



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

PARECER

Processo nº: 695981/739748/789184
Relator: Conselheiro José Alves Viana
Natureza: Prestação de Contas/Recurso de Reconsideração/Pedido de Reexame
Município: Bom Jesus do Galho
Exercício: 2004
Responsável: Aníbal Borges

Excelentíssimo Senhor Relator:

Relatório

Pedido de reexame em prestação de contas do Prefeito Municipal de Bom Jesus do Galho referente ao exercício de 2004.

O recorrente apresentou as alegações de fls. 01/07.

A Unidade Técnica, às fls. 13/16, efetuou análise, concluindo, em síntese, pela manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas.

Os autos vieram ao MPC para parecer indispensável, conforme o art. 61, IX, “e”, do RITCE.

Fundamentação

Preliminares

1. Do juízo de admissibilidade recursal

Os requisitos de admissibilidade dos recursos, segundo lição de Alexandre Freitas Câmara, dividem-se em “condições do recurso” e pressupostos recursais.

Para o autor, “as ‘condições do recurso’ são os requisitos exigidos para que se possa considerar legítimo o exercício do poder de ação nesta manifestação consistente na interposição do recurso.”¹ Nesse sentido, importa considerar que “[...] às ‘condições da ação’ (legitimidade das partes, interesse de agir, possibilidade jurídica da demanda) correspondem as ‘condições do recurso’ (legitimidade para recorrer, interesse em recorrer, possibilidade jurídica do recurso).”²

Já os pressupostos recursais “[...] são os requisitos de existência e validade do

¹ CÂMARA. Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Volume II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 60.

² *Idem*, p. 60.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

recurso.”³ Vale notar que “[...] aos pressupostos processuais (juízo investido de jurisdição, partes capazes e demanda regularmente formulada) correspondem os pressupostos recursais (órgão ad quem investido de jurisdição, recorrente com capacidade processual, regularidade formal do recurso).”⁴

Assim, tendo por base tais aspectos, verifico que, no presente recurso, restaram atendidos todos os requisitos de admissibilidade.

2. Da decadência

2.1. Questões prejudiciais

2.1.1. O problema

Os processos de prestação de contas dos Chefes do Poder Executivo dos Municípios vieram ao Ministério Público para emissão do obrigatório parecer. Todos estão pendentes de parecer prévio do Tribunal de Contas além do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias previsto na Constituição Estadual Mineira (art. 180), e a grande parte aguarda apreciação pelo mesmo Tribunal há mais de 5 (cinco) anos.

Nesse contexto, faço as indagações: 1) é possível ao Tribunal de Contas e à Câmara Municipal, respectivamente, emitir parecer prévio e efetuar o julgamento das contas a qualquer tempo? 2) há alguma consequência jurídica para o descumprimento dos prazos previstos constitucional ou legalmente?

Os tópicos seguintes propõem algumas respostas.

2.1.2. A previsão constitucional dos prazos para emissão do parecer prévio e as consequências pelo seu descumprimento

Início pelo texto da Constituição de 1988.

No âmbito federal, de acordo com o art. 71, I da Constituição de 1988, o Tribunal de Contas da União é competente para apreciar as contas anualmente prestadas pelo Presidente da República mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias.

No seu art. 31, a Constituição previu a competência dos Tribunais de Contas Estaduais ou Municipais para a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.

A Constituição não estabeleceu o prazo para a emissão de parecer prévio pelos Tribunais de Contas Estaduais. A meu ver, a decisão foi correta, principalmente em relação às

³ *Idem*, p. 60.

⁴ *Idem*, p. 60-61.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, diante da heterogeneidade de Estados Federados e da diversidade do número de Municípios em cada um, circunstâncias que reforçam a exigência de respeito à autonomia legislativa e de autogoverno dos Estados.

A Constituição ainda definiu regime diferenciado para essa atuação dos Tribunais de Contas em relação às contas municipais quando, no art. 31, §2º, estabeleceu a prevalência do parecer prévio reversível somente com o voto contrário de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal. Essa diferenciação demonstra a intenção do legislador constituinte de possibilitar um regramento específico para a análise de contas municipais, inclusive permitindo a previsão de prazos para a emissão do parecer prévio.

