

RECLAMAÇÃO 98.864 PARAÍBA

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECLTE.(S)	: CARLOS TIBERIO LIMEIRA SANTOS FERNANDES
ADV.(A/S)	: EDUARDO QUEIROGA ESTRELA MAIA PAIVA E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S)	: NÃO INDICADO

DECISÃO: Trata-se de reclamação constitucional, com pedido liminar, proposta por Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes em face de decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, nos autos dos Agravos de Instrumento 0816032-48.2026.8.15.0000 e 0816380-66.2026.8.15.0000.

O reclamante alega que as autoridades reclamadas desrespeitaram a autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.421 ao suspenderem a tutela de urgência concedida em seu favor na ação anulatória ajuizada contra acórdãos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

Sustenta que os referidos acórdãos da Corte de Contas lhe imputaram débito e aplicaram sanções sem a demonstração de dolo ou erro grosseiro, em afronta ao art. 28 da LINDB e à interpretação conferida pelo STF no julgamento do paradigma invocado.

Afirma que as irregularidades apontadas pelo TCE/PB decorreram de inconsistências cadastrais identificadas no *Programa Cartão Alimentação*, cuja base de dados foi estruturada antes de sua gestão e permaneceu praticamente inalterada no exercício de 2021.

Alega, ainda, que a execução operacional do programa era atribuída a diversos setores e servidores da administração, inexistindo atuação pessoal sua capaz de caracterizar dolo ou erro grosseiro. Acrescenta que as circunstâncias excepcionais decorrentes da pandemia de Covid-19 impediram a realização de recadastramento em larga escala dos beneficiários, argumento que não teria sido devidamente apreciado pela Corte de Contas.

Defende que a decisão do juízo de primeiro grau limitou-se ao

controle de legalidade dos acórdãos impugnados, examinando a observância dos requisitos legais para a responsabilização pessoal do agente público, e não promoveu indevida revisão do mérito administrativo.

Por fim, sustenta que as decisões reclamadas esvaziaram a eficácia vinculante do entendimento firmado na ADI 6.421 ao afastarem a exigência de demonstração de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do gestor público e ao impedirem o exercício do controle jurisdicional sobre a observância desse requisito.

Requer, assim, a concessão de medida liminar para suspender os atos reclamados, bem como os efeitos da decisão proferida no TCE/PB 04490/2022.

No mérito, pede a procedência da reclamação para cassar as decisões reclamadas, desde logo *“anulando-se a condenação do Reclamante no processo TCE/PB n. 04490/2022 ou, subsidiariamente, determinando-se ao TJPB que profira nova decisão com observância da autoridade da ADI 6.421”*.

É o relatório.

Decido.

Extraí-se dos autos que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba rejeitou as contas do reclamante, na condição de Secretário de Desenvolvimento Urbano, referentes ao exercício de 2021, em razão de irregularidades verificadas no *Programa Cartão Alimentação*, sob a responsabilidade da secretaria por ele dirigida. As irregularidades consistiram, entre outros aspectos, na falta de fidedignidade dos registros mantidos pela SEDH e em inconsistências formais, a exemplo da concessão do benefício a pessoas que não demonstraram situação de necessidade. Na ocasião, imputou ao gestor débito na importância de R\$ 4.195.975,00 e multa no valor de R\$ 13.320,52 (ACÓRDÃO APL – TC – 00607/2023). Confira-se trecho da decisão proferida pela Corte de Contas:

“Ao cotejarmos todas os dados fornecidos pelo Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, restaram demonstradas a

ineficiência no acompanhamento do programa Cartão Alimentação, a falta de fidedignidade dos registros mantidos pela SEDH e, por consequência, a baixa confiabilidade dos dados apresentados, bem assim, divergências nas informações enviadas ao Tribunal durante a instrução processual, afora as demais inconsistências formais anteriormente destacadas, a exemplo da percepção de benefício por pessoas que não demonstraram situação de necessidade. Logo, por força do constatado, deve ser atribuído débito ao Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes no montante de R\$ 4.195.975,00 (R\$ 1.847.850,00 + R\$ 2.348.125,00), em razão das inidoneidades dos dados relacionados a identificações dos beneficiários.

