



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
PLANTÃO JUDICIÁRIO - 2º GRAU

Autos nº. 0016170-94.2021.8.16.0000

Recurso: 0016170-94.2021.8.16.0000

Classe Processual: Mandado de Segurança Cível

Assunto Principal: Competência

Impetrante(s): • Município de Curitiba/PR

Impetrado(s): • Presidente do Conselho de Contas do Tribunal de Contas do Paraná

Vistos.

1. Cuida-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado pelo **MUNICÍPIO DE CURITIBA** contra ato coator do **PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ** que determina a paralisação do sistema de transporte público desta Capital a partir da zero hora de amanhã – dia 20 de março de 2021 – e manutenção de fornecimento de transporte aos trabalhadores da área de saúde e serviços ancilares e demais atividades consideradas essenciais, inclusive de vacinação contra a COVID-19, com a adoção de medidas que efetivamente garantam o isolamento social.

Alega o impetrante a ciência do ato coator na data de hoje – 19 de março de 2021 – originado de denúncia formalizada no processo n. 16095-3/21 autuada no Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Explica que, cientificado da primeira decisão, acima referida, recebeu uma segunda, de conteúdo somente ratificador.

Sustenta o impetrante a violação aos artigos 35 da Lei Complementar n. 113, de 15 de dezembro de 2005, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCE, 333, I, § 5, e 32, XII, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado, na medida em que não houve a distribuição da referida denúncia para um Conselheiro Relator.

Acusa o impetrante, ainda, a ausência de fundamentação do ato coator, em franca desobediência aos artigos 2º e 50, ambos da Lei Federal n. 9.784/99. Afirma que a escolha das medidas apropriadas para o combate à pandemia é de competência do Município e não da Corte de Contas, sob pena de afronta ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Alude o impetrante, além disso, à Recomendação n. 66 do Conselho Nacional de Justiça e à impossibilidade de controlar o acesso ao transporte público somente aos agentes de saúde e seus auxiliares.

Na hipótese de manutenção do ato coator, defende o impetrante a superveniência de grave dano à ordem pública, à segurança pública e à própria saúde pública.



Finaliza o impetrante com o pedido liminar para suspender o ato coator e permitir o funcionamento do transporte público. Requer, também, a realização das diligências previstas no art. 7º da Lei n. 12.016/2009 e a concessão definitiva da segurança para declarar a ilegalidade do ato coator e permitir o funcionamento do transporte público.

É, em suma, o relatório.

Decido a liminar.

2. O Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em seu art. 494, dispõe que os feitos urgentes de competência do Órgão Especial serão apreciados pelo Presidente do Tribunal e, na sua ausência ou impedimento eventual, pelo 1º Vice-Presidente.

Por sua vez, o art. 95, inc. I, “e”, do mesmo Regimento Interno, estabelece que compete privativamente ao Órgão Especial processar e julgar originariamente os mandados de segurança contra atos do Presidente do Tribunal de Contas.

Portanto, e considerando o afastamento do Excelentíssimo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná nesta data, conforme SEI n. 28771-77.2021.8.16.6000, a competência para apreciar o pedido liminar é do 1º Vice-Presidente desta Corte de Justiça.

A Lei n. 12.016/2009, que disciplina o mandado de segurança, em seu art. 1º, dispõe que *“conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça”*

O art. 7º, inc. III, por sua vez, prescreve a possibilidade de, no despacho inicial, suspensão do ato que deu motivo ao pedido quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante uma caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.

Fixadas estas premissas, é de rigor a concessão da liminar almejada pelo Município de Curitiba.

A relevância do fundamento, exigido pelo art. 7º, inc. III, emerge da ausência de competência, num exame preliminar, da autoridade impetrada para estabelecer ou determinar o cumprimento de medidas sanitárias contra a pandemia do coronavírus.

Consoante os artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, **incumbe aos Tribunais de Contas**, no exercício do controle externo da Administração Pública, **exercer a fiscalização**



contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Ex vi legis:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Art. 71. 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;

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 público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - 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;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Neste aspecto salienta-se que o artigo 75 da Constituição da República estabelece que as normas relativas à organização, composição e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam, no que couber, aos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal.

Considerando, portanto, a competência estabelecida pela Constituição Federal aos Tribunais de Contas, ao menos em um juízo perfunctório, não se vislumbra na competência do TCE-PR a aptidão para estabelecer ou determinar o cumprimento de medidas sanitárias contra a pandemia COVID-19.