Nesse contexto, a Constituição Estadual, em seus arts. 76, I e 180, previu os prazos de 60 (sessenta) e 360 (trezentos e sessenta) dias para a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas Estadual sobre as contas prestadas respectivamente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

Tanto a Constituição de 1988 quanto a Constituição Estadual foram silentes sobre eventuais conseqüências decorrentes do descumprimento dos prazos em relação ao Tribunal de Contas da União e ao Tribunal de Contas do Estado.

Porém, os prazos têm estatura constitucional. O seu cumprimento deveria ser imperativo e sujeitar os faltosos a alguma conseqüência jurídica.

O julgamento das contas prestadas anualmente envolve a atuação do Tribunal de Contas e da Casa Legislativa. O constituinte estabeleceu prazos razoáveis para a emissão do parecer prévio, visando a celeridade do julgamento político pela Casa Legislativa, o aprimoramento do governo avaliado e o eficaz esclarecimento do eleitorado sobre a atuação de seus eleitos no Poder Executivo.

A idéia inicial era de que a Casa Legislativa atuasse após o exame da prestação pelo Tribunal de Contas. Porém, a meu ver, é necessário evoluir o entendimento para que ela possa atuar diante de uma omissão juridicamente relevante do Tribunal de Contas.

No art. 76, caput, da Constituição Estadual, repetindo texto do art. 71, da CR/88, a titularidade para o controle externo, em especial, das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, foi outorgada ao Poder Legislativo, que atuará com o auxílio do Tribunal de Contas.

Sem prejuízo das demais competências constitucionais do Tribunal de Contas, que o consolidam como entidade autônoma em relação aos demais Poderes da República, é necessário reconhecer que a competência do inciso I, referente às contas anuais, é de emissão do parecer prévio em auxílio ao Poder Legislativo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

A atuação do Tribunal de Contas não chega a ser coadjuvante, porque o art. 31, §2º da CR/88 determina que o parecer prévio apenas deixará de prevalecer com a deliberação contrária de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Essa característica da atuação do Tribunal de Contas deve ser reconhecida sempre que o parecer prévio servir de subsídio para o julgamento feito pela Câmara Municipal.

A Constituição Estadual, na omissão da CR/88, previu o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para a atuação do Tribunal.

O que significa esse prazo? A meu ver, na omissão do Tribunal em emitir o parecer prévio no prazo, a Câmara Municipal está autorizada a julgar as contas do Prefeito Municipal sem o auxílio do Tribunal. Logo, não sendo respeitado o prazo constitucional para apresentação do parecer prévio, a Câmara Municipal poderá realizar o julgamento após o exame, por seus próprios meios, de forma fundamentada.

Passado o prazo constitucional, o Tribunal de Contas estaria impedido de atuar?

Não. Enquanto a Câmara Municipal permanecesse omissa no julgamento das contas, o Tribunal poderia apresentar o parecer prévio. A partir da emissão do parecer e regular envio à Câmara Municipal, ainda que fora do prazo constitucional de 360 (trezentos e sessenta) dias, valeria a regra da prevalência do parecer prévio prevista no art. 31, §2º da CR/88.

Esse raciocínio delimita a aplicação do referido dispositivo de acordo com as circunstâncias nele descritas. É necessário que haja um parecer prévio apresentado para que ele possa prevalecer caso não haja o quórum previsto na sessão da Câmara. Ao mesmo tempo, deve ser respeitado o prazo fixado na Constituição Estadual para a emissão do parecer prévio, em observância à autonomia legislativa dos Estados.

Nesse sentido, não vislumbro ofensa ao art. 31, §2º da CR/88 na conclusão de que a Câmara Municipal possa atuar na omissão do Tribunal de Contas, pois a CR/88 pressupõe a autonomia legislativa dos Estados, principalmente aquela de organização constitucional dos seus Poderes, e o regime diferenciado de prazo para a emissão de parecer prévio, o que legitima a fixação de prazo aos Tribunais Estaduais com conseqüências jurídicas pelo descumprimento.