Efetivamente, restou evidenciado desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios apropriados justificadores dos dispêndios glosados. Deste modo, concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos convenientes que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie. Destarte, o artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

(...)

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB),

JULGUE IRREGULARES as contas de gestão do antigo ordenador de despesas da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano – SEDH, Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, CPF n.º ***.629.154-**, relativas ao exercício financeiro de 2021.

2) IMPUTE ao então gestor da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, CPF n.º ***.629.154-**, débito na importância de R\$ 4.195.975,00 (quatro milhões, cento e noventa e cinco mil, novecentos e setenta e cinco reais), equivalente a 64.533,61 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, atinente a dispêndios não demonstrados com concessões de benefícios do Programa Cartão Alimentação, em razão da indicação de pessoas falecidas ou da inidoneidade nos dados de identificação dos favorecidos.

(...)

4) Com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB, APLIQUE MULTA ao antigo administrador da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano – SEDH, Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, CPF n.º ***.629.154-**, no valor de R\$ 13.320,52 (treze mil, trezentos e vinte reais e cinquenta e dois centavos), correspondente a 204,87 UFRs/PB”. (eDOC 9, p. 11-13)

Ao apreciar o recurso de reconsideração interposto pelo reclamante, o Tribunal de Contas deu-lhe parcial provimento para reduzir o débito inicialmente imputado, de R\$ 4.195.975,00 para R\$ 1.517.340,00, com fundamento em nova análise técnica que considerou base de dados mais confiável indicada pelo gestor (Acórdão APL-TC nº 00004/2025). Confira-se:

“Por fim, no que diz respeito às execuções de despesas do Programa Cartão Alimentação, cumpre destacar que, originalmente, este Pretório de Contas atribuiu ao Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, débito no montante de R\$ 4.195.975,00 (quatro milhões, cento e noventa e cinco mil, novecentos e setenta e cinco reais), após apuração da unidade técnica de instrução desta Corte que demandou, conforme já mencionado no acórdão combatido, complexas consultas a diversas bases de dados e participação efetiva de vários profissionais. Na oportunidade, foram identificados diversos casos incomuns nos dados dos beneficiários do programa, a saber, pessoas já falecidas que supostamente teriam recebido o valor assistencial, bem como desvio de finalidade do programa, com pagamentos a favorecidos que não se enquadravam no perfil de extrema vulnerabilidade social.

Em análise ao presente recurso de reconsideração, os especialistas deste Pretório, acolhendo argumentos trazidos pelo Dr. Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes, passaram a considerar regulares os dados associados a qualquer um dos membros do grupo familiar do auxiliado, incluídos no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. Neste diapasão, a revisão técnica resultou em uma redução no valor dos dispêndios não comprovados para R\$ 2.170.790,00 (dois milhões, cento e setenta mil, setecentos e noventa reais), entendimento acompanhado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB. Destarte, a análise técnica, assim como anteriormente, levou em conta os Números de Identificações Sociais – NIS dos beneficiários, especificamente no mês de junho de 2021, e os Cadastros de Pessoas Físicas – CPFs dos assistidos para os demais períodos do exercício financeiro apreciado.

Nada obstante, com licença aos entendimentos técnicos e ministerial, entendo plausíveis as alegações trazidas pelo impetrante do pedido de reconsideração, Dr. Carlos Tibério

Limeira Santos Fernandes, no sentido de que a avaliação seja realizada, em sua totalidade, com fundamento na base de dados mais confiável e ampla, envolvendo os números dos CPFs dos beneficiários e demais membros da unidade familiar cadastrada no CadÚnico, na medida em que, dada a continuidade do programa assistencial, não se mostra razoável a utilização de uma fonte de informações distinta unicamente para o período de junho de 2021.