Confira-se, a propósito, entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADIN 916: *O art. 71 da Constituição não insere na competência do TCU a aptidão para examinar, previamente, a validade de contratos administrativos celebrados pelo Poder Público. Atividade que se insere no acervo de competência da função executiva. É inconstitucional norma local que estabeleça a competência do Tribunal de Contas para realizar exame prévio de validade de contratos firmados com o Poder Público (STF, ADIn 916, rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, j. 02.02.2009).*

A doutrina não destoa da percepção exposta nesta decisão, faltando ao Tribunal de Contas função jurisdicional *stricto sensu* e atribuição para “invadir” o mérito administrativo com o objetivo de, em substituição ao gestor público, adotar a solução administrativa que repare a mais adequada. Nesse sentido:

1. Natureza jurídica da atividade do Tribunal de Contas. Órgão auxiliar do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas aprecia e julga administrativamente as contas dos órgãos e entidades que devem ser fiscalizados pelo Poder Legislativo. “O TCU fiscaliza a aplicação de recursos federais pelo Governo Federal (regra) e os repassados voluntariamente (convênios, acordos, ajustes) para outro ente federativo ou outras pessoas, físicas ou jurídicas. ... Os Tribunais de Contas não tem personalidade jurídica, possuindo, entretanto, capacidade processual ou postulatória. Assim, os Tribunais de Contas, podem estar em juízo, ativa ou passivamente, em seu próprio nome, na defesa de suas competências ou direitos próprios, uma vez que são titulares de direitos subjetivos sujeitos a tutela judicial quando relegados ou contestados.” (Valdecir Pascoal. *Direito Financeiro e Controle Externo*. 7.^a ed. , Elsevier: RJ, 2010, pp. 126 e 131). Como é



órgão auxiliar do Poder Legislativo, seu “julgamento” consiste em: a) emissão de parecer sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, no caso da CF 71 I e 75 (I – Presidente da República, pelo Tribunal de Contas da União; II – Governador e Prefeitos, pelo Tribunal de Contas do Estado; III – Município de São Paulo, pelo Tribunal de Contas do Município); b) julgamento administrativo, nas hipóteses da CF 71 II a VI. Quando emite parecer (CF 71 I), esse ato deve ser julgado (aprovado ou rejeitado) pelo Poder Legislativo. Quando profere julgamento administrativo (CF 71 II a VI), o ato pode ser revisto por recurso administrativo ao Poder Legislativo. **O Tribunal de Contas é órgão julgador administrativo. Não tem função jurisdicional stricto sensu. Suas decisões, como qualquer decisão administrativa, estão sujeitas ao controle do Poder Judiciário, segundo garante a CF 5.º XXXV.** Da mesma forma, os pareceres do Tribunal de Contas (CF 71 I), aprovados ou rejeitados pelo Poder Legislativo, estão sujeitos ao controle jurisdicional pelo Poder Judiciário (Bandeira de Mello. Curso ¹⁴, XVI, n. 19, p. 801). No mesmo sentido é a doutrina e a jurisprudência dominantes: RTJ 45/758 (rel. Min. Temístocles Brandão Cavalcanti); Celso de Mello. CF Anot. ², pp. 185/186; Bandeira de Mello. Princípios, v. II, n. 20.6, pp. 171/172; Bandeira de Mello. Curso ¹⁴, XVI, n. 8 e ss., p. 796 e ss.; Temístocles Brandão Cavalcanti. O Tribunal de Contas: órgão constitucional – Funções próprias e funções delegadas (RDA 109/8); José Cretella Júnior. A função jurisdicional do Tribunal de Contas (RDA 93/430); Luiz Manoel Gomes Junior. Tribunais de Contas: aspectos controvertidos, RJ: Forense, 2003, n. 3.1.2, p. 26. (NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal comentada e legislação constitucional [livro eletrônico]. 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016).

Apreciação de atos administrativos. No exercício de sua **função institucional de controle dos atos administrativos**, adnumerados na CF 71, o Tribunal de Contas da União aprecia, tão só, os atos deferitórios ou de admissão, excluídos os denegatórios dos benefícios (AGU, Parecer GQ04 – Geraldo Quintão, 23.8.1993 in NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal comentada e legislação constitucional [livro eletrônico]. 2. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016).

O papel do Tribunal de Contas será sempre aquele definido pelo art. 70 da Constituição, para efetuar controles de legalidade, legitimidade e economicidade da atividade financeira do Estado. **É vedado ao Tribunal de Contas, porém, invadir o “mérito administrativo”, para substituir-se ao gestor público ou ao próprio Congresso Nacional, quanto às escolhas públicas realizadas.** A autocontenção se impõe em face da “escolha pública”. Esta conclusão decorre da prevalência da harmonia entre os poderes, no exercício das competências constitucionais.

