Processo n.: 781767
Natureza: Prestação de Contas Municipal
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Ipanema

Excelentíssima Senhora Relatora,

Versam os autos da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de Ipanema, referente ao exercício de 2008, apreciada por este Tribunal de Contas na sessão da Primeira Câmara de 20/10/09, na qual foi emitido Parecer Prévio pela aprovação das contas, consoante as notas taquigráficas de f. 78/81.

Comunicada a manifestação ao Presidente da Câmara, coube ao Legislativo Municipal julgar as contas em comento.

Na sessão do dia 29/09/2010, a Câmara Municipal de Ipanema, composta de 09 (nove) edis, apreciou o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, ocasião em que se aprovaram as contas por 05 (cinco) votos a 04 (quatro), - maioria não qualificada - , prevalecendo o parecer prévio do Tribunal de Contas pela rejeição das contas.

Em 02 de fevereiro de 2011, a Conselheira-Relatora determinou, à f. 105, o arquivamento dos autos na instância administrativa, *"tendo em vista o pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal"*.

Em 30 de maio de 2012, mediante o Of. n.º 022/2012, o Presidente da Câmara Municipal de Ipanema, Sr. Altamiro Máximo de Oliveira, encaminha ao Tribunal de Contas *"o Pedido de Reconsideração em face do resultado de julgamento das contas municipais relativas ao exercício de 2008: Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento; cópias autenticadas da Ata da 1ª sessão da 3ª reunião extraordinária realizada em 23/05/2012 e Resolução n.º 10/2010 'Revoga a Resolução n.º 004/2010, que aprovou o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, referente à prestação de contas do exercício de*

2008, deste município, todos aprovados por unanimidade de votos na 3ª reunião extraordinária realizada em 23 de maio de 2012."

Vieram os autos a este Ministério Público para análise da legalidade do novo julgamento realizado pela Câmara Municipal de Ipanema.

É o relatório. Passo à manifestação de mérito.

I – Da hipótese de revogação e anulação dos atos da Administração Pública

Compulsando os autos, observa-se que a Resolução nº 10/2012 (f. 115/116) realiza, novamente, o julgamento das contas do ex-Chefe do Executivo Municipal de Ipanema, relativas ao exercício de 1998, aprovando por unanimidade de votos o Pedido de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito Municipal Jairo de Souza Coelho, e rejeitando, na oportunidade, o parecer prévio pela rejeição das contas emitido pelo Tribunal de Contas.

Anteriormente, a Resolução nº 004/2010, f. 59, declarara a aprovação do parecer prévio do Tribunal de Contas, (que rejeitou as contas), à vista do quorum de 05 (cinco) votos contra o parecer prévio do Tribunal de Contas e 04 (quatro) votos a favor do parecer prévio do Tribunal de Contas, mantendo-se incólume a decisão do Tribunal de Contas pela rejeição das contas.

Inicialmente, porém, é necessário fazer algumas distinções.

A anulação consiste no desfazimento do ato administrativo por motivo de ilegalidade, apresentando efeitos *ex nunc*. A revogação, por sua vez, pressupõe a existência de um ato válido, mas que, por razões de conveniência e oportunidade, é extinto pela Administração. A Súmula n. 473 do Supremo Tribunal Federal confirma o conceito doutrinário acima esposado, e dispõe:

> "A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em

todos os casos, a apreciação judicial".

Dos conceitos apresentados, é possível observar que a anulação é um ato vinculado, uma vez que, verificada a ilegalidade, a promoção da sua extinção é um dever do administrador, enquanto a revogação se amolda à noção de ato discricionário, cabendo ao gestor avaliar a conformidade da medida diante da situação fática.

Importa destacar, por oportuno, que a utilização da denominação incorreta não prejudica a validade da extinção do ato, quando presentes os requisitos traçados na doutrina e jurisprudência.

Assim, caracterizada situação de ilegalidade, a adoção do vocábulo "revogação" não invalida o ato extintivo, mas faz aplicar-lhe os efeitos da anulação.

De outro norte, configurada a ocorrência de revogação por motivo de conveniência e oportunidade, a adoção do vocábulo "anulação" não convalida o ato revogador, tornando-o sem efeito.

II – Da possibilidade de alteração do julgamento das contas realizado pelo Poder Legislativo de Ipanema

Fixadas as noções de revogação e anulação dos atos administrativos, cumpre examinar a possibilidade de sua aplicação no julgamento das contas municipais em questão pela Câmara Municipal de Ipanema.

O Tribunal Superior Eleitoral tem entendimento de que compete ao Legislativo Municipal declarar a nulidade de seus próprios atos quando eivados de vícios essenciais, *in verbis*:

> "[...]. 3. À Câmara Municipal é lícito declarar a nulidade de seus atos pela falta de observância de formalidades essenciais. [...]. 4. No caso, a partir da moldura fática do v. acórdão regional,

> constata-se que, em virtude do reconhecimento do cerceamento de defesa do ora agravante, a Câmara Municipal anulou os decretos legislativos que haviam rejeitado suas contas e possibilitou a abertura de novo procedimento, com oportunidade de defesa, que culminou na edição de novos decretos legislativos, através dos quais houve nova rejeição de contas. 5. As alegações de que não foi produzido novo parecer no ulterior processo administrativo de rejeição de contas e de existência de desvio de finalidade no ato de anulação dos decretos de rejeição de contas esbarram no óbice contido nas Súmulas nos 7/STJ e 279/STF. 6. No v. acórdão regional, há apenas uma sugestão da possibilidade que tenha havido ilegalidade e imoralidade no ato da Câmara Municipal (v. fl. 540). Não existe, todavia, afirmação categórica nesse sentido. Pelo contrário, faz-se remissão aos documentos de fls. 237-238, que indicam que a anulação dos decretos legislativos ocorreu em virtude do reconhecimento do cerceamento de defesa do ora agravante. [...]." (Ac. de 18.3.2010 no AgR-REspe nº 36.445, rel. Min. Felix Fischer.)