Assim, tomando como fundamento a nova apuração da unidade de instrução da Corte, fls. 39.033/39.036, observa-se que restaram evidenciados 2.662 casos de inconsistências nos dados apresentados pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano - SEDH, sendo 2.274 incorreções nos CPFs e 388 registros de beneficiários ou responsáveis falecidos. E, tendo em vista que nos meses de janeiro e fevereiro o valor do auxílio alcançou a importância de R\$ 35,00 (trinta e cinco reais), passando, a partir de março de 2021, para R\$ 50,00 (cinquenta reais), valor mantido até o final do período, entendo, salvo melhor juízo, que o débito inicialmente imputado, R\$ 4.195.975,00 (quatro milhões, cento e noventa e cinco mil, novecentos e setenta e cinco reais), deve ser reduzido para R\$ 1.517.340,00 (um milhão, quinhentos e dezessete mil, trezentos e quarenta reais), conforme quadro detalhado a seguir". (eDOC 10, p. 6-7; grifo nosso)

Inconformado com a solução adotada pela Corte de Contas Estadual, Carlos Tibério Limeira Santos Fernandes ajuizou ação anulatória, com pedido de tutela de urgência, requerendo a desconstituição dos Acórdãos APL-TC 00607/2023 e APL-TC 00004/2025.

Na referida ação, o autor sustenta que as inconsistências apontadas pelo TCE/PB decorrem de cadastro estruturado antes de sua gestão, havendo apenas uma inclusão de beneficiário em 2021. Aduz que a pandemia de Covid-19 inviabilizou o recadastramento presencial em

larga escala e que as contas dos exercícios anteriores foram aprovadas sem ressalvas quanto ao programa. Por fim, alega não ter sido demonstrada a existência de dolo ou erro grosseiro, tendo sua responsabilização se baseado em inconsistências cadastrais que atingiriam cerca de 5% dos beneficiários.

O Juízo da Vara de Executivos Fiscais da Capital deferiu a tutela de urgência para suspender os efeitos dos acórdãos impugnados e das CDAs emitidas em desfavor do autor, por reconhecer a plausibilidade jurídica das alegações deduzidas na ação. Considerou, em especial, a possível ausência de demonstração de dolo ou erro grosseiro, a alegada violação do dever de fundamentação, a desconsideração das circunstâncias concretas que envolveram a atuação do gestor, bem como a suposta desproporcionalidade das sanções aplicadas e a inexistência de demonstração de dano efetivo ao erário. Eis o trecho pertinente da decisão:

“4.1. Ausência, em tese, de demonstração de dolo ou erro grosseiro

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**.

O TCE/PB, nos acórdãos impugnados, **não identificou** qualquer conduta dolosa do autor. Tampouco descreveu ato ou omissão que pudesse ser qualificada como erro grosseiro à luz desses parâmetros legais. A Corte de Contas limitou-se a apontar a existência de **2.662 registros com inconsistências cadastrais** no Programa Cartão Alimentação (2.274 incorreções em CPFs e 388 beneficiários ou responsáveis falecidos), e dessa constatação presumiu a responsabilidade pessoal do gestor.

Essa forma de responsabilização objetiva, baseada exclusivamente no resultado da fiscalização, é **incompatível**

com o regime jurídico instituído pelo art. 28 da LINDB.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da **ADI nº 6.421** (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 11/03/2024), reconheceu a constitucionalidade desse dispositivo e assentou que a responsabilidade pessoal do agente público exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro, compreendido como imprudência, negligência ou imperícia efetivamente graves.

A situação concreta do autor está distante desse padrão. O cadastro de beneficiários do Programa Cartão Alimentação foi estruturado em **2019**, antes de sua posse como Secretário de Estado, ocorrida em janeiro de 2020. Ao longo de toda sua gestão, o cadastro permaneceu praticamente estático, sofrendo apenas reduções sucessivas (de 51.006 para 50.133 beneficiários), sendo a **inclusão de um único beneficiário** a única alteração promovida em 2021.

Entre o autor e a execução operacional do programa havia pelo menos **85 servidores** distribuídos em 4 níveis hierárquicos (Secretaria Executiva, Diretoria, Gerência Executiva e Gerências Operacionais).

Exigir que o Secretário de Estado identificasse pessoalmente eventuais inconsistências em milhares de registros cadastrais de um programa com mais de 50.000 beneficiários converteria o dever de supervisão em obrigação de fiscalização direta e integral sobre cada ato administrativo, o que é humanamente impossível e contraria os princípios da eficiência estatal e da segregação de funções.

4.2. Violação, em tese, ao dever de fundamentação e inobservância das circunstâncias concretas

O **art. 22 da LINDB** determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os **obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo. O § 1º do mesmo artigo impõe que, em

decisão sobre regularidade de conduta, sejam consideradas as **circunstâncias práticas** que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

O autor, em sua defesa administrativa perante o TCE/PB, sustentou expressamente que o contexto excepcional da **pandemia de Covid-19** tornava incompatível a realização de recadastramento presencial em larga escala dos mais de 50.000 beneficiários do Programa Cartão Alimentação, sob pena de suspensão do benefício a milhares de famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.

Os acórdãos impugnados, entretanto, não enfrentaram esse argumento. A única menção à pandemia no julgado consta do relatório, exclusivamente para registrar a tese defensiva. Não há qualquer exame sobre os reflexos da emergência sanitária na gestão do programa, sobre a viabilidade do recadastramento naquele contexto ou sobre os riscos sociais da eventual suspensão dos benefícios.

Essa omissão viola o **dever de fundamentação** que rege a atividade decisória, comprometendo, em tese, a validade dos acórdãos do TCE/PB.

Exigir, anos depois, que o autor tivesse adotado solução diversa significa desconsiderar as circunstâncias concretas que condicionavam sua atuação e responsabilizá-lo com base em um **juízo retrospectivo**, incompatível com o art. 22 da LINDB. Exigir que um agente público tivesse agido de forma diferente, anos depois do fato, desconsiderando as dificuldades e os conhecimentos disponíveis na época, é aplicar um padrão de julgamento anacrônico e injusto, exatamente o que o art. 22 da LINDB visa proibir.

4.3. Desproporcionalidade, em tese, das sanções e ausência de dano concreto

O art. 22, § 2º, da LINDB estabelece que, na aplicação de

sanções, devem ser consideradas a natureza e a gravidade da infração, os danos dela decorrentes, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

No caso concreto, as supostas inconsistências estavam restritas a 5% do cadastro de um único programa entre os **37 programas, serviços e ações públicas** executados pela SEDH, que, em 2021, movimentou orçamento superior a **R\$ 158 milhões**. Ainda assim, o TCE/PB aplicou ao autor as mais severas sanções de sua competência: **julgou irregulares as contas, imputou débito superior a R\$ 1,5 milhão, aplicou multa e determinou o encaminhamento de representações ao Ministério Público Estadual e à Justiça Eleitoral.**

A desproporcionalidade se revela ainda mais grave quando se considera que o débito imposto ao autor apoia-se em **dano meramente hipotético**. O TCE/PB não demonstrou prejuízo concreto ao erário. As divergências de CPF podem decorrer de erro material de preenchimento, homonímia ou ausência de atualização das bases de referência. Quanto aos registros de beneficiários falecidos, a morte do titular não implica interrupção imediata do benefício, que permanece destinado à unidade familiar até a atualização cadastral.

Os valores questionados correspondem a **aquisições reais de gêneros alimentícios** por famílias em situação de extrema pobreza. Impingir ao gestor o ressarcimento pessoal de valores que efetivamente se converteram em alimentos para famílias beneficiárias configuraria **enriquecimento sem causa do Estado**.

Em perspectiva comparada, o próprio **Tribunal de Contas da União**, diante de pagamentos indevidos no Auxílio Emergencial que envolveram 135 mil beneficiários falecidos e potencial de R\$ 45,7 bilhões em pagamentos indevidos, limitou-se a determinar ao Ministério da Cidadania a identificação dos beneficiários e a adoção de medidas para recuperação dos

valores e aperfeiçoamento dos controles cadastrais (Acórdão nº 3.142/2021-Plenário). Não impôs a responsabilidade pessoal dos gestores federais.

Assim, a **probabilidade do direito** do autor está suficientemente demonstrada para o fim de concessão da tutela de urgência, restando examinar o perigo da demora”. (eDOC 14; grifos no original)

O Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (AI nº 0816032-48.2026.8.15.0000) e o Ministério Público Estadual (AI nº 0816380-66.2026.8.15.0000) interpuseram agravos de instrumento contra a referida decisão. Em ambos os recursos, foi deferido pedido de atribuição de efeito suspensivo, o que resultou no restabelecimento da eficácia dos acórdãos proferidos pelo TCE/PB. Confirmam-se trechos dos respectivos julgados:

Decisão proferida no AI nº 0816032-48.2026.8.15.0000, durante o plantão judicial:

“Compulsando detidamente os autos, entendo, em sede de cognição sumária (*primo ictu oculi*), que assiste razão à agravante. É certo que as decisões proferidas pelos Tribunais de Contas submetem-se ao controle jurisdicional, não se encontrando imunes à apreciação do Poder Judiciário. Todavia, em prestígio à repartição constitucional de competências e à autonomia conferida às Cortes de Contas, tal controle deve restringir-se ao exame da legalidade do ato, abrangendo, entre outros aspectos, a observância do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa, da competência da autoridade prolatora e da motivação da decisão. Não compete ao Poder Judiciário, contudo, substituir-se ao órgão de controle externo para reavaliar o mérito administrativo ou o juízo técnico que fundamentou a deliberação impugnada.

(...)

No caso concreto, verifica-se, em análise perfunctória, que a decisão impugnada acabou por extrapolar os limites do controle jurisdicional.

Embora o magistrado de origem tenha afirmado que a pretensão deduzida se restringiria ao controle de legalidade dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas do Estado, a fundamentação adotada revela conclusão diversa. Com efeito, ultrapassando os estreitos limites do controle jurisdicional da legalidade, a decisão recorrida promoveu verdadeira revisão do mérito administrativo da deliberação proferida pela Corte de Contas.

Isso porque o juízo singular não se limitou a verificar a existência de eventual vício procedimental, ofensa ao contraditório, à ampla defesa, ao dever de motivação ou qualquer outra ilegalidade manifesta apta a macular o processo administrativo. Ao contrário, procedeu à reanálise dos elementos probatórios produzidos na esfera do Tribunal de Contas, reavaliando as circunstâncias fáticas do caso concreto para concluir, entre outras premissas, pela inexistência, em tese, de dolo ou erro grosseiro do gestor, pela insuficiência da fundamentação adotada pela Corte de Contas, pela desproporcionalidade das sanções aplicadas e até mesmo pela inexistência de dano efetivo ao erário.

Em outras palavras, a decisão impugnada não se restringiu ao exame da juridicidade dos acórdãos questionados, mas substituiu o juízo técnico formulado pelo órgão constitucionalmente incumbido do controle externo pelo convencimento do magistrado acerca da suficiência das provas, da adequação da responsabilização do gestor, da valoração das circunstâncias do caso e da própria conveniência das conclusões alcançadas pela Corte de Contas.

A distinção é relevante. O controle de legalidade autoriza o Poder Judiciário a invalidar decisões dos Tribunais de Contas quando demonstrada violação à ordem jurídica. Não lhe é dado, contudo, reapreciar o conjunto fático-probatório, redefinir a responsabilidade do gestor, substituir a interpretação técnica adotada pelo órgão de controle externo ou revisar a dosimetria das sanções sob o fundamento de que outra solução lhe pareceria mais adequada.

Ao afirmar, por exemplo, que o Tribunal de Contas “não demonstrou a ocorrência de dolo ou erro grosseiro”, que “as divergências cadastrais poderiam decorrer de erros materiais”, que “os valores questionados efetivamente se converteram em alimentos para famílias em situação de vulnerabilidade” e que as sanções seriam desproporcionais, o juízo de origem não identificou vícios de legalidade intrínsecos aos acórdãos, mas passou a exercer nova valoração da prova e das conclusões técnicas extraídas pela Corte de Contas, ingressando em matéria afeta ao mérito administrativo da decisão impugnada.

Em juízo de cognição sumária, portanto, **verifica-se que a decisão recorrida extrapolou os limites do controle jurisdicional constitucionalmente admitido sobre os atos dos Tribunais de Contas**, circunstância que evidencia, ao menos em tese, a probabilidade de provimento do presente agravo de instrumento”. (eDOC 15)

Decisão proferida no AI 0816380-66.2026.8.15.0000 pelo Desembargador Relator:

“Cumpre destacar que a pretensão suspensiva deduzida pelo Ministério Público guarda estrita consonância com a orientação já consignada nos autos do Agravo de Instrumento conexo nº 0816032-48.2026.8.15.2001, interposto pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. No referido recurso conexo, a

decisão de primeiro grau já teve seus efeitos devidamente sustados por força de provimento cautelar (ID 43695597), de modo que o deferimento do pleito ministerial atende ao dever de coerência e simetria da prestação jurisdicional (CPC, art. 926), ratificando a integral suspensão da eficácia da liminar originária.

Neste momento processual, em consonância ao entendimento já exposto nos Autos do Agravo de Instrumento nº 0816032-48.2026.8.15.2001, entendo que a decisão liminar de primeiro grau realizou indevida incursão no mérito administrativo do julgamento de contas.

O controle jurisdicional sobre as decisões dos Tribunais de Contas limita-se ao exame da regularidade formal do procedimento, da observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, sendo vedado ao Poder Judiciário reavaliar valorações probatórias e substituir o juízo técnico-contábil do controle externo.

(...)

No caso concreto, o TCE/PB apurou irregularidades na gestão de recursos do Programa Cartão Alimentação no exercício de 2021, decorrentes de inconsistências em CPFs e pagamentos a beneficiários falecidos, exercendo sua competência constitucional privativa (ID 164174262, ID 164174263).

(...)

O Juízo de origem, contudo, em cognição sumária, sem manifestação prévia do Estado da Paraíba, reanalisou o Acórdão do TCE, ao reavaliar os critérios técnicos utilizados pela Corte de Contas, inclusive, a valoração técnica realizada acerca da conduta do Agravado e sua responsabilidade.

Portanto, a concessão de tutela provisória de urgência

para suspender os efeitos de decisões proferidas pelos Tribunais de Contas exige postura de extrema cautela e rigor hermenêutico por parte do Poder Judiciário.

(...)

A mera alegação genérica do ex-gestor de ausência de dolo ou o receio abstrato decorrente do regular prosseguimento da Execução Fiscal não autorizam a desconstrução cautelar do acórdão da Corte de Contas, sob pena de se subverter a sistemática constitucional de fiscalização orçamentária.

Por sua vez, o perigo de dano grave decorre do esvaziamento da eficácia do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas, da paralisação indevida da Execução Fiscal nº 0855909-40.2025.8.15.2001 e da frustração da recomposição do erário”. (eDOC 16)

Como se vê, os relatores dos agravos de instrumento entenderam que a decisão de primeiro grau extrapolou os limites do controle jurisdicional incidente sobre os atos dos Tribunais de Contas. Segundo consignado nos pronunciamentos acima transcritos, o magistrado de origem não teria se restringido ao exame da legalidade dos acórdãos impugnados, mas promovido verdadeira reavaliação de aspectos relacionados ao mérito administrativo do julgamento de contas, mediante nova valoração do conjunto probatório e dos critérios técnicos adotados pela Corte de Contas.

Daí o ajuizamento da presente reclamação, na qual aponta-se violação ao entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADI 6.421.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da referida ADI 6.421, reconheceu, no que interessa ao caso dos autos, a constitucionalidade do art. 28 da LINDB, que assim dispõe:

“Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por

suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

Naquela ocasião, o Plenário assentou que a responsabilização pessoal do agente público não pode decorrer automaticamente da constatação de irregularidades ou da simples posição hierárquica ocupada pelo gestor, exigindo-se a demonstração de dolo ou de erro grosseiro, compreendido este como atuação marcada por imprudência, negligência ou imperícia efetivamente graves.

Assentou-se, ainda, que a aferição da responsabilidade deve considerar as circunstâncias concretas que envolveram a atuação do agente, os obstáculos enfrentados e as limitações práticas existentes no momento da tomada da decisão. Confira-se a ementa:

“Direito administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 966/2020. Art. 28 da LINDB. Arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Responsabilidade civil e administrativa de agentes públicos. Hipóteses de dolo ou erro grosseiro. 1. Ação direta de inconstitucionalidade que questiona a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), nos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019 e na Medida Provisória nº 966/2020. 2. A medida provisória questionada (MP nº 966/2020) perdeu a eficácia em decorrência do término do prazo para sua votação pelo Congresso Nacional, o que enseja o prejuízo parcial das ações diretas. 3. O art. 37, § 6º, da CF não impõe um dever absoluto de responsabilidade em caso de qualquer espécie de culpa. É competência do legislador ordinário dimensionar adequadamente a culpa juridicamente relevante para fins da responsabilidade civil regressiva do agente público. 4. Essa definição deve respeitar o princípio da

proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. Caso o legislador restrinja demasiadamente o conceito de culpa do administrador, de modo a inviabilizar sua responsabilização em casos verdadeiramente graves, estaremos diante de uma afronta ao art. 37, § 6º, da CF e ao princípio republicano. 5. A restrição da responsabilidade pessoal do agente público às hipóteses de dolo ou erro grosseiro não é, em tese, inconstitucional. Eventuais situações de incompatibilidade com a Constituição serão verificadas, caso a caso, na qualificação do que seja erro grosseiro, que deve abranger as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves. 6. Perda parcial do objeto da ação quanto ao pedido de declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 966/2020, e, na parte conhecida, improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 28 da LINDB e dos arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019. Fixação da seguinte tese de julgamento: “1. Compete ao legislador ordinário dimensionar o conceito de culpa previsto no art. 37, § 6º, da CF, respeitado o princípio da proporcionalidade, em especial na sua vertente de vedação à proteção insuficiente. 2. Estão abrangidas pela ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves.” (ADI 6.421, Rel. Min. LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 17.04.2024)

Conforme já relatado, no caso em análise, verifica-se que o Juízo de primeiro grau concedeu a tutela de urgência por vislumbrar possível incompatibilidade dos acórdãos do TCE/PB com o regime de responsabilização pessoal definido pelo art. 28 da LINDB e interpretado por esta Suprema Corte na ADI 6.421. Para tanto, destacou, entre outros fundamentos, que a Corte de Contas teria imputado débito ao reclamante sem indicar concretamente conduta dolosa ou erro grosseiro, limitando-se a extrair sua responsabilidade da existência de inconsistências

cadastrais verificadas no programa social sob sua supervisão.

Não obstante, as decisões reclamadas concluíram que a análise da existência, ou não, de demonstração de dolo ou erro grosseiro configuraria indevida incursão no mérito administrativo do julgamento de contas, razão pela qual reputaram excedidos os limites do controle jurisdicional.

Tal compreensão, contudo, termina por inviabilizar justamente a verificação do requisito que o precedente vinculante reconheceu como indispensável para a responsabilização pessoal do agente público. Afinal, se a imposição de débito e sanções pessoais pressupõe a demonstração de dolo ou erro grosseiro, a aferição da presença desses elementos pelo Poder Judiciário integra o próprio **controle de legalidade** do ato sancionador.

Assim, ao afastarem a possibilidade de controle jurisdicional acerca da observância dos pressupostos estabelecidos no art. 28 da LINDB, os atos reclamados acabaram por esvaziar a eficácia do entendimento firmado na ADI 6.421.

Ante o exposto, **julgo procedente** a presente reclamação para cassar as decisões proferidas nos Agravos de Instrumento 0816032-48.2026.8.15.0000 e 0816380-66.2026.8.15.0000, por afronta à autoridade da decisão proferida por esta Corte na ADI 6.421, **restabelecendo os efeitos da tutela de urgência concedida, na ação anulatória, pelo Juízo da Vara de Executivos Fiscais da Comarca da Capital.**

Comunique-se com urgência.

Publique-se.

Brasília, 19 de agosto de 2026.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente