



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Acórdão – Tribunal Pleno

Processo: **911706**

Natureza: Agravo

Processo Principal: Pedido de Rescisão n. **898705**

Exercício/Referência: Decisão monocrática do Relator no processo n. **818705**

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Piedade dos Gerais

Agravante: Daniel Maurício Reis, ex-Prefeito Municipal

Procurador(es): João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20180

Relator: Conselheiro José Alves Viana

EMENTA: AGRAVO – PEDIDO DE RESCISÃO – DECISÃO SINGULAR QUE NEGOU CONHECIMENTO AO PEDIDO DE RESCISÃO EM FACE DE PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PREFEITO – NATUREZA TÉCNICO-JURÍDICA OPINATIVA DO PARECER PRÉVIO – ATO COMPLEXO – IMPOSSIBILIDADE REGIMENTAL (ART. 354 PARÁGRAFO ÚNICO) – DISTINÇÃO DAS DEMAIS DECISÕES DEFINITIVAS DO TRIBUNAL DE CONTAS – INSUBSISTÊNCIA DAS RAZÕES RECURSAIS – NÃO PROVIMENTO DO AGRAVO – DETERMINAÇÕES – APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO N. 685741.

1) Como já se manifestou esta Casa, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é peça técnico-jurídica opinativa¹, parte indispensável para a formação do ato complexo em questão – julgamento das contas de governo – que só terá efeitos de decisão e julgamento quando finalizado pelo Legislativo Municipal, nos termos previstos na Constituição. 2) O Regimento Interno desta Casa, ao estabelecer a impossibilidade de impetrar pedido de rescisão em face de parecer prévio sobre prestação de contas anual do Governador e dos Prefeitos, apenas disciplina a matéria de sua competência específica, levando em consideração a Lei Complementar n. 102/08, a Constituição da República e a Constituição do Estado de Minas Gerais. O parágrafo único do art. 354 externa o aspecto teleológico estabelecido na legislação de regência e nos textos constitucionais, materializando profundas distinções entre o parecer prévio e as demais decisões definitivas emitidas pelo Tribunal. 3) O ato de jurisdição do Tribunal de Contas, após ser corroborado pela manifestação de vontade da Câmara Municipal, exarado na Resolução n. 126/2013, passou a ser dotado de eficácia plena.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
(conforme arquivo constante do SGAP)
Tribunal Pleno - Sessão do dia 09//04/14

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

PROCESSO Nº: 911.706
NATUREZA: AGRAVO
RECORRENTE: DANIEL MAURÍCIO REIS – Ex-Prefeito Municipal de Piedade dos Gerais
PROCESSO PRINCIPAL: 898.705 (Pedido de Rescisão)

I – RELATÓRIO

Trata-se de agravo interposto por Daniel Maurício Reis, ex-Prefeito Municipal de Piedade dos Gerais, em face da decisão monocrática proferida por esta Relatoria, que negou o

¹ Conforme delineado na Prestação de Contas n. 680.603, apreciada pela Segunda Câmara desta Corte na sessão de 04/09/2012, de relatoria do Auditor Gilberto Diniz.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

conhecimento do Pedido de Rescisão n. 898.705, diante de sua impropriedade, conforme o disposto no parágrafo único do art. 354 da Resolução 12/08 desta Casa.

Em suas razões, sustenta o recorrente pelo provimento do agravo, sob o argumento de que todo ato emanado por este Tribunal possui natureza de julgamento, pouco importando se produzido em forma de acórdão ou de parecer. Assenta que o art. 109 da Lei Complementar 102/08 estabelece o cabimento do pedido de rescisão “*das decisões definitivas do Tribunal Pleno e das Câmaras*”, não sendo vedada de forma expressa a interposição em face da emissão de parecer prévio sobre as contas municipais. Aduz, ainda, que uma norma de natureza meramente regulamentar, como a elencada no art. 354 do RITCEMG, não pode reduzir o direito constitucional à ampla defesa, da forma explicitada na Lei Orgânica desta Casa.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 - Preliminar de admissibilidade

Preliminarmente, conheço do presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade constantes dos artigos 337 e 338 da Resolução 12/2008.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

2 – Mérito

Quanto ao mérito, insurge o recorrente contra a decisão monocrática por mim proferida, que inadmitiu o pedido de rescisão interposto em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal, nos autos da Prestação de Contas Municipal n. 685.741.

Argumenta o agravante que o recurso em destaque é adequado, porquanto impugna ato de jurisdição de natureza decisória, nos termos do art. 109 da Lei Complementar 102/2008, devendo ser admitido e provido, de forma a conferir o regular trânsito processual. Aduz, ainda, que uma norma de natureza meramente regulamentar, como a elencada no art. 354 do RITCEMG, não pode reduzir o direito à ampla defesa, da forma como preceituada na Lei Orgânica desta Casa.

Antes de mais nada, necessário transcrever o disposto nas normas invocadas pelo recorrente para fundamentar seu pleito:

Art. 109. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **os responsáveis** ou os interessados **poderão solicitar** ao Tribunal, **no prazo de até dois anos, a rescisão das**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

decisões definitivas do Tribunal Pleno e das Câmaras, sem efeito suspensivo, nos seguintes casos:

I - se a decisão houver sido proferida contra disposição de lei;

II - se o ato objeto da decisão houver sido fundado em falsidade não alegada na época do julgamento;

III - se ocorrer superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida ou a decisão adotada.

§ 1º O prazo para interposição do pedido de rescisão será contado a partir da data do trânsito em julgado da decisão.

§ 2º A falsidade a que se refere o inciso II do “caput” deste artigo será demonstrada por decisão definitiva proferida pelo Juízo Cível ou Criminal, conforme o caso, ou deduzida e provada no processo de rescisão, sendo garantido o direito de ampla defesa. (Lei Complementar 102/2008)

Art. 354. O Ministério Público junto ao Tribunal, os responsáveis ou os interessados poderão solicitar a rescisão das decisões definitivas transitadas em julgado proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, a qual será recebida sem efeito suspensivo.

Parágrafo único. **Não caberá pedido de rescisão em parecer prévio sobre prestação de contas anual do Governador e dos Prefeitos.** (Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais). *(grifos nossos)*

De fato, interpretando-se literal e isoladamente o disposto no retro citado preceptivo da Lei Orgânica, poder-se-ia chegar à exegese defendida pelo recorrente, de que é cabível a interposição de pedido de rescisão sobre os pareceres conclusivos emitidos por este Tribunal. Para tanto, seria necessário apenas classificar as manifestações tomadas pelo colegiado em sede de emissão de parecer prévio como verdadeiras decisões, tais quais as demais definidas pela legislação de regência.

No entanto, tal interpretação puramente literal, mostra-se reducionista e juridicamente insuficiente para agasalhar o interesse do agravante, por subverter toda a lógica jurídico-recursal estabelecida no âmbito das normas processuais que regem a atuação das Cortes de Contas.

O art. 76 da Constituição Estadual de Minas Gerais – a exemplo do preceituado no art. 71 da Carta Magna Federal – estabelece distinções precisas no que tange à atuação das Cortes de Contas:

Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

I – **apreciar as contas** prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas **emitir parecer prévio**, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

II – **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica; *(grifos nossos)*

É evidente a diferença estabelecida pelo texto constitucional entre “julgar as contas” e “emitir parecer prévio”, auxiliando o Poder Legislativo a julgar as contas dos Estados e Municípios. Quando da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 849/MT, em 11/02/1999, o Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Relator Sepúlveda Pertence, já se posicionou neste sentido, *verbis*:

EMENTA: Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa — compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais **é clara a distinção entre a do art. 71, I — de apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo — e a do art. 71, II — de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de Parecer Prévio do Tribunal de Contas:** cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária (...) (*grifos nossos*)²

Nas situações descritas no inciso II do art. 71 da Constituição da República, o legislador originário autoriza as Cortes de Contas a exercerem função jurisdicional em sentido material. O que há de fato é o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiro, bem ou valor público com todos os requisitos materiais da jurisdição: independência, imparcialidade, igualdade processual, ampla defesa, produção plena das provas e direito a recurso³. Tais decisões devem ser produzidas tendo como supedâneo o cumprimento de todos os pressupostos jurídico-processuais, como o direito ao contraditório e a ampla defesa, sendo cabível a discussão da matéria no Poder Judiciário apenas em relação à legalidade ou legitimidade do ato decisório.

Especificamente em relação às contas anuais dos Municípios, o art. 31 da Constituição da República determina ao Poder Legislativo a competência fiscalizatória, a qual deve ser exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas. Nota-se que a competência para a realização do julgamento de fato, a qual repercute na esfera jurídica do Município e dos gestores, fica a cargo das Câmaras Municipais, e não desta Corte. O parágrafo segundo do supracitado artigo determina, especificamente, que o parecer prévio sobre as contas que do Prefeito será **pressuposto** para o julgamento das contas, demonstrando sua importância como **elemento indispensável** para o exercício do *múnus* constitucional do Legislativo.

Em relação à natureza técnica do Parecer Prévio, José Barros de Santana Júnior (2008, p. 54⁴) assevera:

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

Portanto, como já se manifestou esta Casa, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é peça técnico-jurídica opinativa⁵, parte indispensável para a formação do ato complexo em questão – julgamento das contas de governo –, que só terá efeitos de decisão e julgamento quando finalizado pelo Legislativo Municipal, nos termos previstos na Constituição.

² No mesmo sentido, posicionamento do STJ no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 11.060 - GO (1999/0069194-6), julgado pela 2ª Turma em 25/06/2002.

³ TORRES, Ricardo Lobo. *O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade*. Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, v. 13, n. 22, jul. 1991.

⁴ Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1084.pdf>

⁵ Conforme delineado na Prestação de Contas n. 680.603, apreciada pela Segunda Câmara desta Corte na sessão de 04/09/2012, de relatoria do Auditor Gilberto Diniz.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Neste sentido acrescento a jurisprudência majoritária em relação à classificação do ato administrativo de julgamento das contas públicas, quanto à formação da vontade, conforme reverberado pelo Ministro Waldemar Zveiter, do Tribunal Superior Eleitoral⁶:

É pacífica a jurisprudência da Corte no sentido de que a rejeição das contas do chefe do executivo municipal é ato complexo, que só se aperfeiçoa com a edição do decreto legislativo, visto que é a Câmara Municipal o órgão competente para julgar mencionada prestação de contas, sendo que as conclusões emitidas pelo Tribunal de Contas consubstanciam, apenas, um parecer prévio, e como tal, sujeito à apreciação da Casa Legislativa Municipal. (grifos nossos)

Partindo de tais pressupostos, parecem-me óbvias as distinções existentes entre a atuação dos Tribunais de Contas quando exercidas nos termos do art. 3º, I, da Lei Complementar 102/08⁷ – hipóteses em que, de fato, há julgamento de mérito e tomada de decisões – e, quando há a emissão de parecer prévio sobre as contas do Poder Executivo.

A própria Lei Orgânica desta Casa distingue em diversos momentos o parecer prévio das demais matérias postas a julgamento. Ao estabelecer, no Título II, as regras atinentes à fiscalização e ao controle a ser exercido por esta Corte, trata da deliberação das contas municipais em capítulo exclusivo, sem utilizar em momento algum o termo “decisão definitiva”. A Seção III, ao dispor que os pareceres prévios podem ser pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas, trata a manifestação de vontade do Tribunal como uma **deliberação**, e não como uma decisão. A natureza distinta de tal ato declaratório de vontade é evidenciada igualmente no art. 108⁸ da Lei Complementar 102/08, que admite excepcionalmente aos pareceres prévios a possibilidade de interposição de pedido de reexame pelo ex-gestor Municipal.

Nessa esteira, considerando a natureza do proferimento de mérito exarado por essa Corte, será cabível contra o parecer prévio apenas o pedido de reexame, e contra o julgamento das contas o recurso ordinário, conforme o caso. O primeiro apelo, consoante assentado, se presta a atacar parecer prévio emitido sobre as contas globais de governo (atribuição definida pelo art. 71, I), contas essas que serão julgadas pelo Parlamento – o que justifica a nomenclatura diferenciada, como também o tratamento distinto conferido a cada um dos recursos. Doutro modo, o pedido de reexame é apto para vergastar decisões *stricto sensu*, proferidas em autos sujeitos a julgamento pelo Tribunal de Contas – competência atribuída pelo art. 71, II, da Constituição da República.

Portanto, o Regimento Interno desta Casa, ao estabelecer a impossibilidade de impetrar pedido de rescisão em face de parecer prévio sobre prestação de contas anual do Governador e dos Prefeitos, apenas disciplina a matéria de sua competência específica, levando em consideração a Lei Complementar 102/08, a Constituição da República e a Constituição do Estado de Minas Gerais. O parágrafo único do art. 354 externa o aspecto teleológico estabelecido na legislação de regência e nos textos constitucionais, materializando profundas distinções entre o parecer prévio e as demais decisões definitivas emitidas pelo Tribunal.

Ad argumentandum, ainda que coubesse pedido de rescisão de parecer prévio, cabe destacar que este não poderia ser acatado no caso concreto. Após diligenciar junto à Câmara Municipal

⁶ (TSE. Recurso Especial Eleitoral n. 16.625. Relator: Ministro Waldemar Zveiter. Decisão prolatada em 12/09/2000).

⁷ Art. 3º. Compete ao Tribunal de Contas: (...) III - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes do Estado ou de Município ou de entidade da administração indireta estadual ou municipal;

⁸ Art. 108. Caberá pedido de reexame, com efeito suspensivo, em parecer prévio sobre prestação de contas do Governador ou de Prefeito, a ser apreciado pelo Colegiado que o houver proferido.

Parágrafo único. O pedido de reexame deverá ser formulado uma só vez, por escrito, no prazo de trinta dias contado da data da ciência do parecer, na forma estabelecida no Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

de Piedade dos Gerais, fui informado que o julgamento das contas relativas ao exercício de 2003 já havia sido realizado, em data anterior à de interposição do agravo. Conforme deliberado por meio da Resolução n. 126/2013, o Poder Legislativo local, em 04/11/2013, rejeitou as contas municipais em questão, motivando-se no parecer prévio exarado por esta Casa.

Entendo, portanto, que o ato de jurisdição do Tribunal de Contas, após ser corroborado pela manifestação de vontade da Câmara Municipal, exarado na Resolução n. 126/2013, passou a ser dotado de eficácia plena. Sendo assim, não há possibilidades materiais de o recorrente pleitear, via de regra, em sede de pedido de rescisão, a revisão da manifestação de vontade meritória emanada por esta Casa, posto que o ato complexo de julgamento das contas públicas já se encontra exaurido, produzindo efeitos na esfera jurídica. O ato administrativo em questão se encontra perfeito e acabado, posto que consumada as vontades constitutivas do Tribunal de Contas e do Legislativo Municipal, órgãos constitucionalmente competentes para a formação do ato. Assim, mesmo que comprovada a existência de vícios que ensejassem o provimento do pedido do recorrente, não seria possível que esta Casa procedesse à revisão do entendimento contido no parecer prévio nesta oportunidade. O contraditório e a ampla defesa devem ser amplamente garantidos no processo de julgamento das contas públicas realizadas pelo Poder Legislativo, cabendo ao ex-gestor, caso entenda conveniente, arguir as razões trazidas no mérito do pedido de rescisão.

Nunca é demais lembrar que o aspecto material da justiça deve ser conjugado com o respeito às “regras do jogo”, entendido como observância ao processo de contas devido. A assunção do formalismo moderado e da verdade real não pode ter caráter absoluto se cotejador com a estabilização das relações jurídicas, sustentáculo do Direito enquanto ciência. Em síntese, há limites que devem ser obrigatoriamente obedecidos. Infelizmente, no caso, no âmbito desta Corte, nada há mais a refutar. Raciocinar *contrario sensu* implicaria em uma completa descaracterização da atuação dos Tribunais de Contas, gerando insegurança e menoscabando suas deliberações.

III – CONCLUSÃO

No mérito, considerando que as razões recursais não foram suficientes para modificar a decisão singular por mim proferida – que não conheceu do pedido de rescisão interposto em face do parecer prévio sobre prestação de contas municipal –, nego provimento ao presente agravo, mantendo-se incólume a decisão vergastada.

Intime-se o interessado desta decisão, cumprindo-se as disposições dos artigos 340 e 341 da Resolução n. 12/2008.

Proceda-se o apensamento do presente agravo à Prestação de Contas Municipal n. 685.741.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também nego provimento ao Agravo, Senhora Presidente, porque a decisão monocrática que está sendo agravada, mediante a qual não se conheceu do pedido de rescisão, meramente tem o cumprimento à norma regimental do parágrafo único do art. 354, que diz o seguinte: “Não caberá pedido de rescisão em parecer prévio sobre prestação de contas anual do Governador e dos Prefeitos”.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Também nego provimento ao Agravo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas e da ata de julgamento, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I**) preliminarmente, em conhecer do presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de admissibilidade constantes dos artigos 337 e 338 da Resolução 12/2008; **II**) no mérito, considerando que as razões recursais não foram suficientes para modificar a decisão singular, em negar provimento ao presente agravo, mantendo-se incólume a decisão vergastada; **III**) em determinar que se intime o interessado desta decisão, cumprindo-se as disposições dos artigos 340 e 341 da Resolução n. 12/2008, bem como que se proceda ao apensamento do presente agravo à Prestação de Contas Municipal n. 685.741.

Plenário Governador Milton Campos, 09 de abril de 2014.

ADRIENE ANDRADE
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(Assinado eletronicamente)

MGM/dc