

Admissibilidade de pedido de reexame ante os princípios da segurança jurídica, do formalismo moderado e da verdade material*



EMENTA: PEDIDO DE REEXAME — PREFEITO — PRESTAÇÃO DE CONTAS — IRREGULARIDADE — PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE — PRINCÍPIO DO FORMALISMO MODERADO E DA VERDADE MATERIAL — MÉRITO — REPASSE FINANCEIRO À CÂMARA — PERCENTUAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL — CUMPRIMENTO DE MANDADO JUDICIAL — PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA — RECURSO PROVIDO — REFORMA DA DECISÃO — APROVAÇÃO DAS CONTAS

1. Impõe-se observância aos princípios da segurança jurídica, do formalismo moderado e da verdade material para admitir recurso intempestivo, com o intuito de evitar entendimentos conflitantes.
2. É obrigatório o repasse financeiro à Câmara Municipal, efetuado com base em decisão judicial homologatória de acordo entre as partes, à luz do art. 29-A da CF/88, com redação dada pelo art. 2º da EC n. 25/00.
3. O repasse à Câmara Municipal realizado em percentual acima do limite constitucional, desde que decorrente do cumprimento de mandado judicial, não impede a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Sr. Ronaldo José Machado, prefeito municipal de Grupiara à época, em face do parecer prévio emitido pela Segunda Câmara na Sessão de 13/05/2010, referente às contas do exercício de 2007.

Em suas alegações, a fls. 1-7, o recorrente insurge-se contra a decisão da Segunda Câmara, que se posicionou pela rejeição das contas, tendo em vista que o repasse à Câmara Municipal foi de 9,497% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CR/88, efetivamente realizado no exercício anterior, ultrapassando, portanto, o limite de 8% estabelecido no art. 29-A, I, da CR/88, com redação dada pela EC n. 25/00.

Conforme decisão a fls. 30, o conselheiro relator Sebastião Helvecio admitiu o presente pedido de reexame e determinou o encaminhamento dos autos para análise na unidade técnica e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para parecer conclusivo.

* Cumpre informar que, até o fechamento desta edição, a decisão proferida pelo Tribunal nos autos epigrafados não havia transitado em julgado.

No estudo a fls. 31-33, a despeito do descumprimento do limite do repasse à Câmara Municipal fixado no art. 29-A da CR/88, a unidade técnica se posicionou pela reforma da decisão recorrida, uma vez que tal irregularidade decorreu de cumprimento de acordo judicial entre os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Grupiara, por meio de seus representantes legais, proferido e homologado judicialmente em 27/02/2007, no âmbito do processo do Mandado de Segurança n. 248.07.004.754-8, impetrado pela Câmara Municipal.

No parecer, a fls. 35-35v., o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela não admissão do presente pedido de reexame em face de sua intempestividade.

Os autos foram redistribuídos a esta relatoria em 25/03/2013, conforme certidão a fls. 36.

É o relatório, em síntese.

PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE

O pedido de reexame é cabível contra decisão em parecer prévio emitido sobre contas do governador ou de prefeito, devendo ser formulado no prazo de 30 dias contados da data da ciência do parecer, em conformidade com o *caput* e o parágrafo único do art. 108 da Lei Orgânica deste Tribunal.

As contas objeto do presente pedido de reexame foram apreciadas na Sessão da Segunda Câmara de 13/05/2010, tendo o ora recorrente sido intimado da decisão por via postal, cujo AR foi juntado em 11/06/2010, de acordo, respectivamente, com as notas taquigráficas a fls. 63-67 e a certidão a fls. 69, dos autos principais.

Nesse contexto, o prazo para interposição de recurso começou a fluir a partir do dia 14/06/2010 (segunda-feira — dia útil seguinte ao da intimação) e o termo final ocorreu em 13/07/2010 (terça-feira — 30º dia).

Do exame dos autos, verifica-se que o presente pedido de reexame foi protocolizado neste Tribunal em 14/07/2010, via fac-símile, tendo o documento original sido recebido em 15/07/2010, a fls. 1.

Na decisão a fls. 30, o conselheiro Sebastião Helvecio, relator à época, proferiu juízo positivo de admissibilidade, ao entender que estavam preenchidos os respectivos pressupostos, conforme art. 329 c/c art. 350 da Res. n. 12/08, RITCEMG.

A seu turno, a representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a fls. 35-35v., manifestou-se pela não admissão do recurso, em virtude de sua intempestividade, visto que foi protocolizado neste Tribunal um dia após o término do prazo fixado no art. 350, *caput*, do RITCEMG.

Da análise detida dos autos, entendo que, excepcionalmente, em razão da peculiaridade do presente processo, o não preenchimento de regra formal atinente ao prazo para interposição de pedido de reexame não deve representar obstáculo intransponível para conhecimento deste recurso e, por via de consequência, para reexame da decisão proferida.

Com efeito, do exame dos autos, verifica-se que a não observância do limite do repasse à Câmara Municipal fixado no art. 29-A da CR/88, a qual ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas pelo prefeito municipal de Grupiara, exercício de 2007, respaldou-se em acordo judicial firmado pelos Poderes Executivo e Legislativo do aludido município, proferido e homologado judicialmente em 27/02/2007, no curso do processo do Mandado de Segurança n. 248.07.004.754-8, a fls. 44-45 dos autos principais.

Cumpra-se destacar que a decisão vergastada, proferida por unanimidade pela Segunda Câmara (notas taquigráficas a fls. 63-67), vai de encontro à decisão do mesmo Colegiado na Prestação de Contas n. 782.268 — do Município de Grupiara, exercício de 2008 —, na qual foi emitido parecer prévio pela aprovação das contas apresentadas pelo mesmo gestor, em situação idêntica, ou seja, com repasse à Câmara Municipal realizado em percentual acima do limite constitucional, decorrente do cumprimento de mandado judicial.

Dessa feita, o conhecimento do presente pedido de reexame afigura-se impositivo, tendo em vista o conflito entre o entendimento firmado nas duas decisões mencionadas, o que configura evidente afronta ao princípio da segurança jurídica. Ademais, há que observar a incidência dos princípios da razoabilidade, do formalismo moderado e da verdade material, previsto no art. 104 do RITCEMG, a exigir a manifestação deste Tribunal a respeito do mérito do presente pedido de reexame.

Nesse mesmo sentido, verifica-se a existência de farta jurisprudência, da qual se destacam os seguintes acórdãos do TCU em que, com base, especialmente, nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, foi reconhecida a necessidade de a referida Corte de Contas apreciar o mérito dos recursos apresentados, ainda que interpostos intempestivamente, *in verbis*:

Verifico, no entanto, o descumprimento de um requisito genérico: o prazo decenal para a oposição dos embargos. Considero, porém, ante a relevância do assunto tratado nestes autos, por referir-se a matéria orçamentária de interesse das três Forças Armadas, bem como a frágil situação pela qual se encontram as tropas nacionais, que a matéria deve, excepcionalmente, ser conhecida. **Acrescente-se que o conhecimento intempestivo de recursos encontra precedentes nesta Casa (Acórdão 30/2005 — Plenário, Acórdão 370/2004 — Plenário e Acórdão 1834/2003 — Plenário) e fundamenta-se na busca da verdade material e no princípio do formalismo moderado.** (TCU. 2ª Câmara. Acórdão n. 920/2006. Data da Sessão: 18 abr. 2006. Relator: ministro substituto Lincoln Magalhães da Rocha). (grifo nosso)

Com tanto mais razão, o processo de controle externo possui, considerados os princípios do formalismo moderado e da verdade material, mecanismos mais flexíveis de ponderação de formalidades e valoração de fatos, facilitados até mesmo pela ausência de impedimento de iniciativa própria do Tribunal em aduzir provas e outros elementos de convicção para decidir sobre a matéria. Aqui nos remetemos especificamente aos balizamentos adotados em julgados em que o TCU assentiu, excepcionalmente, em relevar o atendimento de requisitos de admissibilidade de recursos, pedidos de reexame e embargos de declaração interpostos a suas decisões, por reconhecer a materialidade ou gravidade dos fatos ou em razão da potencialidade de incidir prejuízos ao interesse de agentes jurisdicionados por excesso ou rigor das formas, a exemplo das seguintes ementas de decisões:

‘1. Com base nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, é possível, em caráter excepcional, conhecer de Recurso Revisão quando ausentes os requisitos do art. 35 da Lei n. 8.443/92.’ (Acórdão n. 37/2007-Plenário, TC-015.141/1999-3, Ata 4)

‘1. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de preenchimento dos pressupostos de admissibilidade contidos no art. 35 da Lei 8.443/92, com fundamento no princípio do [formalismo moderado] e da verdade material, sobretudo se detectado rigor excessivo no julgamento pela irregularidade das contas.’ (Acórdão n. 324/2007-Plenário, TC-575.582/1996-0, Ata 9)

‘2. É possível, em caráter excepcional, relevar a intempestividade na interposição de recurso, com fundamento nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, a fim de afastar qualquer alegação de cerceamento de defesa.’ (Acórdão n. 1564/2006-Plenário, TC-020.747/2005-3, Ata 35; Acórdão n. 2188/2006-1.ª Câmara, TC-002.339/2002-7, Ata 28)

