

Processo: 4.427-0/2009

Interessado: CÂMARA MUNICIPAL DE DE PEIXOTO DE AZEVEDO

Assunto: PEDIDO DE RESCISÃO CONTRA ACÓRDÃO N° 1.751/2008

Gestor: RIVALDO ROSA DA SILVA

Relator: CONSELHEIRO ALENCAR SOARES

VOTO-VISTA

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de pedido de rescisão proposto por Rivaldo Rosa da Silva, ex-presidente da Câmara Municipal de Peixoto de Azevedo-MT, contra o Acórdão n° 1.751/2008, constante do processo 52361/2008 deste Tribunal, que julgou irregulares as contas da gestão daquela Prefeitura no exercício de 2007, determinando a restituição no valor correspondente a 185,25 UPF's/MT, bem como o recolhimento de multa no valor total correspondente a 50 UPF's/MT, sendo 20 UPF's referente ao atraso no envio dos balancetes de abril e dezembro e 30 UPF's referente ao atraso no envio dos informes do APLIC, meses de agosto a outubro.

Irresignado com a decisão do Acórdão n° 1.751/2008, o ex-gestor propôs pedido de rescisão alegando que houve erro de cálculo do duodécimo e violação literal de disposição de lei, dada a inobservância ao princípio da isonomia.

Ademais, em sede de argumentação, aduz que os valores fixados na LOA não correspondem aos valores repassados, o que enseja erro na análise do processo em questão.

A Consultoria Técnica desta Corte de Contas, em análise ao pedido de rescisão apresentado, concluiu, preliminarmente, pelo conhecimento parcial e, no mérito, pela sua improcedência, tendo em vista que não foi constatado erro de cálculo do duodécimo.

Por conseguinte, o membro do *Parquet*, por meio do Parecer n° 1.827/2009, manifestou-se pelo conhecimento do pedido de rescisão e, no mérito, pela improcedência, mantendo-se incólume a decisão do Pleno desta Corte de Cortas (acórdão n° 1.751/2008).

Ato contínuo, o Autor, às fls. 78, requereu cópias da análise da SECEX e do parecer ministerial, bem como o direito de se manifestar quanto tais documentos. Tal pedido foi acatado em homenagem aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Com a manifestação apresentada, os autos foram encaminhados novamente à Consultoria Técnica, que emitiu novo relatório às fls. 98/102, ratificando o entendimento anterior.

No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas, agora por meio do Parecer n° 7.127/2010, ratificou o entendimento anterior pelo conhecimento do pedido de rescisão e, no mérito, pela improcedência.

O Relator acolheu parcialmente o parecer do Ministério Público de Contas e votou pelo conhecimento e procedência parcial do pedido de rescisão, reformando-se a decisão para julgar regulares com determinações legais e recomendações as contas anuais do exercício de 2007 da Câmara Municipal de Peixoto Azevedo.

É, em síntese, o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO E RAZÕES DO VOTO-VISTA

A análise deste pedido de rescisão se concentrará em três pontos muito singulares: a responsabilização solidária do chefe do executivo municipal juntamente com o presidente da Câmara Legislativa no cumprimento do art. 29-A da CF, os desdobramentos do princípio da isonomia no ordenamento jurídico brasileiro e o cumprimento do limite de 70% com folha de pessoal.

Sob o prisma da responsabilidade dos gestores, nota-se que a Carta

Magna de 1988, objetivando maior controle dos órgãos administrativos criou mecanismos de controle interno e externo, fixando inclusive normas e regras para as finanças públicas. Um dos instrumentos utilizados foi o planejamento da gestão pública.

A partir daí, a noção de responsabilização dos gestores públicos se torna uma das mais importantes técnicas de monitoramento da gestão na administração, pois caso haja o descumprimento das leis (*lato sensu*) a que estejam subordinados, estarão sujeitos a sanções administrativas. Nesse contexto, os administradores públicos estão submetidos aos princípios da legalidade, publicidade e moralidade, sobretudo a transparência na gestão pública.

A ideia de planejamento como meio de responsabilização é materializada no art. 165 da CF, que aponta o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos de planejamento. Dentre eles, a LOA é considerada a mais importante do ponto de vista operacional, pois é nela que as receitas e despesas que custearão a manutenção e a operacionalização dos serviços públicos serão estimadas para o exercício seguinte, no âmbito de cada um dos entes da federação. A não observação desses “planos de governo” acarreta a sanção administrativa dos gestores seja no controle interno, seja no controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.

É salutar dizer que o orçamento público é de iniciativa do Poder Executivo em cada ente da federação, e deve abranger todas as receitas e despesas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, observando todos os limites, vedações e determinações dispostos na Carta Magna, sob pena de ser considerado ilegal.

Dentre os limites estabelecidos, um que se aplica ao caso em comento, é o previsto no art. 29-A da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 25/2000, visando estruturar e fixar parâmetros para as finanças públicas municipais. Ele estabeleceu limites de despesas ao Poder Legislativo Municipal, sob pena de responsabilização fiscal, conforme se observa nos termos a

seguir:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
[...]

Na análise feita pelo Conselheiro Relator, a responsabilidade pelo cumprimento dos limites apresentados no artigo acima citado seria imputada somente ao Prefeito, cabendo ao gestor da Câmara somente a responsabilização pela inobservância do disposto no § 1º do artigo 29-A da Carta Política, qual seja, o não cumprimento do limite de 70% com a folha de pagamento.

Na verdade, apontadas irregularidades nas contas anuais da Câmara Municipal de Peixoto de Azevedo, a limitação feita pelo presente artigo enseja uma responsabilidade tanto do gestor do Poder Executivo quanto do gestor do Poder Legislativo. Isso porque o Prefeito Municipal quando da elaboração do orçamento anual não pode extrapolar o limite constitucional, e por consequência, o Presidente da Câmara Municipal, na execução do orçamento, também está atrelado ao limite das despesas. Assim, havendo repasse a maior à Câmara Municipal, o gestor não está autorizado a gastá-lo, devendo providenciar sua devolução, sob pena de violar o disposto no art. 29-A, da Constituição Federal.

Conforme documento encaminhado pela Secretaria do Pleno, a questão da extrapolação do limite do repasse do duodécimo ao Poder Legislativo efetuado pela Prefeitura Municipal de Peixoto de Azevedo foi abordada no julgamento das contas anuais do exercício de 2007 do governo do Município, conforme parecer prévio 79/2008 (processo 6.183-2/2008), disponível para consulta no site do TCE/MT, tanto que o repasse foi considerado uma irregularidade gravíssima, uma vez que ultrapassou o limite de 8% fixado pelo inciso I do artigo 29-A da Carta Magna. Nesse sentido, entendo não haver necessidade de o Ministério Público de Contas propor pedido de rescisão das contas anuais referida Prefeitura Municipal.

No tocante à alegação de violação ao princípio da isonomia, fundamentado com apresentação de julgados de Outras Câmaras Municipais, não vislumbro qualquer violação, conforme argumentos abaixo esposados.

O autor traz à lume, como caso análogos, as contas das Câmaras de Alto Taquari (11 irregularidades), Apiacás (12 irregularidades), Arenápolis (8 irregularidades), Colniza (18 irregularidades), Juscimeira (10 irregularidades), São José do Xingu (10 irregularidades), Sinop (10 irregularidades), Torixoréu (6 irregularidades) e Vila Rica (13 irregularidades), **conforme fls. 26-34**. Ocorre que em todas elas, as irregularidades detectadas não se coadunam totalmente com as encontradas na Câmara Municipal de Peixoto de Azevedo-MT, inclusive, em nenhuma delas está listado o não cumprimento do art. 29-A, inciso I, da CF – irregularidade de natureza gravíssima.

Por conseguinte, insta destacar que, no caso em análise, foram apontadas 25 (vinte e cinco) irregularidades, sendo 2 (duas) de natureza gravíssima, 19 (dezenove) de natureza grave e 4 (quatro) não classificadas, das quais 21 (vinte e uma) permaneceram, **conforme fls. 40-46**. Já nos casos análogos apresentados, o maior número de irregularidades foram 18 (dezoito) irregularidades, na Câmara de Colniza. Nesse sentido, percebe-se que a Câmara Municipal de Peixoto Azevedo teve a gestão do exercício de 2007 comprometida pelas irregularidades constatadas, o que levou esta Corte de Contas a julgar irregulares suas contas anuais, atendendo-se aos ditames da gestão pública.

Portanto, como se vê, a similitude fática existente entre o Parlamento Municipal em exame e as demais Câmaras Municipais está descaracterizada, razão pela qual não deve haver questionamento quanto à aplicabilidade do princípio da isonomia.

Quando a Carta Magna, em seu art. 5º, caput, dispõe sobre o princípio da isonomia, *in verbis*: “**Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza**” (grifo nosso) e depois no seu inciso I “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”, ela não impõe que tudo seja igualizado, mais sim, determina que, em situações semelhantes, não seja dado

tratamento desigual. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ensinam que:

O princípio da igualdade determina que seja dado tratamento igual aos que se encontram em situação equivalente e que sejam tratados de maneira desigual os desiguais, na medida de suas desigualdades. Ele obriga tanto o legislador quanto o aplicador da lei (igualdade **na** lei e igualdade **perante** a lei).¹

É claro e evidente que tal princípio tem vários desdobramentos no ordenamento jurídico brasileiro, sendo que no âmbito das Cortes de Contas a melhor tradução está na efetiva aplicação do princípio da ampla defesa e do contraditório, conforme dicção do art. 5º, inciso LV, da Carta Magna, *litteris*:

LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Assim, observo que a igualdade processual foi assegurada, uma vez que o contraditório e a ampla defesa foram oportunizados e exercidos pelo ex-presidente da Câmara Municipal quando do julgamento das contas de gestão do exercício de 2007.

Saliente-se que o fator subjetivo de análise para a formação da livre convicção do juízo não pode ser atacado, nem mesmo levantada a hipótese de vinculação das decisões proferidas pela Corte de Contas, pois caso contrário, o princípio do livre convencimento do julgador estaria sendo mitigado.

Essa hipótese seria possível somente quando apontados fatores objetivos, que independeriam da convicção do julgador. Veja é o caso de se apontar uma irregularidade às contas de uma gestão. Se o Tribunal em julgamento anterior imputou certa penalidade, na mesma situação descrita, aplicar-se-ia o princípio da isonomia. Porém, no julgamento de contas, por se tratar de uma análise da gestão como um todo, não pode haver vinculação, pois o julgamento é realizado caso a caso e não se concebe gestões isonômicas.

¹ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 4 ed., rev. e atual. São Paulo: Método. 2009, p. 110.

Nesse meandro, a alegação de inobservância ao princípio constitucional da isonomia não encontra respaldo legal na legislação pátria, razão pela qual não merece prosperar.

Por fim, no intuito evitar novas discussões, é salutar dizer se os valores gastos com a folha de pagamento realizada pelo ex-presidente da Câmara Municipal atenderam ao limite de 70%, previsto no § 1º do Art. 29-A da Constituição Federal.

Conforme verificado na tabela de especificação das receitas e transferências obtidas pela Câmara Municipal de Peixoto Azevedo, elaborada pela Consultoria Técnica, o valor anual do exercício de 2006 a ser considerado para as despesas era de R\$ 10.471.564,67 (**fls. 100**). Aplicando-se o percentual de 8% que foi repassado, o valor de despesas em 2007 só poderia atingir R\$ 837.725,17.

Pois bem. Do valor de R\$ 837.725,17, o máximo a ser gasto com folha de pessoal seria de R\$ 586.407,61, o que corresponde aos 70%. Em consulta ao relatório da Consultoria Técnica, quando do julgamento das contas do exercício de 2007 do referido Parlamento Municipal, extrai-se que o valor gasto foi de R\$ 418.597,28, ou seja, o equivalente a 49,13% da sua receita com despesa de folha de pagamento. Dessa forma, o limite previsto no § 1º do Art. 29-A da Constituição Federal foi rigorosamente cumprido.

III – DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando a fundamentação jurídica e a legislação que rege a matéria, **VOTO pelo conhecimento do presente pedido de rescisão, e no mérito, pela sua improcedência.**

Luiz Carlos Azevedo Costa Pereira
Auditor Substituto de Conselheiro