



PROCESSO Nº : 6.212-0/2011 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRÓPOLIS D'OESTE
INTERESSADO : ERNANE JERÔNIMO DA SILVA FILHO
ASSUNTO : REQUERIMENTO
CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2010
RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

PARECER Nº 6.476/2015

EMENTA:

Requerimento. Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste. Parecer pelo não conhecimento e, subsidiariamente, pela procedência apenas para os julgamentos pendentes e futuros, bem como aqueles que não foram alcançados pela preclusão administrativa.

1. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de **Requerimento** formulado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em razão de deliberação do Tribunal Pleno, na Sessão Ordinária do dia 23 de abril de 2015, mais precisamente na apreciação dos processos nºs 20.016-6/2012, 11.594-0/2012 e 4.098-3/2011, (Acórdãos nºs 1700, 1701 e 1702 – cópia anexa) que tratam de Pedidos de Rescisão e Recurso Ordinário, acerca dos julgamentos irregulares das contas anuais de gestão das câmaras municipais de Guiratinga, Juruena e Santa Terezinha.



2. Na ocasião, foi sugerido pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Valter Albano, e acolhido pelo Tribunal Pleno, que a Presidência desta Casa determinasse a adoção das providências necessárias para correção, de ofício, das demais contas anuais julgadas irregulares unicamente sob o fundamento de descumprimento do limite estabelecido no § 1º do artigo 29-A da Constituição da República **(exclusivamente com base no desrespeito ao limite de gasto com folha de pagamento em face da inclusão dos valores relativos aos encargos previdenciários e proventos de aposentadoria e pensão).**

3. Foi sugerido ainda pelo Excelentíssimo Senhor Procurador – Geral de Contas, Dr. Gustavo Coelho Deschamps, que a análise deveria ser feita caso a caso por meio de um processo próprio (abertura de processo de retificação), mediante Portaria da Presidência e seguir o curso normal, sugestão acolhida pelo Tribunal Pleno.

4. Assim, mediante a Portaria nº 055/2015 (cópia anexa), divulgada no Diário Oficial de Contas do dia 12.5.2015, a Presidência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso determinou o levantamento e, se necessário, o desarquivamento de todos os processos referentes às contas anuais de gestão dos poderes legislativos municipais, com trânsito em julgado, que tenham sido julgadas irregulares em razão do gasto com pessoal acima do limite constitucional de 70% (setenta por cento), ocorridos no período de **15.02.2005 a 31.12.2014** (exclusivamente com base no desrespeito ao limite de gasto com folha de pagamento, em face da inclusão dos valores relativos aos encargos previdenciários e proventos de aposentadoria e pensão).

5. Foi determinado que se fizesse constar em cada processo que enquadrasse na situação mencionada, cópia da portaria, bem como dos acórdãos mencionados, e fosse encaminhado os autos ao relator originário para a devida análise nos termos da deliberação do Tribunal Pleno.

6. Nestes termos, foi desarquivado o presente processo, visando a reanálise do limite de gasto com folha de pagamento do órgão, face a determinação exarada na Portaria nº 055/2015.



7. No caso em comento, o Acórdão nº 2.869/2011, cujo teor foi mantido pelo Acórdãos nºs 70/2012-TP e 2.414/2014-TP, julgou **irregulares** as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste, exercício de 2010, e aplicou ao Sr. Ernane Jerônimo da Silva Filho multa de 25 Unidades de Padrão Fiscal do Estado de Mato Grosso (UPF/MT), em razão das irregularidades apontadas.

8. Em atendimento ao despacho da presidência, relativo à Portaria nº 055/2015, a Equipe Técnica realizou nova análise dos autos, e concluiu conforme abaixo demonstrado:

3. CONCLUSÃO

1. A análise deste relatório restringiu-se à irregularidade “2) AA 07. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_07”, uma vez que somente esta foi devolvida à reapreciação desta Secex por meio do Despacho de 30 de julho de 2015 (doc. DESPACHO_62120_2011_01); sendo assim, permanecem inalteradas as demais irregularidades.

2. Em decorrência do mandamento contido na deliberação plenária ocorrida em 23/4/2015 (Acórdão nº 1.702/2015 – TP), tem-se que o limite preceituado no § 1º do artigo 29-A da CF/1988 do exercício de 2010 não abrange os gastos com encargos previdenciários; sendo assim, os gastos com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios de seus vereadores, foram de R\$ 261.442,09, correspondente a 59,06% da receita base de R\$ 442.659,00, não ultrapassando o limite estabelecido de 70 % do § 1º do art. 29-A da Constituição Federal.

3. Cabe, portanto, a revisão do Acórdão de modo a excluir a irregularidade 2) AA 07. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_07 e considerar o reflexo de tal exclusão no mérito do julgamento das contas anuais da Câmara.

É a informação que se submete à apreciação superior.

9. Vieram os autos para análise e Parecer, nos termos do artigo 99, inciso III da Resolução nº 14/2007.

É o sucinto relatório.



2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Preliminarmente

2.1.1 – Da delimitação do instituto aplicável à espécie

10. Em deliberação, o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, decidiu pela adoção de providências necessárias para correção, de ofício, das contas anuais de gestão dos poderes legislativos municipais, que tenham sido julgadas irregulares em razão do gasto de pessoal acima do limite constituição de 70%, exclusivamente com base no desrespeito ao limite de gasto com folha de pagamento, em face da inclusão dos valores relativos aos encargos previdenciários e proventos de aposentadoria e pensão.

11. Antes de adentrar na análise de mérito, faz-se necessário a verificação de qual instituto prevê a possibilidade de revisão dos processos julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

12. Não há na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como no Regimento Interno, o instituto da revisão, como há, por exemplo, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, *ipsis litteris*:

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

I - em erro de cálculo nas contas;

II - em falsidade ou insuficiência de documentos em que se tenha



fundamentado a decisão recorrida;

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

Parágrafo único. A decisão que der provimento a recurso de revisão ensejará a correção de todo e qualquer erro ou engano apurado.

13. No instrumentos normativos balizadores do Tribunal de Contas, o instituto cabível para desconstituir julgamento exarado pela Corte de Contas é o Pedido de Rescisão, previsto no art. 58 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, bem como no art. 251 do Regimento Interno, *in verbis*:

Art. 251. À parte, ao terceiro juridicamente interessado e ao Ministério Público de Contas é atribuída legitimidade para propor Pedido de Rescisão de Acórdão e de julgamento singular atingidos pela irrecorribilidade, quando:

I. A decisão tenha sido fundada em prova cuja falsidade foi demonstrada em sede judicial;

II. Tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos;

III. Houver erro de cálculo ou erro material;

IV. Tenha participado do julgamento do feito Conselheiro ou Auditor Substituto de Conselheiro alcançado por causa de impedimento ou de suspeição;

V. Violar literal disposição de lei;

VI. Configurada a nulidade processual por falta ou defeito de citação.

14. Desta maneira, não visualiza nos instrumentos que regem o Tribunal de Contas, qualquer amparo normativo para que se proceda com a revisão de ofício de processos de contas já julgados.

15. Assim, entende o Ministério Público de Contas que a medida correta para tal situação seria o pedido de rescisão. Em assim sendo reconhecido, o presente pedido não deve ser conhecido.

16. Dentre o rol de legitimados para propor o pedido de rescisão, constam à parte, o terceiro juridicamente interessado e o Ministério Público de Contas. Nestes



termos, não há qualquer menção autorizando o Tribunal de Contas, de ofício, propor pedido de rescisão, razão pela qual, deve ser considerada **parte ilegítima**.

17. Em outro sentido, consta do parágrafo primeiro do art. 251 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso que “O direito de pedir rescisão de acórdão se extingue em 2 (dois) anos, contados da data da irrecorribilidade da deliberação.

18. Então tem-se o pressuposto do prazo para desconstituição dos julgados pelo Tribunal de Contas, que impõe o prazo máximo de 2 (dois) anos, a contar da irrecorribilidade da decisão.

19. Mais uma vez, o presente pedido não preenche um pressuposto de admissibilidade, conquanto já não havia preenchido o requisito da legitimidade. O processo em análise foi definitivamente julgado no exercício de 2010, ou seja, já ultrapassou o prazo de 2 (dois) anos para proposição do pedido de rescisão.

20. Desta feita, sem prejuízo da análise dos demais pressupostos de admissibilidade, o pedido de rescisão **não deve ser conhecido** por não preencher os pressupostos de admissibilidade quanto a legitimidade e tempestividade.

21. Subsidiariamente, caso o Conselheiro Relator entenda pela não aplicação do instituto do pedido de rescisão, cabe ainda análise da possibilidade de revisão, de ofício, dos processos já definitivamente julgados pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

2.1.2 – Da possibilidade do Tribunal de Contas rever de ofício processos já julgados e a coisa julgada administrativa (preclusão administrativa)

22. Novamente cabe enfatizar que não há na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, bem como no Regimento Interno, o instituto da revisão, como há, por exemplo, na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Já



verificou-se a impossibilidade de pedido de rescisão no presente caso.

23. Todavia, analogicamente, o Tribunal de Contas da União prevê a possibilidade de pedido de revisão. Ademais, é assente na doutrina administrativa, a possibilidade da Administração Pública rever, de ofício, seus atos, quando eivados de vícios.

24. Parte-se da premissa de que as decisões exaradas pelos Tribunais de Contas, nada mais são do que atos administrativos. Com efeito, calçado na teoria dos atos administrativos e nos próprios princípios informadores da atividade administrativa, se constrói o arcabouço que serve como garantia ao administrado.

25. A finalidade da Administração Pública é precipuamente atingir o bem comum da comunidade administrada, esta por sua vez investe o mandatário do poder de gerir, em nome da coletividade os bens, serviços e recursos com o fim específico de agir como um despenseiro, atendendo somente à vontade coletiva expressa na lei e não a sua vontade individual.

26. Pautada nos princípios norteadores da Administração Pública, os Tribunais de Contas, órgão de auxílio no controle externo, devem sempre agir com o objetivo de atingir o interesse público.

27. Em que pese a própria nomenclatura dada aos Tribunais de Contas e os mesmos travestirem-se em órgão judicante, mormente pela presença de elementos afetos ao judiciário, estes tem natureza jurídica de órgão administrativo, o qual exerce competências de cunho fiscalizador, claramente definidas pelo constituinte originário.

28. As decisões oriundas do Tribunal de Contas, em que pesem serem chamadas de “Acórdãos” são atos administrativos em sentido amplo, resultantes de procedimento administrativo próprio e não têm caráter de decisão judicial.

29. Nesta seara, estar-se-á diante do que se denomina de Autotutela da Administração Pública, que, no exercício cotidiano de suas funções, está autorizada a anular ou revogar seus próprios atos, sem a necessidade de intervenção do Poder



Judiciário quando tais atos são contrários à lei ou aos interesses públicos.

30. No âmbito do regime jurídico administrativo, a noção de autotutela é concebida, aprioristicamente, como um princípio informador da atuação da Administração Pública, paralelamente a outras proposições básicas, como a legalidade, a supremacia do interesse público, a impessoalidade, entre outras.

31. Essa autotutela abrange a possibilidade de o Poder Público anular ou revogar seus atos administrativos, quando estes se apresentarem, respectivamente, ilegais ou contrários à conveniência ou à oportunidade administrativa. Em qualquer dessas hipóteses, porém, não é necessária a intervenção do Poder Judiciário, podendo a anulação/revogação perfazer-se por meio de outro ato administrativo autoexecutável.

32. Ocorre que, ainda assim, não há unanimidade no ordenamento pátrio acerca da aplicação do instituto da autotutela aos processos de contas julgados pelos Tribunais de Contas, haja vista que são “atos” administrativos revestidos de uma característica especial, a “jurisdição administrativa”.

33. Os julgamentos dos Tribunais de Contas são de caráter objetivo, com parâmetros de ordem técnica-jurídica, ou seja, subsunção de fatos às normas. Nos Tribunais de Contas os processos são de contas, e não judiciais, ou parlamentares. Nos processos judiciais há função jurisdicional, que é exclusiva do Poder Judiciário, e tem como característica a provocação, participação de advogados e litigantes. Na Corte de Contas, os advogados não necessariamente participam, não está ela situada no rol do artigo 92 da Constituição, nem tampouco é órgão essencial à função jurisdicional, mas, **algumas características da jurisdição permanecem nos Tribunais de Contas, como o critério objetivo, a força e a irretratabilidade das decisões (como as judiciais com trânsito em julgado).**

34. Embora não havendo consenso quanto à natureza das decisões dos Tribunais de Contas ser jurisdicional ou administrativa, devido às peculiaridades das Cortes de Contas, não há como compreender tratar-se de uma jurisdição administrativa comum nem de natureza puramente judicial, a qual é monopólio do Poder Judiciário, mas



de uma jurisdição constitucional diferenciada ou especial.

35. Todavia, mesmo reconhecendo a possibilidade da Administração Pública revisar suas decisões, há de se observar que esse **ato revisional não poderá ser praticado a qualquer tempo, sob pena de perpetuar a insegurança jurídica**.

36. A Lei nº 9.784/99 (regula o processo administrativo em âmbito federal), reforçada pela Lei nº 7.692/2002 (regula o processo administrativo em âmbito estadual), dispõe que a Administração pode rever de ofício seus atos, **desde que não ocorrida a preclusão administrativa**.

37. Vale destacar que **os instrumentos que regem o processo administrativo só terão aplicação nos órgãos que não tenham disciplina legal específica (art. 1º), ou seja, não são aplicáveis diretamente no âmbito do Tribunal de Contas**. A citação dos instrumentos legais é apenas com o fito de enriquecer o presente estudo.

38. A lei, portanto, admite a revisão de ofício ou de legalidade em determinadas situações. Para se fixar o sentido e o alcance da revisão de ofício ou revisão de legalidade, especialmente no processo administrativo sancionador, é preciso avaliar o que vem a ser “preclusão administrativa”.

39. De fato, a Administração tem o dever de anular os atos eivados de vícios que os tornam ilegais. Com efeito, a Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal dispõe que:

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.

40. O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes, e que é normalmente exercido pelas autoridades superiores. Para a Administração Pública é amplo o dever de anular os atos administrativos ilegais. De modo geral, essa revisão pode se dar, por iniciativa da autoridade administrativa, por meio de fiscalização hierárquica, ou ainda por recursos



administrativos. Antes, porém, é imprescindível verificar se houve ou não a preclusão administrativa.

41. Preclusão é a perda de uma faculdade processual, sendo gerada, portanto, após a instauração do processo. No caso dos recursos, pode ocorrer em virtude do tempo. Tem-se, então, a preclusão temporal. Ocorre também em função da prática de ato incompatível com a vontade de recorrer (preclusão lógica) e em virtude da apresentação do recurso cabível, caso da preclusão consumativa.

42. Já a preclusão administrativa, nada mais é, que a irretratabilidade do ato perante a própria Administração. É a imodificabilidade na via administrativa, para estabilidade das relações entre as partes. Também chamada pela doutrina de preclusão dos efeitos internos do ato, liga-se, inexoravelmente, aos por vezes criticados institutos da “coisa julgada administrativa” e do “trânsito em julgado administrativo”.

43. Neste sentido, o professor José Carvalho dos Santos Filho explana que:

A revisão ex officio dos atos administrativos processada pela Administração se insere numa de suas principais prerrogativas – a autotutela. Da forma como prevista na lei, a revisão se refere a atos ilegais, o que significa que se trata de revisão de legalidade. De fato, é sempre desejável que o ordenamento jurídico esteja despidos de atos ilegais, de modo que, defrontando-se com atos dessa natureza, a Administração pode e deve providenciar a sua anulação. Assim agindo, estará obedecendo ao princípio da legalidade, inscrito expressamente no art. 37 da Constituição.

(...)

A lei aponta, todavia, fato impeditivo para a revisão de ofício: ter ocorrido preclusão administrativa. Segundo entendemos, a lei quis referir-se ao que a doutrina tradicional, embora sob críticas, denomina de coisa julgada administrativa, situação jurídica que retrata preclusão de ordem interna. Como bem assinala HELY LOPES MEIRELLES, “realmente, o que ocorre nas decisões administrativas finais é, apenas, preclusão administrativa, ou a irretratabilidade do ato perante a própria Administração”.¹

44. Portanto, **quando a decisão administrativa não puder mais ser atacada**

1 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal (Comentários à Lei nº 9.784, de 29/01/1999)**. 4 ed. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2009. Pag. 337



por nenhum recurso, ela se tornará imodificável no âmbito da própria administração. Nesse momento, terá ocorrida a preclusão administrativa, o que impedirá a Administração rever seus atos.

45. Para melhor entendimento, a doutrina chama a preclusão administrativa também de coisa julgada administrativa, o que é defendido por parte da doutrina. A grande razão decorre do fato de que o direito administrativo brasileiro se inspirou no sistema europeu-continental, em especial no direito francês, em que existe o sistema de dualidade de jurisdição. Ou seja, ao lado da jurisdição comum, existe a jurisdição administrativa, ambas com igual competência para proferir decisões com força de coisa julgada. Na jurisdição administrativa é inteiramente correto falar em prescrição, em preclusão, em formalismo, em coisa julgada, de forma igual à que se utiliza na jurisdição comum.

46. No Brasil, jamais existiu o sistema de dualidade de jurisdição e por consequência o chamado processo administrativo contencioso. No entanto, apesar disso, houve a transposição de institutos do processo contencioso para o processo administrativo. Isso é possível, desde que feita em seus devidos termos, porque tem que levar em conta as peculiaridades e os princípios próprios.

47. No processo judicial, "chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso" (art. 6º, § 3º, da Lei de Introdução ao Código Civil, hoje denominada de Lei das Normas Gerais do Direito Brasileiro). A coisa julgada pode ser formal e material. Coisa julgada formal caracteriza-se pela imutabilidade da sentença, dentro do processo em que foi proferida, por não ser cabível mais qualquer recurso. E a coisa julgada material equivale à autoridade da sentença, que passa a fazer lei entre as partes.

48. A coisa julgada traduz a ideia de irretratabilidade das decisões de que não caiba mais recurso, visando à consolidação e à autoridade, entre as partes, do que foi julgado, evitando que se rediscuta o que já foi decidido, no mesmo processo ou em outro, com o objetivo de estabelecer a paz nos conflitos e a segurança das relações jurídicas.



49. Em resumo, a coisa julgada administrativa pode ser conceituada como a inalterabilidade das decisões administrativas, após esgotados todos os recursos cabíveis, observados os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. Ou seja, equivale à decisão que se tornou irretratável pela própria Administração.

50. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, a chamada coisa julgada administrativa implica em efeitos definitivos somente para a própria Administração, a qual fica impedida de retratar-se administrativamente ou questionar seus próprios atos administrativos em via judicial.

51. Neste sentido tem julgado dos tribunais pátrios:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. REVISÃO DA DECISÃO DO TCU PELO JUDICIÁRIO. POSSIBILIDADE. EXTINÇÃO DO FEITO SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO. I - "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", nos termos do disposto no art. 5º, XXXV, da CF/88. II – **A decisão do Tribunal de Contas da União que aprecia as contas de Prefeitos faz coisa julgada na esfera administrativa, mas está sujeita à apreciação do Poder Judiciário, eis que o direito de ação é público e subjetivo.** III - Apelação provida, com o retorno dos autos ao Juízo de origem para regular processamento do feito. TRF-1 - APELAÇÃO CÍVEL AC 11112 MG 2000.38.00.011112-7 (TRF-1) Data de publicação: 26/11/2004. (grifo nosso)

52. Embora a coisa julgada administrativa não tenha o alcance da coisa julgada judicial, aquela se configura com a inexistência da possibilidade de reforma da decisão prolatada pela autoridade administrativa.

53. Segundo decidiu o STF no Recurso Extraordinário nº 195861 – Espírito Santo, julgado em 26-08-1997, **a coisa julgada administrativa guarda os mesmos efeitos da *res judicata*, dentre os quais a irretratabilidade.**

54. Apesar da divergência da aplicação do nome de coisa julgada administrativa ou preclusão administrativa, verifica-se que os efeitos são os mesmos. Em síntese, significa a ultrapassagem dos prazos impugnativos contra uma dada decisão, mas ainda assim só ao interno da Administração Pública, já que, pelo princípio da indeclinabilidade da jurisdição, qualquer lesão ou de ameaça a um afirmado direito pode ser submetido à



apreciação da justiça.

55. Portanto, o julgamento sobre as contas, decidindo a regularidade ou irregularidade, é soberano, privativo e definitivo, observados, obviamente, os recursos previstos no âmbito desses colegiados. Esgotados os recursos ou os prazos para a interposição, a decisão é definitiva.

56. Em análise dos instrumentos normativos que permeiam a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, tem-se no pedido de rescisão, a última possibilidade de rediscussão de matéria já decidida pela Corte de Contas.

57. Assim como ocorre na seara judicial, exceto os casos de vícios transrescisórios, haverá coisa julgada tão logo tenha expirado o prazo para propositura da ação rescisória, ou pedido de rescisão no âmbito do Tribunal de Contas.

58. Fala-se que, com a publicação da decisão, tem-se a coisa julgada. Entretanto, somente após decorrer o prazo para propor pedido de rescisão, ter-se-á a **coisa soberanamente julgada**.

59. Assim, após o prazo de 2 (dois) anos, não há mais possibilidade de modificar a decisão, que passa a ser revestida pela coisa soberanamente julgada. Em âmbito administrativo, tem-se a coisa julgada administrativa, ou como prefere alguns doutrinadores, a preclusão administrativa, o que impedirá a reanálise processual.

60. Assim, mesmo que se reconheça o direito da Administração rever/anular, de ofício, seus atos, há que se observar que tal direito não é *ad eternum*, ou seja, não se perpetuará no tempo.

61. Não pode o Tribunal de Contas, a qualquer tempo, rever os seus julgados, sob pena de criar insegurança jurídica perante seus jurisdicionados e à própria sociedade. Há de se reconhecer que as decisões exaradas obedeceram a um procedimento formal e que, com a extinção do prazo para o pedido de rescisão, não podem mais ser rediscutidas, reconhecendo-se assim, a ação do instituto da preclusão administrativa ou coisa julgada administrativa.



62. Dessarte, as decisões dos Tribunais de Contas sobre as quais já não caiba mais recurso, tendo sido observado o devido processo legal, não podem ser modificadas a qualquer tempo, a fim de que cumpram o seu papel e, após, estabeleçam a segurança jurídica.

63. Desta forma, entende o Ministério Público de Contas que **o presente requerimento deve ser indeferido**, haja vista o decurso de lapso temporal impeditivo da reanálise do mérito.

2.2. Do Mérito

64. Passada as análises preliminares, cabe fazer análise de mérito da questão que motivou o presente requerimento, qual seja, a exclusão do cálculo de limite de gasto das Câmaras Municipais com folha de pagamento, das obrigações patronais, bem como dos gastos com inativos e pensionistas.

65. Promulgada em 14 de fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional n.º 25, visa restringir o gasto das Câmaras Municipais, limitando, nesse mister, determinados componentes do orçamento legislativo: o subsídio do Vereador e a despesa total segundo o tamanho populacional do Município, bem assim a folha de pagamento.

66. Essa norma foi editada com o objetivo de propiciar uma gestão responsável e transparente, cumpridora de metas e mantenedora do equilíbrio das contas públicas por meio do controle dos gastos, de forma a evitar o comprometimento de toda a receita de um órgão ou ente a uma área específica, sacrificando os recursos destinados ao investimento e à implantação de políticas públicas.

67. No âmbito municipal, o equilíbrio das contas públicas, mormente o controle de gastos com pessoal, foi regulamentado pelo art. 29-A, § 1º, da CR/88, que impõe à Câmara um limite de gastos com sua folha de pagamento, incluído o gasto com o



subsídio de seus vereadores, no percentual máximo de 70% (setenta por cento) da receita transferida à edilidade, o chamado duodécimo.

68. De outro modo, os arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal fixam como limite máximo de despesa com pessoal para a Câmara, compreendida aí as obrigações patronais, o percentual de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do ente municipal.

69. Essa normas vem provocando destacada polêmica entre os aplicadores do direito, nisso sobressaindo a falta de compatibilidade com determinados parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal, o período de sua efetiva vigência, o limite para o subsídio desigualado do Presidente da Mesa Diretora e, a maior de todas as divergências, a aplicação dos 70% antepostos à folha de pagamento.

70. Isso ocorre, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma exaustiva, delimitou quais os valores que são considerados para o cálculo de despesas com pessoal. Desta forma, restou consignado no art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total de pessoal: o somatório dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência."

§1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês de referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

71. Diferente do que se fez, à exaustão, na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18), a Emenda Constitucional nº 25/2000, não explicitou as parcelas que se integram, ou



se apartam, da folha salarial.

72. A Carta Magna trata de folha de pagamento, para estabelecer o limite de gastos com esse item em até 70% (setenta por cento) de sua receita. De outro lado, o art. 18, da LRF conceitua o que seja despesa total com pessoal e, em seus arts. 19 e 20, estabelece os limites de gastos com esse item vinculado às receita corrente líquida.

73. Não há choque entre os conceitos, já que tratam de situações e limites distintos. Não há que se vislumbrar qualquer contrariedade entre o texto constitucional e o texto da Lei Complementar, vez que os parâmetros de verificação e apuração dos limites são diversos.

74. A Constituição Federal considera como base de cálculo a receita da Câmara Municipal, composta pelo somatório da receita tributária e das transferências, enquanto que a LRF se vale do conceito de receita corrente líquida, este último correspondendo ao somatório das receitas contínuas arrecadadas durante um ano, compreendendo a arrecadação no mês em referência e nos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades. (art. 2º, IV e §§, da LRF).

75. De todo modo, doutrina e jurisprudência vêm convergindo no sentido de que os encargos patronais e os contratos de terceirização que efetivamente substituem servidores, não se incorporam à folha camarária de pagamento, pois que a esta excedem. Os encargos sobre a folha incidem, mas a ela não se agregam materialmente. Os contratos de terceirização nada têm a ver com o documento chamado folha de pagamento, a despeito de se incorporarem ao conceito ampliado de despesa de pessoal da LRF (art. 18, § 1º).

ENUNCIADO DE SÚMULA N. 100 - TCE/MG. A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais.

Folha de pagamento de Câmara Municipal. Art. 29-A, § 1º, da CR/88. Despesa total com pessoal. Arts. 18, 19 e 20 da LC n. 101/2000. Despesas decorrentes de encargos sociais (...) [A Súmula n. 100 do TCEMG] refere-se à expressão folha de pagamento, que



compreende o total de gastos com a remuneração do pessoal ativo da Câmara, juntamente com o valor do subsídio pago aos edis, enquanto as obrigações patronais devem ser compreendidas como despesa total com pessoal, nos termos do art. 18 da Lei Complementar nº 101/00 (...). (...) o limite máximo que a Câmara pode despende com sua folha de pagamento relaciona-se ao percentual de 70% da receita que lhe é transferida pelo município, ou seja, o montante da verba destinada à edilidade não pode consumir mais que 70% do duodécimo que lhe é transferido para o pagamento do subsídio dos vereadores e de seu pessoal. Já a despesa total com pessoal, incluídas aí as obrigações patronais, (...) relaciona-se ao limite máximo de comprometimento da receita de seis por cento do orçamento do município. São dois índices diferentes, com a base de cálculo e períodos de apuração distintos, questão muito bem elucidada pelo Conselheiro Eduardo Carone, no julgamento do Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 655.804 (...): "(...) O período para apuração do gasto total de pessoal previsto no art. 18 da LRF e da respectiva base de cálculo, a receita corrente líquida, é móvel, ou seja, refere-se ao mês de referência e aos 11 anteriores. Por sua vez, o período de apuração da base de cálculo, bem assim do montante da folha de pagamento e dos subsídios dos vereadores, para aferição do limite previsto no § 1º do art. 29-A, corresponde ao exercício financeiro, isto é, de 10 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano." (Consulta n. 811257. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 24/02/2010 - TCE/MG).

76. O gasto com inativo também é excluído do cômputo desse limite, pois refoge a qualquer tipo de controle de gestão financeira, tendo natureza incompressível e inadiável, e será sempre realizado em sua integralidade, quer se queira ou não. A discricionariedade do administrador não o alcança.

77. Na qualidade de despesa obrigatória de caráter continuado, o pagamento da inatividade não pode ser contingenciado em face de queda na receita municipal (art. 9º, § 2º, LRF). Enquanto o gestor pode cortar até despesas com pessoal em atividade, o comentado gasto, diferente, não pode sofrer qualquer redução. Bem por isso, o legislador constituinte derivado retirou o inativo do limite anteposto à despesa total legislativa que se baliza, por óbvio, na "receita" transferida à Edilidade (art. 29-A, caput, Constituição).

78. A despesa de inativos de uma Câmara Municipal, quando não for transferida para um fundo, quando já não for assumida pela Prefeitura, é o tipo de despesa que crescerá, todo ano, sem controle do ordenador da despesa, sem controle do Presidente da Câmara. Então, colocar-se isso no limite constitucional dos 70%, seria um equívoco,



porque assim as despesas com inativos de uma Câmara Municipal poderá chegar a 50, 60% de seu orçamento, inviabilizando o cumprimento de qualquer limite de gasto.

79. Todavia, há de se ressaltar que as obrigações patronais, embora não sejam computadas para a aferição do limite previsto no § 1º do art. 29-A da CR/88, estão incluídas no cálculo da despesa total com pessoal do Poder Legislativo, e não podem superar o limite de comprometimento de 6% (seis por cento) da receita corrente líquida do Município.

80. Uma vez delimitados os campos de incidência e apuração dos limites de ambos os ordenamentos, pode-se concluir que, para efeito do disposto no §1º, do art. 29-A, da CF/88, folha de pagamento não inclui outras despesas senão aquelas exclusivamente relacionadas ao pagamento da remuneração dos servidores e dos subsídios dos Vereadores, bem como exclui os encargos previdenciários a cargo dos Vereadores, abstraídos os gastos com inativos e pensionistas (art. 29-A, caput, da CF/88), e os encargos de responsabilidade da Câmara Municipal.

81. Regulamentando o tema, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, de forma a uniformizar seu entendimento, elaborou a Resolução de Consulta nº 66/2011, com o seguinte texto:

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESAS. LIMITES. FOLHA DE PAGAMENTO. RECONHECIMENTO DE DÍVIDAS ORIUNDAS DE VERBAS RESCISÓRIAS. INCLUSÃO NO LIMITE DE GASTOS COM FOLHA DE PAGAMENTO DO EXERCÍCIO EM QUE COMPETEM OS FATOS GERADORES. PARA FINS DE APURAÇÃO DO LIMITE PREVISTO NO § 1º, DO ARTIGO 29-A, DA CF/88 NÃO SE INCLUEM OS GASTOS COM INATIVOS, PENSIONISTAS, ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS E SERVIÇOS PRESTADOS POR TERCEIROS, DESDE QUE ESTES ÚLTIMOS SEJAM LEGÍTIMOS. REVOGAÇÃO DOS ACÓRDÃOS 586/2002 1 1752/2002. NOVA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO 25/2005. 1) Os processos de reconhecimento de dívidas referentes a obrigações trabalhistas havidas por exoneração de servidores públicos, devem compor o total de gastos com folha de pagamento do exercício em que ocorreram os respectivos fatos geradores, para fins de apuração do limite previsto no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988, considerando-se apenas as verbas de caráter remuneratório; 2) O conceito de folha de pagamento prescrito no artigo 29-A, § 1º, da CF/1988 não se



confunde com o conceito de despesa total de pessoal definido no artigo 18, da LRF; e, 3) A folha de pagamento das Câmaras Municipais, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do artigo 29-A, da CF/1988, não abrange os gastos com inativos, pensionistas, encargos previdenciários e serviços prestados por terceiros, salvo, neste último caso, os que configurarem a substituição ilícita de servidores públicos ou representarem a burla ao princípio do concurso público, quando serão abrangidos. Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo nº 19.199-0/2011.

82. Diante de toda a fundamentação exposta, tem-se que os gastos com inativos, pensionistas e encargos previdenciários, não devem ser computados na apuração do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal de 1988.

83. Por assim ser, o entendimento do Tribunal de Contas, empossado na Resolução de Consulta nº 66/2011, está correto no sentido de que no cálculo do limite de gastos das Câmaras Municipais com folha de pagamento, não se incluam os gastos com inativos, pensionistas e obrigações patronais.

84. Apenas para visualizar a nova forma de cálculo, no presente caso, aplicando-se o entendimento aqui formalizado, verifica-se que os gastos da Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste, no exercício de 2010, estaria dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos. Segue quadro para ilustrar:

85. Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste (trezentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta centavos) estabelecido

DESPESA COM FOLHA DE PAGAMENTO DO PODER LEGISLATIVO	Valores (R\$) considerados no Relatório Técnico	Valores (R\$) revisados
3190.11.00 – Vencimentos e Vantagens Fixas	78.884,45	78.884,45
3190.11.01 - vencimentos e salários	3.906,97	3.906,97
3190.11.31 – Gratificação por exercício de cargo	11.400,00	11.400,00
3190.11.43 – 13 salário	2.416,89	2.416,89
3190.11.74 – Subsídios	100.200,00	100.200,00
3190.11.99 – Outras despesas fixas pessoal civil	38.233,78	38.233,78
3190.13.00 - Obrigações Patronais	20.685,67	*0,00
3191.13-02 - INSS	30.774,71	*0,00
3190.13.99 – Outras obrigações patronais	10.089,06	*0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização: contador (§ 1º do art. 18 da LRF)	26.400,00	26.400,00
TOTAL DE DESPESA COM FOLHA DE PAGAMENTO DO PODER LEGISLATIVO	322.991,53	261.442,09

Fonte: (fls. 19 a 21 do doc. RELATORIO_TECNICO_62120_2011_01) e Anexo 2 do Aplic.

* Excluídas do limite as obrigações patronais previdenciárias, conforme deliberação plenária ocorrida em 23/4/2015.

mento da
22.991,53
ta e três
centos e
o limite



86. No entanto, ao excluir do cômputo do limite, os gastos com inativos, pensionistas e os encargos previdenciários patronais, conforme entendimento aqui amplamente exposto e debatido, os gastos com folha de pagamento da Câmara Municipal, incluídos os subsídios de seus vereadores, foram de **R\$ 261.442,09** (duzentos e sessenta e um mil e quatrocentos e quarenta e dois reais e nove centavos),

correspondente a **59,06%** da sua receita de **R\$ 442.659,00** (quatrocentos e quarenta e dois mil e seiscentos e cinquenta e nove reais).

87. Verifica-se que do quadro apresentado, foram excluídos os valores referentes as obrigações patronais (RGPS e RPPS), no valor total de **R\$ 61.549,44** (sessenta e um mil e quinhentos e quarenta e nove reais e quarenta e quatro centavos). Procedida tal retirada, o gasto total com folha de pagamento da Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste foi de **R\$ 261.442,09** (duzentos e sessenta e um mil e quatrocentos e quarenta e dois reais e nove centavos), o que perfaz o percentual de **59,06%** de sua receita, **estando portanto dentro do limite constitucional de 70%.**

88. Sem embargo, conforme já levantado neste parecer, em que pese estar correta a orientação do Tribunal de Contas de excluir do cômputo do limite de gastos das Câmaras Municipais com folha de pagamento, os gastos com inativos, pensionistas e obrigações patronais, tal ação não pode ser aplicado retroativamente de forma ilimitada.

89. Há limites que devem ser observados para reanálise dos processos já julgados pelo próprio Tribunal de Contas. **A anuência em permitir a reanálise de processos julgados há mais de 2 (dois) anos, prazo para propor pedido de rescisão, cria perigoso precedente e insegurança jurídica,** pois seria impossível auferir definitividade nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas, o que permitira eternas provocações para reanálise de processos.

90. O instituto da preclusão administrativa, ou coisa julgada administrativa como prefere alguns autores, é o limite para que se permita a reanálise de processos já julgados. O decurso do prazo para propositura do pedido de rescisão é o marco temporal para a incidência da preclusão administrativa nos processos perante o Tribunal de Contas



do Estado de Mato Grosso.

91. Desta maneira, deve ser balizado que a forma de cálculo do limite de gastos das Câmaras Municipais com folha de pagamento, para fins de atingimento do limite constitucional previsto no art. 29-A, seguirá os parâmetros aqui expostos. Todavia, a aplicação dessa forma de cômputo, deverá ser aplicado aos julgamentos pendentes e futuros, bem como àqueles que não tenham sofrido os efeitos da preclusão administrativa e que ainda permitam o pedido de rescisão.

92. Assim, pelas razões expostas, **o Parquet de Contas entende que os gastos com inativos, pensionistas e encargos previdenciários, não devem ser computados na apuração do limite de gasto de 70 % da Câmara Municipal com folha de pagamento (art. 29-A da Constituição Federal de 1988), porém, aplicável aos julgamentos pendentes e futuros, bem como àqueles que não tenham sofrido os efeitos da preclusão administrativa, estes últimos pelas vias corretas de provocação do Tribunal.**

3. DA ANÁLISE GLOBAL

93. Pelo que consta dos autos, verifica-se que o instituto da revisão de ofício não está previsto nos instrumentos normativos balizadores da atuação do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

94. Assim, o instrumento devido para reapreciação de julgados do tribunal é o pedido de rescisão, que, conforme visto, não é cabível ao presente caso, em virtude do não preenchimento dos pressupostos de admissibilidade, quais sejam, legitimidade e tempestividade, haja vista não ser o Tribunal de Contas legitimado para propor pedido de rescisão, e também pelo decurso de prazo maior que 2 (dois) anos.

95. Ainda assim, caso haja o entendimento pela possibilidade do Tribunal de



Contas rever de ofício seus julgados, há de se observar os limites para esta atuação. Foi destacado o instituto da preclusão administrativa ou coisa julgada administrativa, como limite para rescindibilidade de julgados.

96. No mérito, resta claro que os gastos com inativos, pensionistas e encargos previdenciários, não devem ser computados na apuração do limite de gasto previsto no art. 29-A da Constituição Federal de 1988. Todavia, tal reconhecimento, não deve ser aplicado retroativamente de forma incondicional, devendo observar o instituto da preclusão administrativa (coisa julgada administrativa).

97. Diante disso, deve ser exarada decisão pelo **não conhecimento do requerimento formulado pelo Tribunal de Contas** para correção de ofício do processo que julgou as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste, exercício de 2010, haja vista **não preencher os requisitos para que se proceda nova análise.**

4. DA CONCLUSÃO

98. Pelo exposto, levando-se em consideração tudo o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas funções institucionais, **manifesta:**

a) pelo **não conhecimento do Requerimento** formulado pelo Tribunal de Contas para correção de ofício do processo que julgou as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Figueirópolis D'Oeste, exercício de 2010, em razão do não preenchimento dos pressupostos legais, **devendo o critério de cálculo mencionado ser aplicado apenas aos julgamentos pendentes e futuros, bem como àqueles que não tenham sofrido os efeitos da preclusão administrativa**, estes últimos pelas vias corretas de provocação do Tribunal.



É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 13 de outubro de 2015.

(assinatura digital)²

WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR

Procurador-geral Substituto

² Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.