‘1. É possível, em caráter excepcional, relevar a ausência de um dos pressupostos de admissibilidade para conhecimento de embargos de declaração, no caso a tempestividade, com fundamento nos princípios da verdade material e do formalismo moderado, para corrigir evidente omissão.’ (Acórdão n. 1838/2008-1.ª Câmara, TC-018.643/2003-5, Ata 19)

9. Nesse contexto de excepcionalidade em admitir recursos e outras formas de defesa de interesse dos jurisdicionados, é de se ressaltar que inexistente hierarquia nas modalidades recursais entre si e, também, entre os requisitos de admissibilidade. Não há de se falar, portanto, especificamente no caso de recursos de revisão, em prestigiar o atendimento ao aspecto temporal ou às exigências previstas no art. 35 da Lei n. 8.443/92 quanto ao erro de cálculo nas contas, à falsidade ou insuficiência de documentos e à superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida. Noutras palavras, releva-se a ausência de qualquer um dos pressupostos de admissibilidade em virtude da incidência de circunstâncias excepcionais que autorizam a medida, segundo o livre e motivado convencimento do julgador. (TCU. Plenário. Acórdão n. 1253-18/11. Data da Sessão: 18 maio 2011. Relator: ministro José Múcio Monteiro). (grifo nosso)

Ante o exposto, fundamentado nos princípios do formalismo moderado e da verdade material, preliminarmente, no caso concreto, sendo o recurso próprio e a parte legítima, adoto o entendimento pela admissibilidade do presente pedido de reexame.

MÉRITO

Na decisão ora recorrida, em Sessão de 13/05/2010 a Segunda Câmara emitiu parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista que o repasse à Câmara Municipal foi de 9,497% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158-159 da CR/1988, efetivamente realizado no exercício anterior, ultrapassando, portanto, o limite de 8% estabelecido no art. 29-A, I, da CR/1988, com redação dada pela EC n. 25/2000.

Inicialmente, antes de proceder à análise das razões do pedido de reexame, faz-se necessário examinar o repasse efetuado à Câmara Municipal, no exercício de 2007, à luz do novo entendimento firmado por este Tribunal na Decisão Normativa n. 06/2012, publicada no *DOC* em 01/10/2012, posteriormente, portanto, à interposição deste pedido de reexame, que ocorreu em 14/07/2010.

Da apuração da base de cálculo para fins de repasse à Câmara Municipal (art. 29-A da CR/1988)

A unidade técnica, ao analisar o repasse financeiro à Câmara Municipal de Grupiara no exercício de 2007, tendo por base os dados do Siace/PCA de 2006, **deduziu** o montante da **receita para a formação do Fundef**, no valor de **R\$ 583.094,22**. Assim, a base de cálculo apurada para o referido repasse foi de **R\$ 3.411.532,80**.

Entretanto, quando da apreciação da Consulta n. 837.614, de relatoria do ex-conselheiro presidente Antônio Carlos Andrada, em Sessão Plenária de 19/10/2011, esta Corte decidiu pelo cancelamento da Súmula TC n. 102, consoante publicado no *DOC* em 26/10/2011, passando a considerar, na base de cálculo do repasse ao Legislativo, os recursos do município destinados à formação do Fundef.

O referido posicionamento foi normatizado na Decisão Normativa n. 006/2012, publicada no *DOC* em 01/10/2012, estabelecendo que a contribuição municipal para o Fundef, custeada com recursos próprios do município, deve integrar a base de cálculo do repasse de recursos à Câmara Municipal.

Nesse sentido, no presente caso concreto, ao incluir na base de cálculo do repasse à Câmara de Vereadores os recursos relativos ao Fundef, no valor de R\$ 583.094,22, verifica-se que a receita base de cálculo passa a ser de R\$ 3.994.627,02, o que eleva o limite de repasse ao Legislativo, naquele exercício, para o montante de R\$ 319.570,16.

Destaca-se que, ainda assim, o repasse financeiro efetuado à Câmara Municipal em 2007, não obedeceu ao limite previsto no art. 29-A, I, da CR/88, pois foi repassado o valor de R\$ 324.000,00, que corresponde

a 8,11% da Receita Base de Cálculo, ultrapassando em R\$ 4.429,84 o permitido, ou seja, **0,11%** a mais em relação à citada base de cálculo e **1,39%** do máximo constitucional.