A exposição é necessária diante do julgamento feito pelo Supremo Tribunal Federal em 2002 sobre norma contida na Constituição Estadual de Santa Catarina. Vale a transcrição da ementa:

1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permite que as contas do município sejam julgadas sem parecer prévio do Tribunal de Contas caso este não emita parecer até o último dia do exercício financeiro. 3. Violação ao art. 31 e seus parágrafos da Constituição Federal. 4. Inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal. 5. Procedência da ação.
(ADI 261 / SC - Tribunal Pleno - Relator: Min. GILMAR MENDES - DJ 28-02-2003)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

O voto condutor do Ministro GILMAR MENDES considerou que o constituinte estadual, ao permitir o julgamento de contas sem a participação do Tribunal de Contas, subverteu o modelo federal, de observância obrigatória. O Ministro MARCO AURÉLIO ainda complementou a breve fundamentação, afirmando que a norma sobre a prevalência do parecer prévio pressuporia a sua obrigatoriedade para o julgamento das contas.

Não votaram nesse julgamento os Ministros ELLEN GRACIE, NELSON JOBIM e CELSO DE MELLO. Dos ministros votantes naquela oportunidade, permanecem apenas os Ministros MARCO AURÉLIO e GILMAR MENDES. A composição atual do STF é bastante diversa, possibilitando um novo entendimento acerca da matéria.

A meu ver, o entendimento do STF acaba por transformar em letra morta norma constitucional destinada a promover os princípios republicano e da eficiência do controle externo com a fixação de prazo para manifestação do Tribunal e imposição de consequência jurídica pelo descumprimento.

A proposta ora apresentada possibilita a convivência das normas, a exigência do prazo constitucional, com consequência jurídica relevante ao ente que o descumprir, e a atuação do Tribunal a qualquer tempo desde que a Câmara Municipal permaneça omissa no julgamento.

2.1.2.1. A posição do Tribunal de Contas de Minas Gerais sobre a possibilidade de julgamento das contas sem o parecer prévio

No Tribunal de Contas de Minas Gerais, a questão chegou a ser enfrentada.

Em primeiro lugar, destaco a Súmula nº 31 do TCE (10/12/87), atualmente em vigor, segundo a qual *“é ineficaz e de nenhuma validade a Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas”*. O texto foi aprovado com base em decisões tomadas em consultas e prestações de contas e no art. 16, §§1º e 2º, da Emenda Constitucional nº 1/1969, cuja redação se assemelha àquela atualmente em vigor, do art. 31, §2º.

Esse entendimento foi adotado recentemente pela 2ª Câmara, em decisão tomada na Prestação de Contas nº 686.694, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Nesse processo, prestação de contas do Município de Gonzaga exercício de 2003, houve a juntada de documentos subscritos por Vereadores, que noticiaram o julgamento das contas pela Câmara Municipal antes da elaboração do parecer prévio do Tribunal, em relação aos exercícios de 2001 a 2006.

O relator decidiu, acompanhado dos demais, pela inconstitucionalidade do julgamento feito pela Câmara Municipal, baseado no art. 31, §2º, da CR/88 e na Súmula nº 31 do TCE, que diz que *“é ineficaz e de nenhuma validade a Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Sobre o mesmo Município, ainda houve apreciação do Tribunal sobre a Prestação de Contas nº 729.458, de relatoria do Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, exercício de 2006. Na ocasião, em 04/08/2009, foi deliberada a afetação do processo ao Pleno para que o Tribunal uniformizasse o entendimento sobre a possibilidade ou não de julgamento das contas pela Câmara Municipal sem o parecer prévio.

Contudo, essa última prestação de contas recebeu parecer prévio da 1ª Câmara pela aprovação das contas, em sessão do dia 19/10/2010, sem ser encaminhada ao Pleno a questão sobre a validade dos julgamentos da Câmara Municipal.

Já as cópias extraídas da Prestação de Contas nº 686.694 foram autuadas como Representação de nº 799.104, distribuída à 2ª Câmara, sob a relatoria do Conselheiro Mauri Torres, ainda sem julgamento.

Esse entendimento deve ser revisto, conforme fundamentação já exposta no item anterior.

2.1.3. Do prazo decadencial para julgamento das contas prestadas anualmente

Descumprido o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias previsto no art. 180 da CEMG, para emissão do parecer prévio, o julgamento das contas poderia ocorrer a qualquer tempo?

