

REPRESENTAÇÃO N. 1047798

Representante: Câmara Municipal de Catuji
Representada: Prefeitura Municipal de Catuji
Partes: Silvano Pires da Silva e Fúvio Luziano Serafim
Procurador: Luisangelo Gonçalves Sena - OAB/MG 92.755
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. EXCLUSÃO DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB DA RECEITA BASE DE CÁLCULO PARA REPASSE DUODECIMAL AO LEGISLATIVO MUNICIPAL. DEFERIMENTO DE LIMINAR PARA INCLUSÃO DA CONTRIBUIÇÃO. COMINAÇÃO DE MULTA EM CASO DE DESCUMPRIMENTO. COMPROVAÇÃO DE CUMPRIMENTO DA DETERMINAÇÃO. AUSÊNCIA. FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS PARA COBRANÇA DA MULTA.

1. Descumprida medida ordenada pelo Tribunal e cominada a penalidade de multa, se faz necessária a formação de autos apartados, nos termos do art. 161 Regimental, para sua adequada cobrança perante o devedor.
2. O pacto republicano envolve a tripartição dos poderes e sua independência e harmonia recíprocas (art. 2º da Constituição Federal), sendo garantidora de tal princípio a autonomia orçamentária e financeira dos órgãos representantes dessas instâncias estatais.
3. Em face de irregularidade capaz de ferir princípio constitucional inderrogável (cláusula pétrea constitucional – art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal), imperiosa a tomada de medidas coercitivas hábeis à retificação das circunstâncias observadas, observada a competência de controlador externo atribuída ao Tribunal de Contas pelo art. 71 da Carta Magna.

Segunda Câmara
2ª Sessão Ordinária – 31/01/2019

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pelo sr. Silvano Pires da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Catuji, em face do Prefeito Municipal, sr. Fúvio Luziano Serafim, em razão de ter o gestor, desde o exercício de 2017, excluído da base de cálculo dos repasses duodecimais ao Legislativo Municipal a contribuição do Município ao FUNDEB, resultando na redução de tais repasses. Houve pedido de antecipação de tutela para que o Prefeito regularizasse o apontamento denunciado, nos termos do art. 197 do Regimento Interno desta Casa (RITCEMG).

Ouvida a Unidade Técnica por meio do relatório de fls. 33/35, foi deferida, em 28/09/2018 a tutela antecipada de urgência, determinando ao Prefeito Municipal que regularizasse os repasses duodecimais nos termos das orientações emitidas por este Tribunal – incluindo a contribuição ao FUNDEB na base de cálculo –, que transferisse o montante correspondente à diferença entre o valor devido e o valor repassado a menor e que comprovasse a tomada de tais medidas, sob pena de multa pessoal de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).

O administrador municipal interpôs o Agravo nº 1.054.064 a combater a decisão proferida (fls. 71/77). Foi-lhe negado provimento pelo Tribunal Pleno em 26/11/2018, mantendo-se, na íntegra, a decisão ora prolatada.

Após, em despacho de fl. 60/61v., de 12/12/2018, deferi a integração da Câmara Municipal de Catuji aos autos na qualidade de terceira interessada e também autorizei o registro do procurador constituído pelo Representante. No mesmo pronunciamento, determinei ao Legislativo Municipal que informasse se o Prefeito cumprira a ordem a si determinada, tendo em vista que, transcorrido o prazo para que o gestor prestasse as informações devidas, não constava dos autos tal notícia.

A Câmara, então, respondeu à fl. 79 que o apontamento representado se mantém.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS E COBRANÇA DA MULTA COMINADA

Como já relatado, na decisão proferida pela Segunda Câmara em 28/09/2018 foi acolhido o pedido de antecipação de tutela formulado pelo Representante, tendo-se determinado ao Prefeito que regularizasse os repasses à Câmara, que pagasse retroativamente os valores que houvesse deixado de transferir por conta da exclusão da contribuição municipal ao FUNDEB da base de cálculo do duodécimo e que informasse este Tribunal acerca do cumprimento dessa decisão, tudo a ser realizado no prazo de 15 (quinze) dias corridos.

Ocorre que o gestor municipal não se preocupou em comunicar qualquer tomada de providências, tendo se limitado à interposição do agravo referido, cujo provimento fora negado pelo Tribunal Pleno.

É sabido que ao Tribunal compete, nos termos do art. 71, VIII, da Constituição Federal, a aplicação de multa diante da verificação de irregularidade na conduta dos gestores. Além, o art. 318, III, do RITCEMG define a aplicação de multa de até 30% do valor de alçada estatuído pelo *caput*, que é o de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) – valor a ser atualizado, nos termos do parágrafo único de tal dispositivo – em caso de descumprimento de determinação exarada pela Corte de Contas.

Diante dessa competência, foi arbitrada a multa por descumprimento e, no caso em tela, o descumprimento da ordem desta Corte ocorreu. Dessa forma, é imperiosa a cobrança da multa ora cominada.

Para tanto, determino a formação de autos apartados, conforme a dicção do art. 161 do RITCEMG, neles devendo ser tomadas as providências para a cobrança da multa ora definida.

II.2 – DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES, DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO

A tripartição e independência dos poderes da República tem longínquas origens. Nos termos do ensinamento doutrinário:

Podemos encontrar as primeiras bases de uma teoria da separação de poderes no pensamento de Aristóteles, que vislumbrava a necessidade de fragmentar as funções administrativas da *pólis*, principalmente a necessária separação entre administração do governo e solução de litígios existentes na comunidade.

Com Montesquieu, sob inspiração de Locke, vislumbrou-se a necessidade de interconectar as funções estatais, a fim de manter a autonomia e independência que lhes

são típicas, nascendo daí a famosa *teoria dos freios e contrapesos* (“*checks and balances*”).

Cada uma das funções estatais – Executivo, Legislativo e Judiciário – passaram a realizar funções típicas (tradicionais) de sua natureza, mas, ainda, por dicção constitucional, funções atípicas (não tradicionais), fiscalizando e limitando a ação dos demais.

(FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 297)

Tal divisão funda o sistema republicano de governo, que tem por pressuposto o Estado como guardião da coisa pública (*res publica*), cabendo a cada Poder, em sua específica atribuição, o zelo pelo interesse público e pelas instituições estatais.

Desde então, a sociedade ocidental se tem nutrido de referida construção política para a organização de seus Estados. Em relação ao Estado Brasileiro, passadas modificações históricas em tal configuração – a exemplo da Constituição de 1824 que consagrava um quarto poder: o moderador –, o legislador constituinte resolveu por adotar o princípio da separação dos poderes tal como concebido pelos antigos, associado ao regime democrático previsto pela Carta Cidadã. Assim, a Constituição Federal preleciona em seu art. 2º a tripartição e harmonia dos poderes da República, aderindo ao sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) destinados ao controle recíproco das instâncias do Estado.

Nessa estrutura, os Poderes têm sua independência assegurada não apenas em suas atividades típicas, mas, também, em seus exercícios atípicos. Desta feita, os Poderes Legislativo e Judiciário (este último com garantia expressamente insculpida no art. 99 da Constituição Federal) possuem autonomia administrativa e financeira. Em verdade, cedo que, ausente tal autonomia, a independência e harmonia dos Poderes Republicanos estaria prejudicada, tendo em vista que as atividades desempenhadas por cada um deles requer aportes financeiros. Caso faltantes esses recursos, portanto, o exercício das funções constitucionalmente atribuídas seria limitado.

Feitas essas considerações, sabe-se que ficou a cargo do Poder Executivo fazer com que os recursos destinados a cada Poder lhes sejam repassados na íntegra e tempestivamente. Ciente da gravidade e essencialidade da matéria, o constituinte consignou na Carta Magna, em seu art. 29-A, § 2º, II e III, que comete crime de responsabilidade o gestor municipal que deixar de repassar as verbas duodecimais às Câmaras Municipais no prazo determinado ou que repassá-las a menor em relação à previsão da lei orçamentária. Então, atribui-se ao objeto sob exame importância tamanha que sua violação enseja a aplicação da *ultima ratio* de nosso ordenamento, que é a legislação penal. Assim, o texto constitucional enrijeceu a ação administrativa do gestor para garantir a autonomia financeira do Poder Legislativo, a fim de garantir-lhe, também, sua autonomia e harmonia em relação aos demais Poderes.

Ademais, o art. 60, § 4º, III, petrificou, imutabilizou a vigência do princípio republicano no Estado Brasileiro, determinando que a Constituição não pode ser emendada em relação a essa matéria. Fica nítida a relevância e finalidade dos repasses feitos pelo Executivo ao Legislativo, devendo-se defender a retidão desses atos como se defende a própria Constituição.

Por fim e oportunamente, transcrevo a seguinte ementa de acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. REPASSE DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PELO PODER EXECUTIVO AO LEGISLATIVO. BLOQUEIO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO.

1. Mandado de segurança impetrado contra v. Acórdão que denegou segurança objetivando a liberação de dotação orçamentária, ao entendimento de que o repasse do duodécimo do Poder Legislativo pelo Executivo deve ser proporcional à receita efetivamente arrecadada, não podendo ultrapassar esse limite, sob pena de comprometer a disponibilidade financeira do município.

2. O repasse das dotações orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes, nos termos previstos no art. 168, da Carta Magna de 1988, não pode ficar à mercê da vontade do Chefe do Executivo, sob pena de se por em risco a independência desses Poderes, garantia inerente ao Estado de Direito.

3. Tal repasse, feito pelo Executivo, deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária Anual, a fim de garantir a independência entre os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo.

4. O quantum a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado.

5. In casu, inexistem justificativas plausíveis por parte da autoridade coatora - Prefeito municipal, que motivem a insuficiente arrecadação municipal, não legitimando, desse modo, a diminuição do repasse dos duodécimos devidos à Casa Legislativa que deveriam corresponder, dessa forma, às previsões orçamentárias.

6. Decisão objurgada que configura ilegalidade ou abuso de poder a ferir direito líquido e certo da impetrante.

7. Recurso provido.

(RMS 10.181/SE, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/11/2000, DJ 05/02/2001, p. 72)

(Sublinhou-se)

A lei, jurisprudência e doutrina – fontes do Direito por excelência –, portanto, reconhecem que a harmonia dos Poderes tripartites e sua independência para a preservação da forma republicana de Estado dependem, também, da autonomia financeira dos Poderes. Assim sendo, os órgãos representantes de tais instâncias não podem depender da discricionariedade do gestor público para ter atendidas as exigências legais no que tange aos repasses financeiros efetuados em favor de cada um deles.

No exercício do controle externo, defende-se a legalidade dos atos administrativos também – e precipuamente – em face da Constituição, razão pela qual este processo se reveste da máxima importância no âmbito desta Casa. As medidas para a garantia da esmerada aplicação dos recursos aqui em discussão, portanto, devem ser aplicadas com a rigidez adequada à espécie.

No caso em tela, a Câmara Municipal de Catuji informa à fl. 79 que segue recebendo valores a menor, tendo em vista que o Prefeito continua excluindo da base de cálculo dos duodécimos devidos ao Legislativo a contribuição do Município ao FUNDEB. O Prefeito se justificou (fls. 25/26) à Câmara aduzindo que está a seguir o entendimento proferido pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 44.795, que é no sentido de que a base de cálculo dos duodécimos não deve ser composta pela contribuição municipal ao FUNDEB. A vinculação do Tribunal de Contas a esse entendimento, contudo, já fora discutida e devidamente enfrentada na decisão liminar deste processo, bem como quando do julgamento do agravo retromencionado pelo Tribunal Pleno.

Deixo consignado, também, que ao Prefeito foi ordenada a regularização das circunstâncias observadas e sua comprovação. Fora, portanto, oportunizado ao gestor que comprovasse a regularização dos procedimentos, tendo, contudo, se mantido silente o administrador, ao

contrário da Câmara, que, intimada a se manifestar, de pronto declinou que o Prefeito não seguiu o comando do Tribunal e, até a data de 20/12/2018 (data limite para o repasse dos duodécimos, conforme o art. 29-A, § 2º, II, da Constituição Federal), não havia corrigido o valor dos repasses. Dessa forma, é de se presumir a manutenção da irregularidade.

Portanto, torna-se flagrante a urgência de fazer-se valer a medida determinada por este Tribunal, tendo em vista a gravidade das circunstâncias observadas, a reiteração da conduta por parte do Prefeito e a ameaça às preleções constitucionais já declinadas neste voto. É necessário, repito, tomar medida proporcional à ofensa, que, aqui, é de caráter constitucional, devendo, por isso, ser a impropriedade prontamente retificada. Para tanto, no exercício do controle externo a si atribuído pela Carta Magna, esta Corte deve garantir, pelos meios que lhe são conferidos, o cumprimento dos mandamentos do constituinte, que emanam democraticamente do povo, instância máxima de autoridade em nosso sistema jurídico.

Assim sendo, não vejo outra determinação passível de sanar a contumácia da conduta do gestor municipal senão a aplicação de multa pessoal ao Prefeito. Acrescento que o Prefeito repassou os duodécimos, no restante do ano, sem que sua base de cálculo fosse composta pela contribuição municipal ao FUNDEB, observado o transcurso do tempo e a presunção ora declinada neste voto. Deixou-se, portanto, de cumprir a ordem desta Corte de regularizar a situação do momento de publicação daquele acórdão em diante, razão pela qual os valores acumulados nesse lapso devem ser, também, retroativamente adimplidos ao Legislativo Municipal.

Tendo em vista que, de janeiro a junho de 2018 – período analisado no acórdão de fls. 51/56 que concedeu a medida antecipatória de tutela requerida – o gestor já possuía atrasados junto à Câmara Municipal no valor de R\$ 73.078,92 (setenta e três mil e setenta e oito reais e noventa e dois centavos), nos termos dos cálculos apresentados pela Unidade Técnica desta Corte à fl. 34, e que desde então até o mês de dezembro não houve a regularização dos repasses, acumularam-se mais repasses a menor para com o Legislativo no valor de R\$ 73.078,92 (setenta e três mil e setenta e oito reais e noventa e dois centavos), porquanto calculados mais seis meses pagos em desacordo com a ordem do Tribunal, faltante a cada mês o valor de R\$12.179,82 (doze mil, cento e setenta e nove reais e oitenta e dois centavos). Assim sendo, a monta total a ser repassada pelo Prefeito Municipal ao Legislativo local é a de R\$ 146.157,84 (cento e quarenta e seis mil, cento e cinquenta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

Transitado em julgado este pronunciamento, devem os autos apartados ser encaminhados à Coordenadoria de Débito e Multa deste Tribunal para a execução da multa, nos termos do art. 154, parágrafo único, do RITCEMG.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, determino:

I – a formação de autos apartados, nos termos do art. 161 do RITCEMG, para a cobrança da multa cominada em decisão publicada nos autos desta Representação em 28/09/2018 e confirmada no julgamento do Agravo nº 1.054.064, por descumprimento de ordem do Tribunal, em 26/11/2018, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais);

Intimem-se os integrantes deste processo da presente decisão nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.

É como voto.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** determinar a formação de autos apartados, nos termos do art. 161 do RITCEMG, para a cobrança da multa cominada em decisão publicada nos autos desta Representação em 28/09/2018 e confirmada no julgamento do Agravo n. 1054064, por descumprimento de ordem do Tribunal, em 26/11/2018, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais); **II)** determinar a intimação dos integrantes deste processo, da presente decisão, nos termos do art. 166, § 1º, I, do RITCEMG.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 31 de janeiro de 2019.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

jc/mp/rp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ____/____/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ____/____/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**