Dos Mandados de Segurança n. 248.07.004.754-8 e n. 248.08.006967-2 impetrados pela Câmara Municipal e o repasse à Câmara (art. 29-A da CR/88)

A fls. 44-45 dos autos do Processo de Prestação de Contas n. 749.778 (exercício de 2007), foi juntada cópia do termo da audiência realizada no dia 27 de fevereiro de 2007, relativo ao Mandado de Segurança n. 248.07.004.754-8, impetrado pela Câmara Municipal de Grupiara contra prefeito municipal daquela localidade, no qual consta o acordo celebrado entre as partes. De acordo com a avença firmada, o município se comprometeu a repassar à Câmara Municipal o duodécimo no valor mensal de R\$27.000,00, até o dia 20 de cada mês, relativamente ao exercício de 2007, retroagindo ao mês de janeiro, cuja diferença deveria ser repassada em cinco parcelas mensais, iguais e sucessivas, juntamente com o repasse mensal, a partir do dia 20 de março.

Presente à referida audiência, o representante do Ministério Público do Estado manifestou-se favoravelmente à homologação, nos seguintes termos, *verbis*:

[...] considerando o objeto de harmonizar os Poderes, bem como as dificuldades administrativas em face das mudanças na Lei e falta de integração dos dados, concordamos com o acordo celebrado nesta data, ressaltando que os *royalties* de água não foram computados na Constituição Federal ao se calcular a alíquota à Câmara de Vereadores [...] pois é possível observar que a verba oriunda do fato do Município ser alagado por hidrelétrica representa quase 50% da receita anual, sendo que sua exclusão do cálculo praticamente reduz a verba e autonomia do Legislativo. É bom ressaltar ainda que o acordo celebrado, se considerado a receita dos recursos hídricos fica bem aquém de 8%.

Estribado nessa decisão, o recorrente informou, a fls. 4-7, que os repasses à Câmara Municipal foram feitos mensalmente ao longo do exercício de 2007, nos exatos termos acordados judicialmente. Esclareceu, ainda, que ao apreciar as contas do exercício de 2008, esta Corte de Contas emitiu parecer favorável à aprovação das contas, e que a situação do repasse em 2008 é idêntica à do exercício em exame (2007), uma vez que também foi estribada em decisão proferida em mandado de segurança, Processo n. 248.08.006967-2, a fls. 14-15.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu pela procedência de impetração de mandado de segurança quando houver atraso no repasse dos duodécimos referentes às dotações orçamentárias do Poder Legislativo, conforme se depreende da ementa da decisão do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 322.399¹, em 20/03/2012, relatado pelo ministro Dias Toffoli, *verbis*:

[...]

1. O atraso no repasse dos duodécimos referentes às dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário pode ensejar a impetração de mandado de segurança.

[...]

No caso concreto, a Câmara Municipal utilizou desse instrumento jurídico para que lhe fossem repassados os recursos consignados nas leis orçamentárias dos exercícios de 2007 e de 2008 (Mandados de Segurança n. 248.07.004.754-8 e n. 248.08.006967-2), tendo sido proferida, no curso dos respectivos processos, sentença homologatória dos acordos firmados, ficando configurado, portanto, a obrigatoriedade de seu cumprimento.

¹ Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1941258>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

Cita-se que esta Corte de Contas, ao decidir pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do exercício de 2008 do mesmo município, entendeu ser juridicamente possível a formalização do acordo pelas partes (câmara e prefeitura), em matéria concernente ao repasse financeiro à câmara, à luz do art. 29-A da CR/88 com redação dada pelo art. 2º da EC n. 25/00.

Como também nos presentes autos a questão posta em discussão se refere ao repasse financeiro à Câmara Municipal, efetuado com base em decisão judicial, entendo que deve ser dado provimento ao presente pedido de reexame, para reformar a decisão constante do Processo n. 749.778, por coerência e segurança jurídica das decisões desta Corte.

PROPOSTA DE VOTO

Diante do exposto, em respeito ao princípio da segurança jurídica, de modo que se evitem decisões conflitantes, e tendo em vista que o repasse ao legislativo municipal decorreu de acordo judicial celebrado no âmbito do Mandado de Segurança n. 248.07.004754-8, entendo que o presente pedido de reexame deva ser **provido**, para que seja reformada a decisão da Segunda Câmara que decidiu pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Grupiara, relativas ao exercício de 2007 e, por consequência, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das referidas contas, com fulcro no art. 45, I, da LC n. 102/08.

O pedido de reexame em epígrafe foi apreciado pela Segunda Câmara, na Sessão do dia 04/07/2013, presidida pelo conselheiro Cláudio Terrão. Votaram o conselheiro Cláudio Terrão, conselheiro Mauri Torres, o conselheiro em exercício Gilberto Diniz e o auditor Licurgo Mourão. Foi aprovada, por unanimidade, a proposta de voto exarada pelo relator, auditor Licurgo Mourão.