A meu ver, não.

O estabelecimento de prazos para a atuação dos órgãos de controle externo atende às cláusulas constitucionais do devido processo legal, em seu aspecto de duração razoável do processo, e da segurança jurídica.

É constitucional que se imponha um prazo para que ocorra o julgamento das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo Municipal.

O ordenamento jurídico brasileiro há muito prevê prazos decadenciais e prescricionais para a atuação da Administração Pública e para o controle sobre seus atos. Cito os seguintes na esfera federal: Decreto nº 20.910/32, art. 1º; CTN, arts. 168, 173 e 174; Lei nº 9.784/99, art. 54; Lei nº 9.873/99, art. 1º. Na esfera estadual, cito a Lei nº 14.184/02, art. 65.

Além disso, há a fixação de prazos rígidos para os julgamentos feitos pelas casas legislativas dos chefes dos poderes executivos nas três esferas da federação brasileira (Lei nº 1.079/50 e DL nº 201/67) e prazo de prescrição para a pretensão punitiva pelo crime de responsabilidade dos prefeitos e vereadores (DL nº 201/67).

Essas constatações reforçam a existência de prazo para o exercício do controle externo a cargo da Câmara Municipal, com o parecer prévio do TCE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Atualmente, quando a decadência é estudada no controle externo, apenas são lembradas as competências do Tribunal de Contas para: **a)** apreciar a legalidade dos **atos de admissão de pessoal**, a qualquer título, pelas administrações direta e indireta, excluídas as nomeações para cargo de provimento em comissão ou para função de confiança; **b)** apreciar a legalidade dos atos de concessão de **aposentadoria, reforma e pensão**, ressalvadas as melhorias posteriores que não tenham alterado o fundamento legal do ato concessório.

Essas competências dos Tribunais de Contas, previstas no art. 71, III da Constituição de 1988, são direitos potestativos para apreciar a legalidade de atos administrativos e têm prazo para o seu exercício.

O Tribunal de Contas de Minas Gerais há muito reconhece a existência de um prazo decadencial para o exercício de tais competências, o que foi sedimentado na Súmula n. 105 e mais tarde no art. 110-F da Lei Complementar Estadual nº 102/2008.

A mesma natureza tem a competência para o julgamento das contas prestadas anualmente pela Casa Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas. É o exercício do direito potestativo previsto constitucionalmente de verificar a regularidade das despesas e receitas do Chefe do Poder Executivo local durante um exercício de gestão.

Direito potestativo que surge a partir da prestação de contas. O exercício desse direito é feito pela atuação do Poder Legislativo, precedida de análise técnica do Tribunal de Contas. Aqui não é relevante saber se esse exercício configura ato composto ou processo, com base em controvérsia doutrinária, pois o prazo decadencial proposto se aplicaria à consecução do resultado final, o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Para o julgamento das contas prestadas anualmente, entendo razoável fixar o prazo de 5 (cinco) anos, atualmente adotado pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, com base em legislação específica, inspirada nos modelos de decadência já existentes no ordenamento jurídico.

O prazo se iniciaria a partir da prestação das contas anualmente ao Tribunal, sem quaisquer causas de interrupção ou suspensão.

Decorrido o prazo sem o alcance do resultado final, o julgamento pela Câmara Municipal, deve ser reconhecida a decadência do direito de controle externo sobre as contas, não podendo essa declaração servir como aprovação ou rejeição.

Caso o decurso do prazo ocorra ainda no Tribunal de Contas, como é o caso do processo em análise, deverá o Tribunal reconhecer a decadência e remeter a decisão à respectiva Câmara Municipal para que, por ato próprio, assim se pronuncie.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

2.1.3.1. Posição do Tribunal de Contas sobre o prazo para o julgamento das contas

Essa discussão não é nova no Tribunal de Contas.

Em 28/04/1999, o Plenário do Tribunal aprovou proposta de encaminhamento dos processos de prestação de contas de Prefeitos Municipais relativas aos exercícios de 1975 a 1982 ao Ministério Público para verificação da ocorrência da prescrição criminal. O Tribunal reconheceu que não poderia haver o julgamento das contas após o decurso do prazo prescricional máximo para o exercício da pretensão punitiva dos crimes contra a Administração Pública (arts. 312 a 337-A, do Código Penal Brasileiro) e para os crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos e Vereadores, previstos no Decreto-Lei nº 201/67.

