo como mais grave consequência a inelegibilidade da ex gestora.

O mínimo indício de irregularidade na análise da Corte de Contas é suficiente para, minimamente, suspender a apreciação do órgão competente, uma vez que seu julgamento é decisão irrecorrível, que impedirá o exercício imediato da ampla defesa pela parte prejudicada.

Importante salientar que não há risco da demora inverso com a suspensão da sessão de julgamento não ocasiona qualquer efeito irreversível ou prejuízo para a parte Ré em suportar o lapso temporal da demanda, tendo em vista que, no momento oportuno e após a certificação da regularidade do Parecer Prévio – ou emissão de novo parecer –, as contas serão regularmente julgadas, cabendo ao Legislativo Municipal decidir pela sua aprovação ou não.

### **3. Da Conclusão**

Diante da existência dos requisitos previstos no art. 300 do CPC, quais sejam, a probabilidade do direito e o fundado receio de dano, concedo o pedido de tutela provisória em caráter antecipado, para determinar ao Réu a imediata suspensão dos efeitos da decisão do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/Bahia, que desaprovou as contas da autora, nos autos do processo nº 18.111-13, referente ao exercício financeiro 2012 do Município de Camamu, até o julgamento da lide, quando,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA  
Comarca de Salvador  
6ª Vara da Fazenda Pública

Fórum Ruy Barbosa, sala 337, Praça D.Pedro II s/n, Largo da  
Campo da Pólvora, Nazare - CEP 40040-380, Fone: 3320-6996,  
Salvador-BA - E-mail: salvadoróvfamilia@tjba.jus.br  
salvadoróvfamilia@tjba.jus.br

então, a questão poderá ser reavaliada.

Oficie-se, com urgência, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia – TCM/Bahia, para que suspenda imediatamente os efeitos do Parecer Prévio, processo de nº 18.111-13 e, ainda, a Câmara Municipal de Camamu - Bahia, para que se abstenha de proceder ao julgamento político, aguardando-se ulterior decisão deste Juízo, expedindo-se uma cópia desta decisão, que tem força de MANDADO, procedendo-se, simultaneamente, à citação do Estado da Bahia, na pessoa do seu Procurador Geral, a fim de que ofereça contestação no prazo legal.

P.I.

Salvador(BA), 14 de novembro de 2017.

Aldenilson Barbosa dos Santos  
Juiz de Direito