Nesse contexto, ressalte-se que a atividade normativa não se confunde com a função de controle atribuída ao Poder Legislativo. Esta, consoante disposição do art. 31 da Constituição da República de 1988, deve obedecer a critérios que garantam a observância dos princípios constitucionais regentes da Administração, como a legalidade, impessoalidade e moralidade.

Destarte, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu que a realização de novo julgamento somente se justifica no caso de ilegalidades formais na apreciação anterior, expressamente motivadas, afastando peremptoriamente a possibilidade de revogação por motivos de conveniência e oportunidade. Eis as esclarecedoras ementas:

> "CONSULTA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECRETO LEGISLATIVO. REVOGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA. REFLEXOS. REGISTRO DE CANDIDATURA. PARCIAL CONHECIMENTO.
>
> 1. Não podendo haver mera revogação, por critérios de oportunidade e conveniência, do decreto legislativo que aprecia as contas de Chefe do Poder Executivo, na linha dos precedentes desta Corte, não há se falar em produção de efeitos de tal ato sobre o registro do candidato atingido, o que afrontaria o art. 31, § 2°, da CF.

> 2. Consulta conhecida e respondida negativamente quanto ao segundo questionamento.
>
> 3. Primeiro e terceiro questionamentos não conhecidos em razão de sua falta de especificidade.
>
> **Decisão:**
>
> O Tribunal, por unanimidade, não conheceu da primeira e da terceira indagações e respondeu negativamente à segunda, nos termos do voto do Relator."[1]
>
> "AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA ALINHADA NO SENTIDO DA JURISPRUDÊNCIA DO TSE.
>
> 1. A inelegibilidade (artigo 1º, inciso I, alínea g, da LC n. 64/90) configurada pela aprovação de parecer prévio rejeitando as contas (artigo 31, § 2º da CB/88), não resulta afastada pela edição posterior de decretos legislativos que as aprove desmotivadamente.
>
> 2. O julgador é livre na formação de seu convencimento, não estando limitado aos argumentos das partes.
>
> 3. Agravo regimental a que se nega provimento.
>
> **Decisão:**
>
> O Tribunal, por maioria, proveu o Agravo Regimental para desprover o Recurso Especial, com o reajuste de voto pelo Relator. Vencido o Ministro Joaquim Barbosa."[2]

Vale destacar que a anulação submete-se aos efeitos da teoria dos motivos determinantes, segundo a qual as razões invocadas para a prática de um ato devem ser verdadeiras, sob pena de invalidade. Assim, o interesse público e a teoria dos motivos determinantes permitem a análise das razões argüidas para a anulação do julgamento.

[1] TSE - Consulta nº 54093 - Brasília/DF Relator(a) Min. MARCELO HENRIQUES RIBEIRO DE OLIVEIRA Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Data 07/06/2010, Página 30/31

[2] TSE - AgR-REspe - Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 33835 - Jandira/SP
Acórdão de 18/12/2008. Relator(a) Min. EROS ROBERTO GRAU. Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 44/2009, Data 05/03/2009, Página 129-130

Inclusive, a doutrina corrobora o entendimento consolidado na jurisprudência pátria, condicionando a anulação do julgamento à presença de vícios graves, *in verbis:*

> "A revisão aqui, porque há de ser provida de fundamentação, não pode revelar prática ou procedimento de perseguição ou favorecimento político a prestadores de contas públicas municipais, sob pena de declaração judicial de sua nulidade.
>
> (...) se o ato administrativo define direitos e obrigações, sua rescisão só pode ocorrer pelas vias judiciais, já que não admite unilateralmente, ainda que emane o ato do poder constituído, alterar as situações concretizadas. Em tais casos, a declaração administrativa que pode ser permitida é cabível apenas nas hipóteses de absoluta nulidade ou de ato inexistente."[3]

Conforme se denota dos autos, a Câmara Municipal de Ipanema revogou o julgamento de rejeição das contas realizado em 29/09/2012, alusivo ao ano-exercício de 2008, eis que motivada por um Pedido de Reconsideração do gestor que teve as contas rejeitadas, e ausentes quaisquer ilegalidades que pudessem ensejar a sua anulação, nos termos da doutrina e da jurisprudência pacificadas.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela ilegalidade do julgamento das contas do ano-exercício de 2008, realizado pela Câmara Municipal de Ipanema em 23/05/2012, e, por via de conseqüência, pela ineficácia da Resolução nº 10/2012, de 23/05/2012; mantendo-se como válido o julgamento realizado em 29/09/2012, promulgado pela Resolução n.º 004/2010.

Belo Horizonte, 03 de outubro de 2012

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)

[3] Castro, José Nilo de. Julgamento das Contas Municipais. 3ª Ed., rev., atual., e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 49.