De acordo com o art. 110, II, do CP, o prazo prescricional máximo seria de 16 (dezesesseis) anos.

Em síntese, se não havia mais punibilidade dos potenciais crimes, o julgamento das contas não teria qualquer utilidade.

O critério tem certa coerência ao admitir que determinados fatos inicialmente apurados em prestações de contas possam ser qualificados como crimes de responsabilidade ou contra a Administração Pública.

Entretanto, a meu ver, o julgamento das contas prestadas anualmente não pode ser equiparado ao julgamento da pretensão punitiva criminal. São esferas de responsabilidade diversas, apesar de eventuais pontos de contato na detecção e apuração dos fatos. Exigem níveis diferentes de cognição sobre a conduta do gestor, a subsunção dos fatos à regra legal e o elemento subjetivo do agente.

O julgamento das contas pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, é manifestação de controle externo e não guarda qualquer semelhança com o exercício da pretensão punitiva criminal. Dentre as competências do Tribunal de Contas, há o exercício de pretensão punitiva derivada do controle externo dos atos administrativos por meio de inspeções, auditorias, denúncias, representações e processos administrativos em geral. Esse exercício está submetido ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos, conforme a Lei Complementar Estadual nº 120/2011, que inseriu a prescrição e a decadência na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, e as normas federais e estaduais anteriores sobre direito público, que estabeleciam o mesmo prazo.

Na verdade, essa deliberação do Tribunal sobre o uso do prazo prescricional criminal não enfrentou a natureza do julgamento das contas, a necessidade de seu exercício em determinado prazo e o respeito às cláusulas constitucionais do devido processo legal e da eficiência no controle externo. Em síntese, o Tribunal apenas considerou inútil qualquer manifestação sobre as contas após já não haver sequer punibilidade penal ao gestor que prestou as contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

As infrações penais, em especial os crimes, são as violações jurídicas mais graves previstas no ordenamento brasileiro. Na construção dos tipos penais, conforme sedimentada doutrina e jurisprudência, o legislador deve obedecer aos princípios da intervenção mínima e da subsidiariedade, que exigem um juízo de insuficiência concreta dos demais ramos do Direito na prevenção e na sanção de determinadas condutas. O Direito Penal deve ser a última fronteira do Estado para combater condutas violadoras de direitos e de normas.

Logo, partindo desse pressuposto, a pretensão punitiva criminal deve ter prazos de prescrição diferenciados daqueles estabelecidos em outros ramos do Direito. Em regra, esses prazos penais são maiores, para que uma violação considerada grave pelo ordenamento possa ser apurada e devidamente sancionada.

Esse raciocínio, por óbvio, não ignora que uma determinada conduta possa gerar várias conseqüências ao agente, no âmbito administrativo (disciplinar e funcional), penal, cível e político-administrativo. No entanto, ainda que haja a sobreposição de instâncias de responsabilidade, a lógica adotada pelo sistema brasileiro outorga à responsabilidade penal o maior peso, a maior sanção. Em razão disso, seus prazos prescricionais são variáveis de acordo com as penas abstratamente previstas e superiores, em regra, àqueles aplicáveis nas demais esferas de responsabilidade.

Como o julgamento de contas nos termos dos arts. 71, I da CR/88 e 76, I da CEMG, é ato de controle compatível com a esfera de responsabilidade político-administrativa, é necessário que os prazos de prescrição ou de decadência sejam adequados a essa sistemática.

Assim, entendo adequado à legislação atual compatível o prazo decadencial de 5 (cinco) anos para o exercício do direito potestativo de controle externo das contas anualmente prestadas pelo Prefeito Municipal, por meio da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas e do julgamento pela Câmara Municipal.

2.1.4. Síntese da proposta

Diante da fundamentação, proponho as seguintes conclusões:

a) os Estados podem estabelecer prazos diferenciados para a emissão do parecer prévio do Tribunal de Contas sobre as contas prestadas anualmente pelos Prefeitos Municipais, com fulcro em sua autonomia federativa, sem ofensa ao sistema de controle externo previsto na CR/88, uma vez que a diferenciação dessas contas já foi reconhecida no art. 31, §2º, que dispôs sobre a prevalência do parecer prévio;

b) em regra, o julgamento das contas, processo ou ato composto, deve conter o parecer prévio do Tribunal de Contas, que prevalecerá caso não seja contrariado por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

c) os prazos fixados devem ser cumpridos em homenagem aos princípios republicano e da eficiência no controle externo, que exigem a avaliação das contas de governo de forma célere e a ciência do eleitorado sobre o resultado durante o mandato do Chefe do Poder Executivo em tempo hábil e útil para o exercício do controle pelo voto ou outros instrumentos constitucionais de manifestação de vontade popular;

d) a Constituição Estadual previu em seu art. 180 o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias para a elaboração do parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal;

e) decorrido esse prazo, a Câmara Municipal poderá julgar as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal sem o auxílio do Tribunal;

f) nesse lapso temporal entre a não emissão do parecer prévio e a faculdade conferida à Câmara Municipal para a realização, por conta própria, do julgamento, o Tribunal continuará sendo competente para apreciar as contas, ainda que após o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, devendo promover o envio à Câmara, que o receberá de acordo com o art. 31, §2º da CR/88;

g) a competência para julgamento das contas é um direito potestativo, tal como a competência para examinar a legalidade dos atos de admissão de pessoal, aposentadoria, pensão e reforma;

h) esse direito potestativo deve ser exercido pela Câmara Municipal, com ou sem o parecer prévio do Tribunal de Contas, de acordo com os itens anteriores, dentro de determinado prazo decadencial, em homenagem ao princípio da razoável duração do processo;

i) conforme o art. 110-H, da Lei Complementar nº 102/2008 e as demais regras de decadência existentes no ordenamento jurídico brasileiro antes dela sobre controle de atos da Administração Pública, o prazo deve ser de 5 (cinco) anos;

j) decorrido esse prazo, não poderá haver apreciação em parecer prévio nem julgamento das contas;

i) caso a prestação ainda não tenha recebido parecer prévio, o Tribunal de Contas deve reconhecer a decadência e remeter a decisão à Câmara Municipal para que, por ato próprio, assim também reconheça.

2.2. Do caso concreto

O presente recurso, embora atuado de forma apartada e com nova numeração, não se afigura como uma demanda autônoma, mas sim como uma nova fase processual, a qual tem lugar depois de proferida a decisão nos autos em apenso, nos termos dispostos pelo art. 108 da LOTCE c/c art. 349 e seguintes do RITCE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Importa então reconhecer que, no presente caso, embora as contas tenham sido prestadas regularmente pelo gestor, o parecer prévio tenha sido emitido por este Tribunal e tenha havido o julgamento pelo Legislativo Municipal, a manifestação exarada pela Câmara deste Tribunal nos autos da prestação de contas, por ter sido questionada por meio do recurso de reconsideração em apenso, com efeito suspensivo, nos termos do art. 247 do RITCEMG de 1996, e do presente recurso, não alcançou ares de definitividade.

Logo, ultrapassado o prazo decadencial para julgamento das contas prestadas anualmente, não pode o Tribunal efetuar a apreciação em parecer prévio, limitando-se a reconhecer a decadência.

Mérito

Caso não seja acolhida a preliminar, passo a opinar no mérito do pedido de reexame.

Do repasse de recursos à Câmara Municipal (art. 29-A, da CR/88)

Inicialmente foi apurada irregularidade no total de recursos repassados à Câmara Municipal. De acordo com o relatório técnico, o valor efetivamente transferido ultrapassou o percentual previsto constitucionalmente.

Conforme as primeiras informações colacionadas, a receita base de cálculo, utilizada para o cômputo do total de recursos que deveriam ser repassados à Câmara Municipal, alcançou a cifra de R\$ 4.385.772,13, no exercício financeiro de 2004.

Assim, o percentual de 8% equivaleria a R\$ 350.861,77. Entretanto, o total de recursos efetivamente repassado foi de R\$ 358.000,00, ou seja, R\$ 7.138,23 a mais do que realmente deveria ter sido transferido.

A análise técnica inicial se alicerçou em entendimento firmado pelo Tribunal de Contas, segundo o qual os recursos do FUNDEF deveriam ser excluídos da receita base de cálculo do repasse.

Sobre o assunto, cabe aqui uma breve explanação sobre a jurisprudência do Tribunal de Contas.

A Súmula 102 do Tribunal foi editada em 1º/02/2006, após o julgamento dos incidentes de Uniformização de Jurisprudência nºs 686.880, 687.192, 687.332 e 685.1116, realizado na sessão de 06/04/2005, e tinha os seguintes termos:

As transferências do FUNDEF e as transferências de complementação do FUNDEF, recebidas pelo Município, não integram o somatório da receita tributária e das transferências constitucionais a que se refere o artigo 29-A da Constituição Federal, por terem destinação prevista em lei, desde o momento do repasse.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

A redação da Súmula foi alterada em 16/04/2008:

A contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB, bem como as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios, incluída a complementação da União, a qualquer título, não integram a base de cálculo a que se refere o art. 29-A da Constituição Federal/88 para o fim de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Em síntese, o Tribunal entendeu que a contribuição ao FUNDEF e ao FUNDEB e as transferências recebidas desses Fundos pelos Municípios seriam receitas com destinação específica, não podendo integrar a base de cálculo do repasse à Câmara Municipal.

Extraio do voto do Conselheiro Eduardo Carone Costa no referido julgamento relevante trecho que bem define o entendimento:

O que defendo é que, para cálculo do limite a que se refere o "caput" do art. 29-A da Carta Federal, as receitas municipais oriundas do FPM e cotas-parte do ICMS e IPlexp, apesar de contabilizadas pelo valor bruto, devem ser consideradas pelo valor líquido, ou seja, delas devem ser excluídos os 15% (quinze por cento) retidos para formação do FUNDEF.

É que, se o valor retido do município para formação do FUNDEF for considerado na respectiva base de cálculo, o limite em comento será irreal ou superestimado.

Irreal ou superestimado porque será apurado com base em receitas que – embora contabilizadas pelo valor bruto –, efetivamente ou na prática não poderão ser utilizadas, na sua totalidade, e como contabilizadas, para fazer face aos repasses financeiros devidos ao Legislativo Municipal.

(...)

Ou seja, e conforme Manual de Orientação do FUNDEF distribuído pelo Ministério da Educação e do Desporto, antes dos respectivos valores do FPM, ICMS e IPlexp serem creditados ao respectivo Município, é feita a retenção, automática, do citado percentual de 15%, cujos respectivos valores são creditados em contas únicas e específicas vinculadas ao Fundo, tudo conforme estatuem as disposições do art. 3º da Lei Federal nº 9.424/96, transcritas no início.

Por tudo isso, o entendimento meramente contábil ou escritural e, não, a interpretação financeira, nesse caso, acarretará em despesas totais do Poder Legislativo municipal além dos níveis de comprometimento da receita municipal livre ou disponível para custeio das atividades gerais do município, o que, por conseguinte, prejudicará a execução de outros programas institucionais de responsabilidade municipal.

Contudo, esse entendimento foi alterado no julgamento da Consulta nº 837.614, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, publicado em 06/07/2011, tendo sido suspensa a eficácia da Súmula 102. A ementa merece transcrição:

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO, A QUE SE REFERE O ART. 29-A DA CR/88, PARA FINS DE REPASSE DE RECURSOS DO PODER EXECUTIVO AO PODER LEGISLATIVO – O PERCENTUAL REPASSADO PELO MUNICÍPIO, PARA FINS DE CONSTITUIÇÃO DO FUNDEF/FUNDEB, INTEGRA O SOMATÓRIO DA RECEITA TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS A QUE SE REFERE O ART. 29-A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

DA CR/88, PARA EFEITO DE REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DO ENUNCIADO DA SÚMULA 102 DO TCEMG – REMESSA DOS AUTOS À COORDENADORIA E COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA E SÚMULA – ADEQUAÇÃO DO SIACE AO NOVO ENTENDIMENTO – REFORMA DAS TESES QUE DISPÕEM SOBRE A MATÉRIA EM OUTRO SENTIDO – DECISÃO UNÂNIME

1) A contribuição municipal feita ao FUNDEF ou ao FUNDEB, custeada por recursos próprios, deve integrar a base de cálculo para o repasse de recursos do Poder Executivo à Câmara Municipal, previsto no art. 29-A da Constituição da República.

2) Suspende-se a eficácia do enunciado da Súmula 102 do TCEMG.

3) Remetam-se os autos à Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula, para que se promova estudo abrangente sobre a questão e sobre a repercussão que o cancelamento do enunciado terá sobre as contas que já foram objeto de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, bem como sobre as contas ainda pendentes de análise.

4) Consideram-se reformadas as teses das Consultas nº 687025, 687787, 686880, 687332, 687192, nos termos do art. 216 Regimento Interno.

A mudança de entendimento concentrou-se nos seguintes pontos:

a) a redação do art. 29-A prevê que a base de cálculo será formada pelas receitas tributárias, em geral, e pelas transferências dos arts. 153, §5º, 158 e 159;

b) os conceitos técnico-jurídicos de “receita tributária” e “receita corrente líquida” são diversos, pois o primeiro englobaria todos os ingressos de renda derivados de arrecadação de tributos, enquanto que o segundo, à luz da Lei Complementar nº 101/2000, envolve deduções dos recursos transferidos por força da Constituição e de leis;

c) o art. 29-A, ao estabelecer o valor a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal, visa preservar a sua autonomia financeira e orçamentária, elementos vitais para a independência harmônica dos Poderes;

d) sob esse enfoque, seria inconstitucional uma interpretação que restringisse o montante a ser repassado, por meio de deduções não previstas expressamente no dispositivo.

Em seguida, na mesma consulta, após estudo sobre o impacto da mudança de jurisprudência nos processos, o Plenário do Tribunal decidiu cancelar a súmula, cabendo destaque à seguinte passagem do voto condutor do Relator:

Essa nova sistemática possui um único efeito prático e mais benéfico – na esfera desta Corte – tão somente nas Prestações de Contas dos Chefes do Executivo, ainda passíveis de deliberação: o Tribunal de Contas, neste ponto específico, somente emitirá parecer pela rejeição das Contas se o valor repassado pelo Executivo às Câmaras Municipais ultrapassar o limite percentual constitucional estabelecido para cada município, incluídos na base de cálculo os valores financeiros repassados ao FUNDEB. Vale dizer, no que concerne àquelas prestações de contas pendentes de apreciação no âmbito desta Corte, ou em fase de Pedido de Reexame, sua análise deverá ser feita com base na interpretação mais benéfica, sendo possível a retroatividade do entendimento atual, caso seja ele mais favorável ao gestor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães

Pois bem. Por esse consenso de aplicação, entendo que a nova posição do Tribunal deve ser adotada no presente caso, sendo julgado procedente o recurso, retificando-se o parecer emitido pela aprovação das contas do gestor para o exercício de 2004.

Conclusão

Diante do exposto, OPINO:

1. Preliminarmente:

a) pelo conhecimento do pedido de reexame;

b) pela anulação do parecer prévio prolatado às fls. 96/99, em virtude do decurso do prazo decadencial de 5 (cinco) anos sem o julgamento das contas prestadas, incluída a elaboração definitiva do parecer prévio, com base nos arts. 71, I e 31, §2º da Constituição de 1988; 76, I e 180 da Constituição Estadual; e na aplicação analogia dos arts. 110-H da Lei Complementar Estadual nº 102/2008, 65 da Lei Estadual nº 14.184/2002, 1º do Decreto 20.910/32, 168 e 173 do CTN, 54 da Lei Federal nº 9.784/99 e 1º da Lei Federal nº 9.873/99;

c) pelo prejuízo do pedido de reexame formulado pelo gestor.

2. No mérito, pela procedência do recurso, reformando-se o parecer emitido pela aprovação das contas do gestor para o exercício de 2004.

É o parecer.

Belo Horizonte, 31 de agosto de 2012.

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES

Procurador do Ministério Público de Contas de Minas Gerais
(Documento assinado digitalmente e disponível no SGAP)