O Tribunal de Contas, não resta dúvidas, exerce o papel de **controle de contas públicas** segundo equivalentes garantias jurisdicionais e, portanto, deve ser considerado não apenas um órgão constitucional essencial ao Estado, mas especialmente um típico órgão com funções jurisdicionais, **nos limites das suas competências.**



*Não pode ser considerado órgão político ou legislativo, até porque, **quando cabível o controle político, a própria Constituição transfere de volta ao Congresso Nacional**, como se vê nas atribuições da Comissão Mista de Deputados e Senadores (art. 72 da CF). São as competências atribuídas constitucionalmente que o qualificam como órgão dotado de função jurisdicional, sem qualquer ontologia ou recurso a medidas subjetivas. Ainda que se identifique no âmbito de funções “administrativas”, isso não impede que se identifique a função jurisdicional (TORRES, Heleno Taveira. **Direito Constitucional Financeiro [livro eletrônico]: teoria da constituição financeira. 1. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014).***

O Supremo Tribunal Federal, aliás, já definiu a competência administrativa de cada ente da federação para adotar medidas para o enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia do coronavírus:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.979/2020, QUE DISPÕE SOBRE MEDIDAS PARA O ENFRENTAMENTO DA EMERGÊNCIA DE SAÚDE PÚBLICA DECORRENTE DA COVID-19. COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERADOS PARA CUIDAR DA SAÚDE. ARTS. 23, II, E 196 DA CF. FEDERALISMO COOPERATIVO. REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA VOLTADA PARA O CONFRONTO DA PANDEMIA DO CORONAVÍRUS. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRELIMINAR DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. INDISPENSABILIDADE, TODAVIA, DO PRÉVIO SOPESAMENTO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS E ANÁLISES SOBRE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS. MEDIDA QUE, ADEMAIS, DEVE OBSERVAR OS CRITÉRIOS DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE NOVOS REQUISITOS PARA A REQUISIÇÃO PELO JUDICIÁRIO. IMPOSSIBILIDADE EM FACE DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. I - A Constituição Federal prevê, ao lado do direito subjetivo público à saúde, a obrigação de o Estado dar-lhe efetiva concreção, por meio de “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196). II – Esse dever abrange todos os entes federados, inclusive as comunas, os quais, na seara da saúde, exercem uma competência administrativa comum, nos termos do art. 23, II, do Texto Constitucional. III - O federalismo cooperativo, adotado entre nós, exige que a União e as unidades federadas se apoiem mutuamente no enfrentamento da grave crise sanitária e econômica decorrente da pandemia desencadeada pelo novo coronavírus. IV- O Plenário do STF já assentou que a competência específica da União para legislar sobre vigilância epidemiológica, da qual resultou a Lei 13.979/2020, não inibe a competência dos demais entes da federação no tocante à prestação de serviços da saúde (ADI 6.341-MC-Ref/DF, redator para o acórdão Ministro Edson Fachin). V – Dentre as medidas de combate à



pandemia, a Lei 13.979/2020 estabelece que qualquer ente federado poderá lançar mão da “requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa” (art. 3º, VII). VI – Tais requisições independem do prévio consentimento do Ministério da Saúde, sob pena de invasão, pela União, das competências comuns atribuídas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, os quais, todavia, precisam levar em consideração evidências científicas e análises sobre as informações estratégicas antes de efetivá-las (art. 3º, § 1º). VII – Como todas as ações estatais, as requisições administrativas precisam balizar-se pelos critérios da razoabilidade e da proporcionalidade, só podendo ser levadas a cabo após a constatação de que inexistem outras alternativas menos gravosas. VIII- Essa fundamentação haverá de estar devidamente explicitada na exposição de motivos dos atos que venham a impor as requisições, de maneira a permitir o crivo judicial. IX – Ao Judiciário, contudo, é vedado substituir-se ao Executivo ou ao Legislativo na definição de políticas públicas, especialmente aquelas que encontrem previsão em lei, considerado o princípio da separação dos poderes. X - A requisição administrativa configura ato discricionário, que não sofre qualquer condicionamento, tendo em conta o seu caráter unilateral e autoexecutório, bastando que fique configurada a necessidade inadiável da utilização de um bem ou serviço pertencente a particular numa situação de perigo público iminente, sendo por isso inexigível a aquiescência da pessoa natural ou jurídica atingida ou a prévia intervenção do Judiciário. XI - A criação de novos requisitos para as requisições administrativas por meio da técnica de interpretação conforme à Constituição (art. 3º, caput, VII, da CF e § 7º, III, da Lei 13.979/2020), não se aplica à espécie, dada a clareza e univocidade da disposição legal impugnada. XII - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 6362, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-288 DIVULG 07-12-2020 PUBLIC 09-12-2020).

