

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.442 ACRE**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ACRE**  
**ADV.(A/S)** : **JOSAFA DA COSTA MENDONCA**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DO Ms Nº 1001997-02.2020.8.01.0000**  
: **DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ACRE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **JOSE RIBAMAR TRINDADE DE OLIVEIRA**  
**ADV.(A/S)** : **LAURO BORGES DE LIMA NETO**  
**ADV.(A/S)** : **SOCIEDADE DE ADVOGADOS MUDROVITSCH**  
**ADV.(A/S)** : **RODRIGO DE BITENCOURT MUDROVITSCH**

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. COMPOSIÇÃO DE TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INDICAÇÃO POR LIVRE ESCOLHA PELO GOVERNADOR. SUPOSTA CONTRARIEDADE AO ACÓRDÃO DO PLENÁRIO DO STF NA ADI 4.659/DF. ALEGADO RISCO À ORDEM PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE NA ALEGAÇÃO. PRÉVIAS MANIFESTAÇÕES DESTA CORTE SOBRE O CASO CONCRETO. RCLS 44.461 E 44.644. INEXISTÊNCIA DE AUDITORES APTOS À NOMEAÇÃO. ESTREITO ÂMBITO DE COGNIÇÃO DO INCIDENTE DE CONTRACAUTELA. PEDIDO DE SUSPENSÃO INDEFERIDO.**

**DECISÃO:** Trata-se de pedido de suspensão de segurança ajuizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Acre, com o objetivo de sustar decisão do oriunda do Tribunal de Justiça do Estado do Acre, a qual deferiu liminarmente a antecipação dos efeitos da tutela jurisdicional nos autos do Mandado de Segurança nº 1001997-02.2020.8.01.0000.

Narra que, em razão do falecimento do Conselheiro José Augusto

SS 5442 / AC

Araújo de Faria, ocorrido no dia 12/07/2020, abriu-se a vacância do cargo, conforme Portaria nº 104/2020. Em 28/10/2020, o Governador do Estado, alegando que a única Conselheira Substituta (Auditora) em exercício tinha 65 anos de idade e não podia ser indicada, encaminhou a Mensagem nº. 1.735, a qual anexa, com a indicação do Sr. José Ribamar Trindade de Oliveira, Secretário da Casa Civil, para a vaga aberta do cargo de Conselheiro do TCE/AC. Tendo sido o nome aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado Acre, foi nomeado pelo Governador do Estado em 30/11/2020.

Após, José Ribamar Trindade de Oliveira impetrou o referido mandado de segurança junto ao Tribunal de Justiça do Estado do Acre contra suposto ato administrativo omissivo do Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Acre de conferir a posse ao Conselheiro nomeado, mesmo havendo expediente do Governador do Estado solicitando a execução do ato administrativo. Relata que a tutela de urgência foi concedida em 01/12/2020, para determinar ao TCE/AC que no prazo de 48 horas efetive a posse do impetrante.

Sustenta que a decisão ora impugnada causa grave lesão à ordem pública, uma vez que *“o impetrante não possui direito à posse na vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Acre, por não pertencer à classe de Conselheiro Substituto (Auditor) cuja vaga é vinculada por força do art. 73, §2º, I c/c art. 75 da CF/88 e art. 108, II da LC nº 38/1993 (LOTCE/AC)”*, alegando, ainda, o malferimento de regras constitucionais atinentes ao preenchimento da vaga de Conselheiro de Tribunal de Contas.

Requeru, por estes argumentos, a concessão de liminar para a imediata suspensão dos efeitos da decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 1001997-02.2020.8.01.0000, além da *“declaração de que os efeitos da suspensão deferida sejam mantidos até o trânsito em julgado da decisão de mérito a ser proferida no MS nº 1001997-02.2020.8.01.0000, a teor do disposto no § 3º do art. 297 do mencionado Regimento Interno do STF”*.

Em 2 de dezembro de 2020, deferi tutela provisória de urgência, determinando a suspensão da eficácia da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre nos autos do Mandado de Segurança nº

SS 5442 / AC

1001997-02.2020.8.01.0000 (doc. 14), até decisão posterior.

O interessado José Ribamar Trindade de Oliveira apresentou contrariedade à pretensão do órgão requerente (doc. 16), aduzindo, em síntese, que: (i) a inexistência de esgotamento de instâncias, de modo a restar obstado o conhecimento do presente incidente; (ii) a ausência de debate de índole constitucional, porquanto a discussão subjacente ao processo de origem diria respeito ao cumprimento de Decreto do Governador do Acre; (iii) o fato de a discussão do caso concreto já estar ocorrendo em outros mandados de segurança no Tribunal de origem e perante este Supremo Tribunal Federal, nas Rcl's 44.461 e 44.464; (iv) a necessidade de revolvimento do conjunto fático, que impediria o seguimento do presente incidente; (v) a não aplicação dos entendimentos firmados pelo Plenário do STF nas ADI's 892/MC e 4.659/DF, ante a inexistência de identidade; (vi) a inexistência de lesão à ordem pública no cumprimento da decisão impugnada.

É o relatório. **DECIDO.**

*Ab initio*, consigno que a legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

*"Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de*

SS 5442 / AC

*viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde, a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]” (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).*

Dada a natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. esse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016).

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782-AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112-AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de

**SS 5442 / AC**

interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.038/1990.

*In casu*, trata-se de incidente de contracautela ajuizado pelo Tribunal de Contas do Acre contra decisão do Tribunal de Justiça daquele Estado, que determinou a posse de José Ribamar Trindade de Oliveira no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Acre, sob a alegação de que a vaga de conselheiro em questão deveria ser destinada a membro do corpo técnico de auditores do Tribunal oriundo do cargo de Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas. Considerando se tratar de decisão proferida por tribunal, bem como a índole constitucional da matéria controvertida, relacionada à forma de composição do quadro de conselheiros Tribunais de Contas dos Estados, verifico cabível o presente pedido perante este Supremo Tribunal Federal.

Nada obstante, não se vislumbra, no caso concreto, potencial lesão de natureza grave ao interesse público a possibilitar a concessão da medida cautelar pleiteada. Isto porque, em primeiro lugar, em que pese o Tribunal de Contas autor alegue a existência de divergência entre a decisão impugnada e a jurisprudência vinculante desta Corte, notadamente em relação à ADI 4.659, verifico que **este Supremo Tribunal Federal já se manifestou por duas vezes** no sentido da inexistência de estrita aderência entre o caso concreto objeto do processo de origem e o paradigma mencionado. Trata-se do acórdão proferido pela Segunda Turma desta Corte, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, e da decisão monocrática proferida pela Ministra Cármen Lúcia, respectivamente nas Reclamações 44.461 AgR e 44.644.

Com efeito, a Rcl 44.461 foi proposta pela Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas - Audicon justamente contra os atos do Governador do Acre e da Assembleia Legislativa do Estado que, respectivamente, nomearam e ratificaram a nomeação do interessado José Ribamar Trindade de Oliveira no cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, tendo a reclamante alegado ofensa à ADI 4.659. Naquele feito, o Ministro relator entendeu ausente o requisito da estrita aderência entre o caso concreto e o

SS 5442 / AC

paradigma invocado, pois o no julgamento da ADI 4.659, o Plenário do STF não se manifestou sobre a “*ordem de preenchimento das vagas de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais*”. O entendimento do eminente Ministro Relator restou placitado pela Segunda Turma desta Corte no julgamento do agravo interposto, conforme se verifica da ementa e de trecho do acórdão prolatado, *in verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA AO PARADIGMA INDICADO. ADI 4.659/DF. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - É imprescindível a demonstração da estrita aderência entre a decisão reclamada e o acórdão apontado como paradigma. II - A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal. III - Agravo regimental a que se nega provimento”. (Rcl 44.461 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 08/01/2021).

“Destaco que, como explicitado anteriormente, na ADI 4.659/DF, esta Corte julgou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Alagoas que autorizava a livre nomeação de Conselheiro, pelo Governador, quando não existissem membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e/ou Auditores.

Todavia, na inicial, a reclamante alega que os atos praticados pelo Governador e pela Assembleia Legislativa do Estado do Acre, tendentes à escolha e nomeação da sexta vaga de Conselheiro no Tribunal de Contas no Estado, não poderia ser de livre escolha do Mandatário estadual, mas vinculada à Classe dos Conselheiros Substitutos (Auditores).

Desse modo, a hipótese do paradigma não se amolda ao pedido da agravante, tendo em vista que em seu julgamento não houve manifestação a respeito da ordem de preenchimento das vagas de Conselheiros das Cortes de Contas estaduais. (...)”.

No mesmo sentido se deu o entendimento da Ministra Carmén Lúcia

SS 5442 / AC

na Rcl 44.644, ajuizada pela Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCOM contra os mesmos atos do Governador do Estado e da Assembleia Legislativa do Acre, conforme se verifica da ementa de sua decisão monocrática, *in verbis*:

“RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ACRE. VAGA A SER PREENCHIDA POR AUDITOR. INEXISTÊNCIA DE CANDIDATO APTO. AUDITORA COM IDADE SUPERIOR A 65 ANOS. INDICAÇÃO DE CANDIDATO PELO GOVERNADOR DO ESTADO. APROVAÇÃO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ALEGADA NECESSIDADE DE RESERVA DA VAGA CUI DESTINAÇÃO A MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. APONTADO DESCUMPRIMENTO DAS DECISÕES PROFERIDAS NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NS. 374, 2.209, 2.596 E 4.659. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES: INAPLICABILIDADE. PRECEDENTES. RECLAMAÇÃO A QUAL SE NEGA SEGUIMENTO”. (Rcl 44.644, Rel. Min. Carmén Lúcia, decisão monocrática, DJe 13/01/2021).

A existência de manifestações prévias deste Supremo Tribunal Federal acerca da inaplicabilidade do entendimento firmado na ADI 4.659 ao caso concreto, em virtude de suas particularidades fáticas, conquanto não possa ser considerada vinculante, revela, neste juízo mínimo de delibação acerca da matéria de fundo cabível no pedido de suspensão, a ausência de plausibilidade (*fumus boni iuris*) na argumentação do órgão autor, de modo a obstar deferimento da medida de contracautela ora postulada.

Ademais, o órgão autor não se desincumbiu do ônus de demonstrar de plano os efeitos alegadamente danosos à ordem pública na eventual manutenção da decisão provisória impugnada - pela qual restaria possibilitada a posse no cargo de conselheiro nomeado pelo Governador

SS 5442 / AC

do Estado e aprovado pela Assembleia Legislativa. Isto porque sua posse não se dará em prejuízo imediato da posse de outrem, haja vista a aparentemente incontroversa ausência de candidato apto oriundo da carreira de auditor. Saliente-se, no ponto, que a lesão ao interesse público apta ensejar a concessão excepcional da medida de contracautela há de se qualificar como grave, nos termos expressos dos artigos 4º, caput, da Lei 8.437/1992, 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF, o que não se verifica no caso concreto.

Por fim, consigno, ainda uma vez, que o âmbito de cognição possível nos incidentes de contracautela é necessariamente restrito, devendo se ater à existência ou não de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Destarte, a análise exauriente acerca da correta adequação das decisões impugnadas à ordem constitucional há de ser realizada pelas vias recursais ordinárias e extraordinárias facultadas ao órgão autor e às entidades de classe autoras das Reclamações 44.461 e 44.644, não podendo constituir o objeto precípua do presente pedido de suspensão, que não se presta ao papel de sucedâneo recursal.

Destarte, nos estritos limites de cognição possíveis no âmbito do presente incidente, não verifico o risco de lesão grave à ordem pública pela decisão objurgada, o que obsta o deferimento da medida de contracautela ora postulada.

*Ex positis*, **INDEFIRO O PEDIDO DE SUSPENSÃO** formulado, com fundamento no artigo 13, XIX, do RISTF, combinado com o art. 297 do RISTF e com o art. 15, *caput*, da Lei 12.016/2009, **revogando a liminar anteriormente deferida.**

Publique-se. Int..

Brasília, 13 de janeiro de 2021.

Ministro LUIZ FUX

Presidente

*Documento assinado digitalmente*