



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

Processo n.: 781767
Natureza: Prestação de Contas Municipal – Poder Executivo
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Ipanema
Exercício: 2008

Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Cuida o presente de parecer substitutivo ao constante de f. 153/158, proferido nos 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 20/10/2009, na qual foi emitido Parecer Prévio pela rejeição das contas, consoante notas taquigráficas de f. 45/48.

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

3. 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 as contas foram aprovadas por 05 (cinco) votos a 04 (quatro), prevalecendo, portanto, o parecer prévio do Tribunal de Contas pela rejeição das contas. Foi editada a Resolução 04/2010.

4. O Ministério Público de Contas manifestou-se pela legalidade do julgamento em questão (f. 104), sendo os autos arquivados em 02/02/2011 (f. 105).

5. Em 30 de maio de 2012, mediante o Ofício n. 22/2012, o Presidente da Câmara Municipal de Ipanema, Sr. Altamiro Máximo de Oliveira, encaminhou ao Tribunal de Contas cópia do Pedido de Reconsideração formulado pelo gestor municipal em face do resultado de julgamento em questão, datado de 15/05/2012; do Parecer da Comissão de Finanças e Orçamento; da Ata da 3ª reunião extraordinária realizada em 23/05/2012, que aprovou as contas de 2008, e, por fim, da Resolução n. 10/2012, datada de 23/05/2012, que revogou a Resolução 04/2010 anteriormente editada e selou o novo resultado (f. 108/118).

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

7. É o relatório. Passo à manifestação.

FUNDAMENTAÇÃO

Da hipótese de revogação e anulação dos atos da Administração Pública

8. Compulsando os autos, observa-se que nesse novo julgamento foi aprovado, por unanimidade de votos, o Pedido de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito Municipal Jairo de Souza Coelho, culminando, assim, na aprovação das contas do exercício de 2008, anteriormente rejeitadas (f. 108/118).

9. Observa-se que a Resolução n. 004/2010, f. 59, editada por oportunidade do primeiro julgamento, declarou a aprovação do parecer prévio do Tribunal de Contas (que rejeitou as contas), tendo em vista o voto pela aprovação das contas de apenas 05 (cinco) dos 9 (nove) vereadores.

10. Para análise da anulação operada e da sua legalidade, torna-se necessário fazer algumas distinções, senão veja-se.

11. 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.

12. 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

13. 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.

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

15. 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.

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

16. 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.

17. 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-REsp n. 36.445, rel. Min. Felix Fischer.)

18. Nesse contexto, ressalte-se que a atividade normativa não se confunde com a função de controle atribuída ao Poder Legislativo. Esta, consoante



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

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.

19. 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.

20. Conforme se nota dos autos, a Câmara Municipal de Ipanema revogou o julgamento de rejeição das contas realizado em 29/09/2010, alusivo ao ano-exercício de 2008, eis que motivada por um Pedido de Reconsideração do gestor à época, que apresentou argumentos para afastar a irregularidade referente à abertura de créditos suplementares sem autorização legal (f. 109/110, datado de 15/05/2015).

21. A partir do referido pedido de reconsideração, foi elaborado parecer pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, em 21/05/2012, recomendando a aprovação das contas, pois *“em análise minuciosa da documentação apresentada pelo requerente”* verificou-se *“que o valor solicitado para abertura de crédito suplementar já constava nas contas municipais devido a convênios com o Governo Federal e Estadual, faltando apenas a regularização formal para a correta utilização dos valores”* (f. 112/113).

22. Assim, com base no referido parecer, a Câmara Municipal, composta pelos mesmos edis responsáveis pelo primeiro julgamento em 2010, resolveu, na 3ª reunião extraordinária realizada em 23/05/2012, por unanimidade (f. 114), revogar a Resolução n. 04/2010 e aprovar as contas do referido gestor, editando, por fim, a Resolução n. 10/2012, datada de 23/05/2012.

23. A par da fundamentação extraída do segundo julgamento realizado, registre-se que o gestor à época não se desincumbiu de demonstrar, num primeiro momento, nos termos da doutrina e jurisprudência pacificadas, as ilegalidades formais ou outros vícios de natureza grave que pudessem ensejar a anulação da primeira decisão proferida pela Câmara Municipal. Em seu pedido, o gestor limitou-se a reiterar as alegações de defesa suscitadas no julgamento anterior, o que não autorizaria, por si só, no entender deste *Parquet*, a anulação operada.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

24. Por outro lado, observa-se que no primeiro julgamento realizado, na sessão de 29/09/2010, ficou consignado que cópia do parecer prévio do Tribunal foi encaminhado ao ex-Prefeito, bem como às comissões responsáveis e que *“até a presente data não tinham sido protocolados na secretaria os pareceres das respectivas comissões”*. O gestor, naquela oportunidade, apresentou defesa oral, alegando que *“o orçamento de 2008 foi muito enxuto, por isso do endividamento para que as obras fossem concluídas, mesmo sem a autorização da Câmara”*. Em seguida, procedeu-se à votação.

25. Ressalte-se, assim, que no primeiro julgamento as comissões da Câmara Municipal não apresentaram seus pareceres e análises técnicas, embora notificados antecipadamente os vereadores responsáveis (f. 63, 65, 67 e 68), **não se vislumbrando, assim, o cumprimento do princípio constitucional do devido processo legal**, consubstanciado no efetivo e completo exercício do controle externo pelo Poder Legislativo, não obstante o auxílio técnico da Corte de Contas. O julgamento pautou-se exclusivamente no Parecer Prévio do Tribunal de Contas e na defesa oral do ex-Prefeito.

26. Ressalte-se, ademais, a decisão unânime pela revogação do julgamento anterior, decisão essa proferida pelos mesmos vereadores votantes à época, os quais se pautaram nas observações do parecer da Comissão quanto à ausência de ilegalidade ou de dano ao erário cometidos no exercício em referência.

27. Isso posto, ainda que não se considere adequada a utilização do termo “revogação” no caso em apreço, porquanto não poderia a Câmara Municipal, por simples juízo de conveniência e oportunidade, conferir validade ao novo julgamento com base em simples requerimento, houve a supressão da ilegalidade constatada na primeira decisão, calcada na inobservância do princípio do devido processo legal, haja vista a análise técnica da Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara elaborada para o novo julgamento.

CONCLUSÃO

28. Pelo exposto, OPINO:

- a) pela legalidade do novo julgamento das contas do ano-exercício de 2008, realizado na sessão de 23/05/2012 pela Câmara Municipal de Ipanema,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Coordenadoria de Acompanhamento de Ações do Ministério Público

em substituição ao de 29/09/2010, bem como da Resolução n. 10/2012, tendo em vista o cumprimento dos preceitos legais, em especial do art. 31 da CR/88, c/c o art. 44 da Lei Complementar n. 102/08, bem como dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal;

- b) sucessivamente, ante a retificação no SGAP do registro do resultado decorrente desse novo julgamento, pelas demais anotações que se fizerem necessárias, bem como pelo encaminhamento dos autos para arquivamento.

É o parecer.

Belo Horizonte, 9 de junho de 2015.

Daniel de Carvalho Guimarães
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)