Vê-se, pois, que há relevância nos fundamentos trazidos pelo impetrante não só pela impossibilidade do Tribunal de Contas em agir dentro de uma esfera de execução de políticas públicas, como também em antecipar medidas, haja vista que a sua competência deve ser exercida dentro do papel posterior de fiscalização.

O *periculum in mora*, além disso, é evidente. Ora, se persistir o ato coator – paralisação do sistema de transporte público desta Capital a partir da zero hora de amanhã – os prejuízos à população, principalmente a economicamente mais vulnerável, serão irreparáveis. Destituídas do seu principal meio de locomoção, as pessoas seriam impedidas de deslocar-se aos hospitais e às unidades de saúde e mesmo de usufruir dos serviços e atividades consideradas essenciais.

As escolhas feitas pelo impetrado, através do chamado ato coator, revelam que pode ocorrer um prejuízo em vários níveis dentro da Administração Pública: de ordem econômica, de ordem



social, de ordem moral, de ordem da saúde, entre outros.

É fato que a escolha feita pela autoridade transborda da simples conduta de se coibir algo em troca de um possível bem maior – no caso, o recuo da transmissão do vírus por menos mobilidade urbana.

Porém, a situação não pode ser simples assim, mas sim devendo ser tratada dentro de um consequencialismo jurídico, ou seja, que resultados podem advir da conduta realizada pela autoridade coatora.

Por conta disso, recentemente a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro acrescentou no seu texto o art. 20, cujo resultado normativo é a preocupação quanto às consequências dos atos. Eis o seu texto: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.”

Com isso, o legislador quer que o administrador ou julgador tome cuidado quanto aos resultados práticos advindos dos comandos emanados. E isso passa a ser um referencial de responsabilidade socioeconômica.

Dessa forma, portanto, deve ser sopesado no presente momento, o que aflora sobremaneira o perigo na demora, caso mantida a decisão inicial, observando-se que, *prima face*, as consequências do ato parecem ser mais severas se mantido o ato coator.

Portanto, as fundamentações jurídicas e valorações devem ser analisadas sob o prisma da teoria da argumentação jurídica, cujas palavras do doutrinador Robert Alexy assim se apresentam:

É essa escolha feita pelo intérprete que determina qual enunciado normativo singular é afirmado (por exemplo, em uma investigação da Ciência do Direito) ou é ditado como enunciado. Tal enunciado normativo singular contém uma proposição ou determinação sobre o que está ordenado, proibido ou permitido a determinadas pessoas. A decisão tomada em qualquer nível de fundamentação é, assim, uma decisão sobre o que deve ou pode ser feito ou omitido. Com ela, a ação ou comportamento de uma ou várias pessoas é preferido em relação a outras ações ou comportamentos seus, isto é, um estado de coisas é preferido em detrimento de outro. Na base de tal ação de preferir está, contudo, a enunciação da alternativa eleita como melhor em algum sentido e, portanto, uma valoração ou juízo de valor. (ALEXY, Robert. Teoria da Argumentação Jurídica – A Teoria do Discurso Racional como Teoria da Justificação Jurídica. Trad. Cláudia Toledo. 2. ed., São Paulo: Landy Editora, 2005, pp. 37-38).



Nessa ordem de ideias, o prejuízo à sociedade como um todo parece maior no caso de suspensão do uso do transporte público, uma vez que outras medidas de políticas públicas municipais estão sendo tomadas para o enfrentamento da pandemia causada pela Covid-19.

Assim, em sede cognição sumária, observa-se a presença dos requisitos concessivos da liminar como forma de se garantir uma maior estabilidade social.

Diante do exposto, concedo a liminar para suspender o ato coator e permitir o funcionamento do transporte público nos termos do Decreto Municipal n. 600/2021, da Prefeitura Municipal de Curitiba.

Notifique-se a Autoridade Coatora para que preste informações no prazo de dez dias, nos termos do art. 7º, inc. I, da Lei do Mandado de Segurança, sendo permitida a faculdade do art. 4º, § 1º.

Dê-se ciência ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada, na forma do art. 7º, inc. II, da referida Lei.

Intimem-se, **com urgência.**

Curitiba, 19 de março de 2021, às 23:15 horas.

Luiz Osório Moraes Panza

Presidente em exercício do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná

