

Processo: 1013189

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Representada: Prefeitura Municipal de Contagem

Responsáveis: Marília Aparecida Campos, Carlos Magno de Moura Soares

Interessado: Alexis José Ferreira de Freitas

Procurador(es): Aline Christine de Menezes Dias - OAB/MG 130319, Ana Luísa Diniz Silva - OAB/MG 143945, Caio Neves Romero - OAB/MG 146452, Carlos Eduardo Araújo de Carvalho - OAB/MG 90479, Clarissa Mello da Mata - OAB/MG 145055, Daniel Rivoredo Vilas Boas - OAB/MG 74368, Diego Oliveira Murca - OAB/MG 170860, Érika Villar dos Reis e Freitas - OAB/MG 158164, Francisco José Barbosa de Figueiredo - OAB/MG 176324, Gabrielle Aparecida de Melo Aleluia - OAB/MG 130292, Glauber Antônio Mesquita - OAB/MG 133026, Hamilton Roque Miranda Pires - OAB/MG 58496, Humberto Martins da Silva - OAB/MG 122333, José Augusto L. dos Santos Júnior - OAB/MG 128373, Júlio César Campos Oliveira Stauffer de Andrade - OAB/MG 146823, Karla Roque Miranda Pires - OAB/MG 82767, Larissa Carvalho de Almeida - OAB/MG 176660, Leilaine de Melo Vieira Queiroz - OAB/MG 137967, Leonardo Martins Wykrota - OAB/MG 87995, Lucas Sávio Oliveira da Silva - OAB/MG 152296, Luciana de Lourdes Marques Correa Netto - OAB/MG 133373, Maria Tereza Fonseca Dias - OAB/MG 74978, Mariana Cançado Cavaliere - OAB/MG 163429, Marius Fernando Cunha de Carvalho - OAB/MG 116464, Patrícia Cabral Bittencourt - OAB/MG 133273, Paulo Vitor Ângelo Teixeira Sousa - OAB/MG 136488, Pedro Ernesto Gomes Rocha - OAB/MG 138596, Rafael Braga de Moura - OAB/MG 141959, Raphael Frattari Bonito - OAB/MG 75125, Renata Olandim Reis - OAB/MG 136804, Roberto Gallo de Andrade - OAB/MG 171822, Samilly Oliveira Motta - OAB/MG 147682, Stefânia de Matos Bonin - OAB/MG 173917, Vinícius Augustus de Vasconcelos Rezende Alves - OAB/MG 170169 e outros

MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello

RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO

TRIBUNAL PLENO – 2/9/2020

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS. PRELIMINARES. SOBRESTAMENTO. EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO. PRECLUSÃO. CONEXÃO DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS. ILEGITIMIDADE ATIVA. INCLUSÃO DO ATUAL PREFEITO. PERDA DO OBJETO. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. ISENÇÃO DE IPTU AOS MUNICÍPIES. BENEFÍCIO *EX LEGE*. IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

1. Pelo princípio da independência das instâncias, o desfecho de uma ação civil ou administrativa ou penal não influencia o resultado uma da outra, podendo um mesmo agente público ser penalizado administrativamente pelo Tribunal de Contas por ter causado prejuízo ao erário como também pode ser punido pelo mesmo motivo no Judiciário, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa ou por eventuais cominações na esfera penal ou, ainda, na esfera administrativa, sem que os processos sejam paralisados.
2. Diante da ausência das hipóteses legais elencadas no art. 145 do CPC, rejeitada a suspeição do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, arguida pelo responsável.
3. Afastada a preclusão, uma vez que a matéria sob exame se relaciona à concessão de benefícios tributários aos municípios, o que difere do objeto das Prestações de Contas analisadas por este Tribunal.
4. Rejeitada a preliminar de conexão dos processos administrativos, tendo em vista a diversidade da matéria tratada nestes autos e da Inspeção Ordinária e, ainda, ausente a probabilidade de decisões contraditórias.
5. Segundo a Lei Complementar n. 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o seu artigo 61, inciso IX, alínea d e § 3º confere ao *Parquet* a competência para manifestar conclusivamente em denúncias e representações, bem como oferecer parecer preliminar, antes da citação. Afastada a preliminar de ilegitimidade ativa suscitada, por não contemplar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa.
6. Resta patente a desnecessidade de incluir o atual Prefeito Municipal no polo passivo, tendo em vista que os fatos analisados remontam exercício anterior ao de sua gestão.
7. Rejeitada a preliminar de perda do objeto da ação com a celebração do Termo de Ajustamento de Condutas – TAC, diante da diversidade da matéria tratada.
8. Considerando a ausência de indícios de dano ao erário e constatado que transcorreram mais de 5 (cinco) anos da data dos fatos, nos termos do art. 110-E, da Lei Complementar n. 102/2008, impõe-se o reconhecimento da prescrição sobre eventual sanção imputada aos responsáveis.
9. A apreciação de constitucionalidade formal e material só pode ser realizada pelos Tribunais de Contas quando, em um caso concreto, ao examinar a legalidade de determinada despesa ou ato de gestão, for necessário afastar a aplicabilidade de uma norma que possua um vício formal ou material, nunca para avaliar fora de um caso concreto a regularidade do devido processo legislativo.
10. Julgada improcedente a representação, considerando a ausência, nos autos, de provas de que as partes, agentes políticos, tenham praticado atos administrativos concretos, de natureza fiscal, sobretudo porque, sendo as isenções de tributo concedidas pela lei de natureza geral, sequer há, em regra, necessidade de atos administrativos para a fruição da exclusão do crédito tributário, uma vez que se trata de benefício *ex lege*.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas:

a) preliminarmente, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) rejeitar o pedido de sobrestamento dos presentes autos até o trânsito em julgado da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5000346-19.2019.8.13.0079, em razão do princípio da independência das instâncias e uma vez que o processo se encontra nesta Casa concluso para julgamento, ao contrário da referida ação, que ainda está na fase inicial de instrução no TJMG;
- II) afastar a exceção de suspeição do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, uma vez que, em decisão monocrática, publicada no Diário Oficial de Contas em 11/12/2017, o Conselheiro-Presidente entendeu pela ausência das hipóteses legais elencadas no art. 145 do CPC a configurar a suspeição arguida e por considerar as razões apresentadas pelo excipiente manifestamente impertinentes, por fim, tendo decidido pelo não conhecimento, em juízo de admissibilidade, do incidente de suspeição;
- III) rejeitar a preliminar de preclusão da pretensão punitiva, tendo em vista que a matéria sob exame relaciona-se à concessão de benefícios tributários (IPTU), aos munícipes nos exercícios de 2011 a 2017, o que difere do escopo das Prestações de Contas analisadas por este Tribunal;
- IV) afastar a preliminar de conexão dos processos administrativos, tendo em vista a diversidade da matéria tratada nestes autos e a da Inspeção Ordinária n. 810904 e, consequentemente, ausência da probabilidade de decisões contraditórias;
- V) rejeitar a preliminar de ilegitimidade ativa do Procurador do Ministério Público como representante e custos legis, por não contemplar prejuízo ao contraditório e ampla defesa (art. 174, § 2º, da Resolução n. 12/2008);
- VI) afastar a preliminar de inclusão do atual Prefeito Municipal de Contagem, Sr. Alexis José Ferreira de Freitas (Alex de Freitas), no pólo passivo, tendo em vista que os fatos analisados remontam exercício anterior ao de sua gestão, que se iniciou em 01/01/2017;
- VII) rejeitar a preliminar de perda do objeto da ação com a celebração do Termo de Ajustamento de Condutas – TAC com o atual gestor e o *Parquet*, diante da diversidade da matéria tratada;
- VIII) afastar a preliminar de falta de interesse processual, diante a edição da Lei Complementar n. 214/2016, uma vez que os fatos analisados remontam o exercício 2001/2016 e que a edição da Lei Complementar n. 214/2016 dispõe sobre a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, no exercício de 2017;

b) na prejudicial de mérito, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- IX) reconhecer a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para as irregularidades passíveis de multa no tocante aos fatos anteriores a 06/06/2012, nos termos do inciso V do artigo 110-C e do artigo 110-E da Lei Complementar n. 102/2008, e extinguir o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 110-J da referida lei;

c) no mérito, nos termos do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- X) julgar improcedente o pedido, porquanto não há nos autos provas de que as partes, agentes políticos, tenham praticado atos administrativos concretos, de natureza fiscal, sobretudo porque, sendo as isenções concedidas pela lei de natureza geral, sequer há,

em regra, necessidade de atos administrativos para a fruição da exclusão do crédito tributário, uma vez que se trata de benefício *ex lege*;

- XI)** determinar a intimação dos responsáveis e do atual gestor por via postal, bem como do Ministério Público junto a este Tribunal, nos termos regimentais;
- XII)** determinar o arquivamento dos autos após o cumprimento dos dispositivos regimentais.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Gilberto Diniz e o Conselheiro Durval Ângelo. Vencidos, no mérito, o Conselheiro Relator e o Conselheiro Durval Ângelo. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de setembro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Prolator de voto vencedor

(assinado eletronicamente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 4/3/2020

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação encaminhada pelo Ministério Público junto ao Tribunal, em face de possíveis ilegalidades praticadas pelos gestores públicos do Município de Contagem, nos exercícios de 2012 a 2017, no que concerne à concessão de benefícios tributários (IPTU), aos munícipes, sem a observância dos requisitos contidos no art. 165, § 6º, da Constituição Federal de 1988, bem como nos arts. 4º, § 2º, inc. V, e 14, inc. I e II, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Recebida e autuada como Representação em 06/06/2017 (fl. 156), os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 157).

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM realizou a análise inicial de fl. 177/189-v.

Em seguida, o *Parquet* elaborou o parecer preliminar de fl. 191/198, opinando pela citação dos responsáveis.

Determinada a citação da Sra. Marília Aparecida Campos, Prefeita Municipal de Contagem exercício de 2012, e do Sr. Carlos Magno de Moura Soares, Prefeito Municipal de Contagem exercícios 2013 a 2016, que manifestaram, respectivamente, a fl. 211/292 e 293/470-v.

Ato contínuo, a 3ª CFM elaborou estudo de fl. 472/483-v, manifestando pelo acolhimento das razões apresentadas, entendendo, ainda, pela recomendação aos responsáveis, bem como ao atual gestor que, por ocasião do exercício do mandato de Chefe do Executivo Municipal, em caso de concessão de isenção de IPTU aos munícipes, ou de outro benefício tributário, se atenham ao cumprimento das exigências previstas no art. 14, inc. I e II, c/c o art. 12 da LRF, através da demonstração, nos projetos de LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), encaminhados à Câmara Municipal para aprovação, da efetiva compensação de todos os valores renunciados. Manifesta, ainda, que em atenção à função pedagógica de que dispõe este Tribunal de Contas, pela elaboração de uma cartilha ou orientação normativa, dispondo sobre os critérios a serem adotados, pelos gestores públicos, por ocasião da concessão de benefícios fiscais e tributários.

Por fim, o *Parquet* elaborou parecer conclusivo reiterando os termos da inicial (fl. 490).

Na Sessão do Tribunal Pleno de 19/12/2018, os autos foram retirados de pauta, fl. 491/491-v.

Em atenção ao pedido de fl. 492, foi autorizado vista e cópia dos autos, no prazo de 5 (cinco) dias, ao procurador do Sr. Alexis José Ferreira de Freitas, Prefeito do Município de Contagem.

Consta a fl. 500/502, documentação encaminhada pelo Sr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, manifestando pelo sobrestamento dos autos até o trânsito em julgado da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5000346-19.2019.8.13.0079.

Após, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM, em cumprimento à determinação de fl. 499, manifestou pela possibilidade de sobrestamento (fl. 504/508).

É o relatório, no essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Concedo a palavra ao Senhor Carlos Moura para fazer seu pronunciamento.

SENHOR CARLOS MAGNO DE MOURA SOARES:

Excelentíssimo Senhor Presidente, ilustríssimo Senhor Relator, Senhores Conselheiros, ilustre representante do Ministério Público de Contas, serventuários do Tribunal de Contas, colegas advogados e advogadas, público presente.

Primeiramente, devo esclarecer que, antes mesmo de eu fazer a defesa própria por ser parte no processo, conversei com os meus procuradores, os meus advogados, e pedi que eu mesmo viesse fazer essa sustentação, não em função da minha pessoa, mas em função dos relevantes interesses públicos da municipalidade de Contagem, que está sendo ora questionada, e também em defesa da absoluta correção da atitude dos atos administrativos praticados por este gestor e por todos os demais gestores que me antecederam, frente à administração do grande município da Cidade de Contagem. Então, é com esse fundamento que peço vênias para estar aqui na Tribuna, na defesa desses interesses, que considero de relevante importância para a nossa municipalidade.

Preliminarmente, quero reiterar três preliminares, que considero fundamental serem apreciadas.

Todas elas envolvendo a carência da ação e levando o que pleiteamos ao imediato arquivamento da denúncia.

Primeira preliminar suscitada:

Instalado o procedimento inquérito civil público, após a sua conclusão, e este defensor não era mais o gestor da cidade, foi celebrado um termo de ajustamento de gestão nos autos do inquérito civil público, botando fim à investigação que estava em curso. Ora, o nosso entendimento é que o termo de ajuste de gestão celebrado com o atual gestor do município coloca por fim a continuidade da denúncia, o que gera uma carência da ação, levando ao arquivamento. Não faria sentido o termo de gestão celebrado pela municipalidade se aplicar apenas ao atual gestor. O que está em discussão é a atitude da municipalidade no processo que nós demonstraremos que foi absolutamente dentro das normas legais. Se assim não o fosse, se esse termo de gestão não se aplicasse, teríamos então que chamar o atual gestor à lide, porque também uma das legislações questionadas, que é a lei complementar de 2017, também há, em tese, uma renúncia que, a prevalecer o entendimento, *data maxima venia*, equivocado do Ministério Público de Contas, o prefeito atual também incorreria nas mesmas alegadas ilegalidades, com o que nós, repito, não concordamos, mas é necessário o arquivamento em função do termo de ajuste de gestão.

Segunda preliminar:

Como muito bem já mencionado no relatório do ilustre Relator Sebastião Helvecio, a Diretoria de Controle Externo do Tribunal de Contas, através da sua Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em seu parecer às folhas 182, demonstra a inexistência de danos ao erário público e a inexistência de dolo na conduta dos gestores, o que também joga por terra a possibilidade de dar continuidade a uma denúncia que tem por fim, por escopo principal, justamente averiguar o alegado dano à municipalidade ou alegada má-fé por parte dos gestores. Então, consideramos que isso também leva ao arquivamento dessa denúncia.

E a terceira preliminar, que pode também se confundir com o mérito, a critério do ilustríssimo Relator, caso assim acompanhe o nosso raciocínio, a terceira preliminar, também leva para uma carência da ação.

Ora, Senhores Conselheiros, público presente, se há um questionamento de uma legislação em vigor, em pleno vigor, naquela municipalidade... quando assumi o município em 2013 a 2016, o primeiro ato como qualquer gestor é fazer o juramento ao cumprimento da Lei Orgânica do Município e o cumprimento das leis em vigor. Eu cumpri, rigorosamente, as leis absolutamente em vigor no nosso município. Se há algum questionamento de suposta ilegalidade da legislação em vigor no município de Contagem, salvo melhor juízo, a nossa convicção é que não é por via de denúncia, de representação que se combate essa suposta ou alegada ilegalidade. Se se quer combater uma ilegalidade de uma legislação, o caminho correto e jurídico do ilustre representante do Ministério Público de Contas era ter ajuizado a ação competente, a ação de inconstitucionalidade, mostrando que aquela Lei era inconstitucional e não poderia ser aplicada, porque, caso contrário, se eu não aplicasse a lei, se eu não cumprisse a lei, aí, sim, eu seria responsabilizado por descumprimento de legislação em vigor no município. Então isso também leva à impossibilidade da denúncia.

Então, essas três preliminares, de plano, acho que afastariam a continuidade dessa denúncia. Inclusive, afastaria a pretensão, mais uma vez, do Ministério Público de querer esperar o julgamento da ação civil pública lá no civil. Muito pelo contrário, essa representação deve, sim, ser julgada primeiro, até para reforçar nossa tese lá na ação civil pública, sob pena de os gestores estarem sempre arcando com o ônus de uma pretensão jurídica, mesmo que respeitável, mas, com a maior vênia possível, no meu modo de ver, juridicamente impossível de ser continuada.

No mérito, quero dizer que o município de Contagem, o terceiro maior município deste estado, é um município altamente respeitado. Temos aqui um Conselheiro que atuou como vereador, como deputado, e sabe, conhece profundamente a história desse município. Há vinte e sete anos, nos idos de 1989, ele optou por fazer uma isenção de uma parcela do IPTU – em 1989 –, vejam os Senhores. Estou falando de 1989, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar n. 101 é de 2000. Em 1989, o gestor, à época, optou em fazer uma isenção de uma parcela do IPTU. E com quais razões? De onde surgiu isso? Isso caiu de onde? Veio do nada? Tem toda uma lógica que fundamentou, uma lógica jurídica e uma lógica de planejamento urbano que fundamentou essa decisão à época.

O município de Contagem era e é até hoje um grande polo industrial, um fortíssimo polo industrial, e temos uma coisa que é muito boa para nós por um lado, mas que nos traz algumas dificuldades por outro: nós somos um município conurbado com Belo Horizonte, nós somos vizinhos de Belo Horizonte. Então, mesmo que nós sejamos um polo industrial importantíssimo, tínhamos dificuldade de fixar o morador em Contagem. As pessoas trabalhavam em Contagem, mas não moravam em Contagem. Tínhamos nossos centros residenciais, os bairros em Contagem, àquela época muito fragilizados. As pessoas que trabalhavam na Magnesita, que trabalhavam na cidade industrial não moravam lá, porque os bairros, por ser um centro industrial, tinham dificuldades. A política de isenção do IPTU residencial foi uma política fundada na perspectiva de se reforçar os núcleos habitacionais de Contagem. E, a prova disso, Senhores, quem conhece Contagem é só voltar no passado. Em 1989 e em 1990, os nossos bairros eram fragilizados. O Riacho, o Novo Riacho eram avenidas e córregos a céu aberto. O Eldorado era ainda assim muito tímido. A região de Petrolândia não tinha habitante nenhum. A região do Ressaça Nacional, para quem não conhece, não tinha ligação com a sede da cidade. Foi com a política de isenção de parcela do IPTU residencial que nós consolidamos os nossos núcleos habitacionais. A cidade passou. Hoje quem vai lá no Novo Riacho vê o que é um bairro. Quem vai lá no Jardim Riacho, um bairro de alta qualidade. Quem vai no Eldorado, um grande bairro. E sabem o que trouxe com isso? Trouxe o comércio. Passamos a ser um polo de grandes shoppings. Nós não tínhamos um shopping lá. Hoje nós temos um dos três maiores shoppings da região metropolitana de Belo Horizonte. O comércio é uma grande fonte de renda do município. Aumentamos o comércio, aumentamos a habitação,

aumentamos o ISS, porque as pessoas passaram também a abrir os seus negócios. O escritório de advocacia passou a ser lá. Conseguimos fomentar a economia da cidade de Contagem, porque para Contagem essa política urbana de isenção do IPTU foi fundamental. E aplicamos a legislação na época. Na época, para você fazer uma isenção de parcela do imposto, você nem tinha a Lei de Responsabilidade Fiscal. Você não precisava apresentar impacto e nem apresentar o que seria posto no lugar.

Pois bem, essa legislação vigorou durante vinte e sete anos, e não houve, de forma alguma, nenhum prejuízo para a cidade de Contagem, porque de lá para cá Contagem só cresceu a sua arrecadação. A cidade de Contagem em 2009 arrecadava 23 milhões de reais de IPTU, Senhor Presidente, Senhor Relator. Em 2016 estávamos arrecadando, antes do fim da isenção aplicada atualmente, 94 milhões. E por via oblíqua todos os impostos próprios e ISS, passamos de 60 milhões para 19 milhões. O ITBI, o nosso fundo de participação dos municípios, em função do ICMS, cresceu profundamente. Nós tivemos, eu, este gestor, como os que me antecederam, tivemos a responsabilidade de gestores. A nossa Fazenda Pública se modernizou, fizemos concurso, qualificamos a receita, e o que acontece? Quando eu deixei a cidade de Contagem, em 2016, nós fomos contemplados pelo índice FIRJAN de gestão fiscal, o IFGF, com o percentual de 0,6573. Ocupamos a 24ª posição no Estado de Minas Gerais e a primeira posição entre os chamados grandes municípios com mais de 200 mil habitantes. Nós ficamos na 24ª posição, isso pelo índice FIRJAN, enquanto Belo Horizonte ficou na 32ª; Uberaba na 46ª; Juiz de Fora, terra do nosso ilustre Relator e uma grande cidade, na 80ª posição; Uberlândia na 186ª posição; Betim que é uma grande cidade industrial, que não fez a mesma política, e que o povo não gosta, tem dificuldade de morar lá, ficou na 223ª posição; e Governador Valadares, que é uma cidade que cobra o IPTU de todo mundo, ficou na 554ª. Então, Contagem ganhou o primeiro lugar em gestão fiscal, e o que é mais importante nós obtivemos a nota 0.83132, Conceito A em receita própria. Isso, eu estou falando em 2016, conceito A em receita própria. Com esse índice nós ficamos entre os 10,1% dos municípios mineiros com Conceito A. Nós ficamos nos 13,8% dos municípios do Brasil com Conceito A. Então, houve responsabilidade fiscal; nunca faltou responsabilidade fiscal por parte deste gestor, e também, independentemente de questões partidárias, dos que me antecederam. Contagem sempre foi muito bem administrada e com responsabilidade.

E por que não apresentamos a sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal? É óbvio! A lei era anterior. A lei era anterior. Nós não tínhamos que cumprir o determinado pelo art. 14. Então, entendemos que cumprimos rigorosamente o que diz a legislação, fizemos com responsabilidade, não trouxe prejuízo para o Município. Muito pelo contrário, foi bom para o Município dentro de um planejamento, não isentamos, ao contrário do que muita gente pensa de que o IPTU em Contagem não é cobrado, é só uma parcela em função desse planejamento urbano. Então, é uma cidade bem administrada e que tem inclusive o compromisso com a população. E quando se trata, por exemplo, veio citando aqui o Ministério Público de Contas...

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Carlin, nós temos o tempo regimental, nós precisamos concluir.

SENHOR CARLOS MAGNO DE MOURA SOARES:

Então, concluindo, só venho reiterar, Senhor Relator, que pleiteio que seja feito o arquivamento de plano da denúncia, ou, se a Casa adentrar o mérito, que indefira a denúncia já de imediato e

que possa, através desse arquivamento, o município de Contagem, pelas suas políticas públicas, seja isentado, porque não cometeu nenhuma ilegalidade.

Muito obrigado pela atenção dos senhores.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminares

a) Sobrestamento dos autos

O Sr. Marcílio Barenco Corrêa de Melo, Procurador do Ministério Público de Contas, requer o sobrestamento dos presentes autos até o trânsito em julgado da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5000346-19.2019.8.13.0079, com fundamento no art. 171 do Regimento Interno, fl. 500/501. Entende que não cabe, em princípio, ao Tribunal de Contas qualquer análise em face do mesmo apontamento objeto de demanda judicial. Esclarece que “o sobrestamento do feito é necessário para que se possam ser definidos os exatos contornos da atuação dessa Corte, a depender da extensão e dos efeitos da decisão judicial, assegurando-se, por conseguinte, o exercício da competência constitucionalmente estabelecida aos Tribunais de Contas, inclusive com a possível aplicação de medidas e sanções de natureza distinta das eventualmente impostas na esfera judicial (independência de instâncias)”, amparando-se no deliberado nos autos da Denúncia n. 706.302.

Remetidos os autos à 3ª CFM, entendeu que, em situações excepcionais, sendo a matéria discutida no âmbito judicial idêntica à apreciada por esta Casa, pode ser conveniente e oportuno, sobrestar o andamento do processo até o julgamento definitivo da ação judicial, a fim de se evitar decisões conflitantes.

Em consulta ao andamento processual da mencionada Ação Civil de Improbidade Administrativa, infere-se que está em fase inicial de instrução processual.¹

Considero que prevalece, em nosso ordenamento jurídico, o princípio da independência das instâncias que, em regra, o desfecho de uma ação civil ou administrativa ou penal não influencia o resultado uma da outra. Logo, um mesmo agente público pode ser penalizado pelo Tribunal de Contas por ter causado prejuízo ao erário como também pode ser punido pelo mesmo motivo no Judiciário, com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa ou por eventuais cominações na esfera penal ou, ainda, na esfera administrativa, sem que os processos sejam paralisados.

Competência do TCU. Princípio da independência das instâncias. Ressarcimento ao erário. Princípio do *non bis in idem*.

O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do TCU para instaurar tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir o erário. Diante da coexistência de

¹ Disponível em:

<<https://pje.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=48d2f7d645a0dbaa38b2b7d06bd4c60721983bbb885681ec>>. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

dois títulos executivos referentes ao mesmo fato, deve-se deduzir o valor da obrigação que primeiramente foi executada quando da execução do título remanescente.²

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. EXISTÊNCIA DE AÇÕES JUDICIAIS EM CURSO. PEDIDO DE ARQUIVAMENTO DA TCE. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA.

A fim de comprovar o alegado, juntou aos autos cópia do andamento processual da Ação Penal nº 2003.03.00.042894-1, instaurada perante a 2ª Vara Federal de São José do Rio Preto e ainda pendente de julgamento pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, e da Ação Ordinária nº 383.01.2002.002090-4, pendente de julgamento pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. De acordo com entendimento predominante na doutrina e na jurisprudência tanto dos tribunais judiciais quanto desta Corte de Contas, em decorrência do princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal, a decisão adotada nesta última não vincula as duas primeiras esferas, exceto quando a decisão proferida na instância penal taxativamente declare a inexistência do fato ou a negativa da autoria, o que não é o caso, pois, conforme informações fornecidas pelo próprio interessado, confirmadas por meio de consultas realizadas nos sítios dos tribunais mencionados, as ações penal e civil ainda se encontram em curso, pendentes de decisão definitiva. Deste modo, tendo em vista o princípio da autonomia das instâncias administrativa, civil e penal, nenhum óbice há para que esta Corte de Contas, no caso concreto, se manifeste em relação às matérias de sua competência, aplicando as sanções cabíveis. Isso porque, a competência deste Tribunal decorre de mandamento constitucional, a cujo cumprimento não lhe é dado se esquivar. Trata-se, aqui, de processo autônomo de apuração, sujeito a rito próprio e independente, amparado pela Constituição Federal, notadamente em seus arts. 70 e 71, e pela Lei nº 8.443/92, cuja atuação independe de outras instâncias administrativas ou judiciais.³

Neste contexto, em consonância com Tribunal de Contas da União, considero que este Tribunal de Contas mineiro tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Casa cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (art. 76, inc. II, Constituição do Estado de Minas Gerais – Constituição Compromisso), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCE é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.

Ademais, verifico que os presentes autos já se encontram em fase concluída para julgamento, ao contrário da Ação Civil de Improbidade Administrativa em referência, em fase inicial de instrução processual.

Vale ressaltar que o caso em comento difere do suscitado pelo Procurador do *Parquet*, na Denúncia n. 706302, haja vista a fase processual de cada processo.

Constato na Sessão da Segunda Câmara de 29/8/2013, foi determinado o sobrestamento da Denúncia n. 706302 até decisão definitiva da Ação Civil de Improbidade Administrativa n.

² Acórdão 11531/2016 Segunda Câmara - Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Raimundo Carreiro, Sessão 25/10/2016.

³ Acórdão 672/2013 Segunda Câmara – Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Benjamin Zylmer, Sessão 26/2/2013.

0220.06000035-7 ajuizada pelo Ministério Público Estadual. Contudo, a referida ação judicial foi julgada procedente, condenando os réus, solidariamente, a ressarcirem o dano causado ao Município. Após, foi interposto recurso de apelação, que teve seu provimento negado, confirmando a decisão exarada em 1ª instância. Na época do julgamento da citada Denúncia a Ação Civil de Improbidade encontrava-se conclusa ao Ministro Castro Meira, aguardando julgamento do Recurso Especial manejado perante o Superior Tribunal de Justiça.

Diante do exposto, afasto a preliminar de sobrestamento dos autos suscitada.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Tenho a minha suspeição declarada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

b) Exceção de Suspeição do representante do MPTCE

O Sr. Carlos Magno de Moura Soares requer a suspensão da presente Representação sob argumento que foi protocolada a exceção de suspeição do douto Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Nesse passo, a documentação concernente à exceção de suspeição foi autuada como Incidente de Suspeição n. 1031263 que foi submetida ao Conselheiro-Presidente, Dr. Cláudio Couto Terrão, conforme competência atribuída pelo inciso XIV do art. 41 da Resolução n. 12/2008.

Em decisão monocrática, proferida e publicada no Diário Oficial de Contas em 11/12/2017, o Conselheiro-Presidente entendeu pela ausência das hipóteses legais elencadas no art. 145 do CPC a configurar a suspeição arguida e por considerar as razões apresentadas pelo excipiente

manifestamente impertinentes, por fim, decidiu pelo não conhecimento, em juízo de admissibilidade, do incidente de suspeição.

Diante da decisão monocrática proferida, fica afastada a exceção arguida.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo, Senhor Presidente.

Mas eu gostaria de destacar o papel que o Ministério Público tem, à luz da Constituição de 5 de outubro de 1988, de ser atento e vigilante ao cumprimento da lei. A gente sabe que a política de isenção de IPTU residencial é uma política ilegal e, muitas vezes, usada de formas escusas, com interesses eleitorais.

Então, quero aqui destacar, concordando com o Relator, mas quero fazer este destaque: o papel vigilante do Ministério Público, que é algo que a gente tem que elogiar neste momento.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Tenho a minha suspeição declarada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

c) Preclusão da pretensão punitiva

Em sua defesa, a Sra. Marília Aparecida Campos alega que o Tribunal de Contas aprovou as prestações de contas dos exercícios de 2011 e 2012 e que não foram apontadas falhas na

realização de políticas públicas, entendendo pela preclusão⁴ da análise quanto à renúncia de receitas estar afetando as políticas públicas.

Ao contrário do alegado pela responsável, não há que se falar na aplicação do instituto de preclusão à presente Representação.

Como salientado, a matéria sob exame relaciona-se à concessão de benefícios tributários (IPTU), aos municípios nos exercícios de 2011 a 2017, o que difere do objeto da Prestações de Contas que têm como escopo: cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde; cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000; cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais (art. 1º da Ordem de Serviço n. 09/2012 e 05/2013).

Desse modo, diante da diversidade da matéria tratada, não resta configurada a preclusão, razão pela qual afasto a preliminar suscitada.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também de acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

⁴ A preclusão é a perda ou consumação de uma faculdade processual. Às partes são atribuídas faculdades, ou seja, tem a liberdade para praticar ou não um ato processual. Na hipótese em comento, a interessada suscita a ocorrência da preclusão consumativa, que se refere ao fato de ter praticado o ato, que não será possível realizá-lo novamente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

d) Conexão dos processos administrativos

Suscita a Sra. Marília Aparecida Campos que nos autos da Inspeção Ordinária n. 810.904 está sendo apreciada a arrecadação do IPTU e que há o documento de n. 28 que apresenta estudo de impacto financeiro e orçamentário da Lei n. 3496/2001 que precisa ser considerado na presente Representação, entendendo pela continência⁵ entre os processos.

Em consulta ao Sistema Gerencial de Processos – SGAP, verifico que os autos 810.904 refere-se à Inspeção Ordinária realizada na Prefeitura Municipal de Contagem, com a finalidade de verificar a legalidade e a regularidade dos atos administrativos praticados no exercício de 2008 no Executivo Municipal, com foco nas obrigações em final de mandato – art. 21 e art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF e também, nas despesas sujeitas aos procedimentos licitatórios – Leis Federais n. 8.666/93 e 10.520/02, o que não tem identidade com a matéria destes autos que refere-se, especificamente, acerca do benefício do IPTU concedido aos municípios nos exercícios de 2011 a 2017.

Dito isso, rejeito a preliminar de conexão dos processos, tendo em vista a diversidade da matéria tratada nestes autos e o da Inspeção Ordinária e, ainda, ausente a probabilidade de decisões contraditórias.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

⁵ Continência é uma espécie de conexão que determina a reunião de processos para seu julgamento em conjunto, evitando decisões contraditórias. Ocorre quando verificada identidade entre as causas de pedir, das partes, sendo que o pedido de uma demanda, por ser mais amplo, abrange o da outra (art. 56 do Código de Processo Civil, aplicável nos processos desta Casa por força do art. 156 da Resolução n. 12/2008).

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

e) Ilegitimidade ativa do MP como representante e custos legis

A Sra. Marília Aparecida Campos argui a ilegitimidade do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Sr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello, por atuar como “denunciante” acumulado como *custos legis*. Argumenta que o representante está com opiniões pré-definidas entendendo que o representante na condição de *custos legis* lhe subtrai o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Como parte, o *Parquet* desfruta de todas as situações ativas e passivas que constituem a trama da relação processual, estando, pois, dotado de poderes e faculdades que toda parte processual tem e, ainda, sujeito aos ônus e deveres inerentes a esta condição. Atuando como *custos legis*, fiscaliza a atuação das partes e a aplicação da lei processual, promovendo o andamento do processo, propondo provas, requerendo diligências, participando da instrução, a instituição busca ao final um provimento definitivo que seja conforme a vontade da lei material.

Segundo a Lei Complementar n. 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 61, inciso IX, alínea d e §3º confere ao *Parquet* a competência para manifestar conclusivamente em denúncias e representações, bem como oferecer parecer preliminar, antes da citação.

No presente caso, verifico que não houve prejuízo ao contraditório como alegado, uma vez que os responsáveis foram intimados do inteiro teor do parecer preliminar do *Parquet* de fl. 191/198, e, quanto ao parecer conclusivo, o MPTCE reiterou os termos da inicial fl. 490.

Assim aplica-se o brocardo jurídico: não há nulidade sem prejuízo, nos termos do §1º do art. 282 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

Ademais, como já deliberado pelo Superior Tribunal de Justiça, o parecer do *Parquet* não é vinculativo, tem caráter opinativo⁶.

Por essas razões, afasto a preliminar suscitada por não contemplar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (art. 174, § 2º, da Resolução n. 12/2008).

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

⁶ AgRg nos EDcl no AREsp 809.380/AC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 26/10/2016.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 2/9/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação oferecida pelo Ministério Público de Contas em face de possíveis irregularidades praticadas pelos gestores públicos do Município de Contagem, Senhora Marília Aparecida Campos e Senhor Carlos Magno de Moura Soares, entre os exercícios de 2012 e 2017, no que concerne à concessão de benefícios tributários (IPTU) sem a observância dos requisitos contidos no art. 165, § 6º, da Constituição da República, bem como nos arts. 4º, § 2º, V, e 14, I e II, da Lei Complementar nº 101/00.

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 04/03/20, o relator, conselheiro Sebastião Helvecio, apresentou seu voto, no qual afastou as preliminares de sobrestamento dos autos, de suspeição do representante do Ministério Público de Contas, de preclusão da pretensão punitiva e de conexão com a Inspeção Ordinária nº 810.904, sendo acompanhado pelos demais membros do Conselho. Em seguida, durante a apreciação da arguição de ilegitimidade do Ministério Público para atuação como representante e *custos legis*, afastou a preliminar sob os seguintes argumentos:

A Sra. Marília Aparecida Campos argui a ilegitimidade do representante do Ministério Público junto ao Tribunal, Sr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello, por atuar como “denunciante” acumulado como *custos legis*. Argumenta que o representante está com opiniões pré-definidas entendendo que o representante na condição de *custos legis* lhe subtrai o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Como parte, o *Parquet* desfruta de todas as situações ativas e passivas que constituem a trama da relação processual, estando, pois, dotado de poderes e faculdades que toda parte processual tem e, ainda, sujeito aos ônus e deveres inerentes a esta condição. Atuando como *custos legis*, fiscaliza a atuação das partes e a aplicação da lei processual, promovendo o andamento do processo, propondo provas, requerendo diligências, participando da instrução, a instituição busca ao final um provimento definitivo que seja conforme a vontade da lei material.

Segundo a Lei Complementar n. 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em seu artigo 61, inciso IX, alínea d e §3º confere ao *Parquet* a competência para manifestar conclusivamente em denúncias e representações, bem como oferecer parecer preliminar, antes da citação.

No presente caso, verifico que não houve prejuízo ao contraditório como alegado, uma vez que os responsáveis foram intimados do inteiro teor do parecer preliminar do *Parquet* de fl. 191/198, e, quanto ao parecer conclusivo, o MPTCE reiterou os termos da inicial fl. 490. Assim aplica-se o brocardo jurídico: não há nulidade sem prejuízo, nos termos do §1º do art. 282 do Código de Processo Civil, *in verbis*:

Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

Ademais, como já deliberado pelo Superior Tribunal de Justiça, o parecer do *Parquet* não é vinculativo, tem caráter opinativo⁷.

Por essas razões, afasto a preliminar suscitada por não contemplar prejuízo ao contraditório e à ampla defesa (art. 174, §2º, da Resolução n. 12/2008).

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposto, na sessão de 04/03/20, o relator afastou a preliminar suscitada pela Senhora Maria Aparecida Campos, relativa à acumulação pelo representante do Ministério Público de Contas dos papeis de autor da ação e de fiscal da lei, sob o argumento de que não houve prejuízo ao contraditório, uma vez que os responsáveis foram intimados do inteiro teor do parecer preliminar, sendo que, no parecer conclusivo, o *Parquet* se limitou a reiterar os termos da inicial.

Nesse momento, pedi vista dos autos, porque, com a devida vênia, estou de acordo, em tese, com o argumento levantado pela defesa, por entender que a atuação ambivalente do mesmo representante do Ministério Público de Contas implica ofensa ao devido processo legal e prejuízo para o contraditório e para a ampla defesa, pelas razões que passo a expor.

Em tema de competência do *Parquet* no âmbito do procedimento desenvolvido perante esta Corte, é possível destacar a dicção do art. 32 da Lei Complementar nº 102/08 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), que discrimina suas atribuições sob condição de fiscal da execução da lei, nos seguintes termos:

Art. 32 – Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário;

II – comparecer às sessões do Pleno e das Câmaras e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal;

III – promover perante a Advocacia-Geral do Estado ou, conforme o caso, perante as procuradorias dos Municípios, as medidas necessárias à execução das decisões do Tribunal, remetendo-lhes a documentação e as instruções necessárias;

IV – acompanhar a execução das decisões do Tribunal a que se refere o inciso III;

V – adotar as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, quando solicitado pelo Tribunal;

VI – acionar o Ministério Público para a adoção das medidas legais no âmbito de sua competência e acompanhar as providências porventura adotadas;

VII – representar ao Procurador-Geral de Justiça para ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais em face da Constituição do Estado, e ao Procurador-Geral da República, em face da Constituição Federal;

VIII – interpor os recursos previstos nesta lei complementar;

IX – manifestar-se de forma conclusiva, quando couber, nos processos sujeitos a sua apreciação.

§ 1º – Para o exercício da competência prevista no inciso IV do *caput* deste artigo, o Ministério Público junto ao Tribunal elaborará e apresentará ao Tribunal relatórios periódicos de acompanhamento das decisões, na forma estabelecida no Regimento Interno.

⁷ AgRg nos EDcl no AREsp 809.380/AC, Rel. Ministro FELIX FISCHER, QUINTA TURMA, julgado em 18/10/2016, DJe 26/10/2016.

§ 2º – As atribuições previstas nos incisos III, V e VI do caput são de competência do Procurador-Geral e, por delegação, do Subprocurador-Geral e dos Procuradores. [grifos aditados]

O dispositivo legal foi regulamentado internamente no art. 61 da Resolução nº 12/08 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), que repetiu as competências do Ministério Público de Contas, com os detalhamentos que se seguem:

Art. 61. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

[...]

IX – manifestar-se, de forma conclusiva, mediante parecer escrito, nos seguintes processos:

- a) contas anuais do Governador;
- a) contas anuais do Governador e dos Prefeitos Municipais;
- b) tomadas ou prestações de contas;
- c) atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão;
- d) denúncias e representações, na forma deste Regimento;
- e) recursos, exceto embargos de declaração e agravos;
- f) incidentes de uniformização de jurisprudência;
- g) inspeções e auditorias.

[...]

§ 3º Nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.

§ 4º Quando da elaboração do parecer escrito conclusivo a que se refere o inciso IX deste artigo, verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constaram do relatório da unidade técnica, estas deverão ser objeto de instrumento em apartado, no exercício da competência descrita no inciso I deste artigo. [grifos aditados]

Por disposição expressa, o art. 32 da Lei Orgânica e o art. 61 do Regimento Interno desta Corte disciplinam a atuação do Ministério Público de Contas em sua missão de guardião da legalidade, papel que exerce privativamente e pressupõe a sua imparcialidade em relação à discussão travada nos autos, distinguindo-o, por isso, dos demais intervenientes no processo.

Note-se, por oportuno, que o § 3º do art. 61 do Regimento Interno inclui a fase de parecer preliminar ministerial para os processos de fiscalização de concursos públicos e originados de denúncias e representações, de modo a possibilitar, antes da citação, o aditamento de irregularidades até então não suscitadas pela área técnica ou pela parte legitimada a provocar o Tribunal. Trata-se, à evidência, de atuação sob a condição de *custos legis*, de caráter complementar e garantidor da regularidade processual.

Situação diversa é aquela trazida pelo § 1º do art. 70 da Lei Orgânica, que enumera os legitimados para representar perante o Tribunal, comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função. Eis o texto legal, *in verbis*:

Art. 70 – Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de Lei específica.

§ 1º – Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

I – Chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

II – membros do Ministério Público;

- III – responsáveis pelos órgãos de controle interno, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 81 da Constituição do Estado;
- IV – Senadores da República, Deputados Federais e Estaduais, Vereadores e magistrados;
- V – Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- VI – unidades técnicas do Tribunal;
- VII – servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo ou da função que ocupem;
- VIII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de suas atribuições legais. [grifos aditados]

Diferentemente da função de *custos legis*, privativa dos órgãos ministeriais e regulamentada em capítulo próprio, aqui a lei trata da legitimação ativa para provocar a atuação do Tribunal de Contas, conferida a vários agentes públicos, inclusive os membros do Ministério Público, indistintamente, o que contempla também aqueles vinculados aos Ministérios Públicos estaduais, da União, do Trabalho, etc.

Nesta hipótese, o *Parquet* de Contas age como parte autora, exatamente na mesma condição que os demais legitimados ativos constantes nos incisos do § 1º, os quais incitam o início de uma ação de fiscalização perante esta Corte em virtude de sua convicção acerca da existência de uma ilegalidade ou irregularidade imputada a determinado agente.

Justamente porque assume a mesma condição que os outros legitimados, na presente situação o Ministério Público de Contas atua processualmente como qualquer parte autora, com prévias inclinações acerca dos fatos e da responsabilidade correlata, deixando a isenção e a equidistância que marcam a função de guardião da legalidade.

Vislumbra-se, pois, inclusive pela topografia legal, a clara distinção entre a atuação do *Parquet* de Contas perante o Tribunal de Contas como *custos legis* e como parte autora.

Tal diferenciação é de salutar importância para a avaliação do respeito ao devido processo legal e, ainda, ao contraditório e à ampla defesa, na medida em que implica a assunção de posições processuais com prerrogativas diferenciadas.

Com efeito, em qualquer seara processual, seja cível, penal ou administrativa, não se concebe o contraditório e a ampla defesa, talvez os mais importantes corolários do devido processo legal, sem o respeito à paridade de armas, de modo a garantir as mesmas possibilidades tanto para o autor quanto para a defesa no processo de convencimento do julgador.

Nesse sentido, esclarece a decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RITO DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. PRERROGATIVA DE INTIMAÇÃO PESSOAL DOS OCUPANTES DE CARGO DE PROCURADOR FEDERAL (ART. 17 DA LEI Nº 10.910/2004). INAPLICABILIDADE. PRINCÍPIO DA PARIDADE DE ARMAS. CONTRADITÓRIO (ART. 5º, LV, DA CRFB). ACESSO À JUSTIÇA (ART. 5º, XXXV, DA CRFB). SIMPLICIDADE DO PROCEDIMENTO SUMARÍSSIMO (ART. 98, I, DA CRFB). ART. 9º DA LEI Nº 10.259/01. AGRAVO CONHECIDO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO. 1. A isonomia é um elemento ínsito ao princípio constitucional do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB), do qual se extrai a necessidade de assegurar que as partes gozem das mesmas oportunidades e faculdades processuais, atuando sempre com paridade de armas, a fim de garantir que o resultado final jurisdicional espelhe a justiça do processo em que prolatado. Doutrina (FERNANDES, Antonio Scarance. Processo penal constitucional. 4. ed. – São Paulo: RT, 2005. p. 66; DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do Processo Civil Moderno. São Paulo: RT, 1986. p. 92; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. O princípio da igualdade processual. Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, São Paulo, v. 19;

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A garantia do contraditório na atividade de instrução. RePro 35/231). 2. As exceções ao princípio da paridade de armas apenas têm lugar quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes, e devem ser interpretadas de modo restritivo, conforme a parêmia *exceptiones sunt strictissimae interpretationis*.⁸

Quando se desequilibra essa relação processual entre as partes, com a atribuição de poderes mais amplos a uma ou outra, estar-se-á inevitavelmente violando o devido processo legal, pelo prejuízo ao contraditório em relação à parte contrária.

É exatamente o que ocorreu na presente situação, em que o processo foi iniciado por representação ofertada pelo Ministério Público de Contas, por seu representante, o procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello, no exercício da legitimidade ativa conferida pelo inciso II do § 1º do art. 70 da Lei Orgânica, colocando-o sob a condição de parte autora, com patente viés acusatório.

Ainda antes da citação, o processo retornou ao mesmo membro ministerial para apontamentos complementares à sua própria peça inicial, tendo apresentado suas considerações às fls. 191/198, prerrogativa inexistente para qualquer outro legitimado ativo. Após a juntada das defesas, mais uma vez foram os autos ao representante do *Parquet* para manifestação conclusiva sobre as alegações dos responsáveis (fl. 490), em outra fase que não é oferecida aos demais autores, seguindo a imediata conclusão ao relator para decisão. Por fim, o mesmo procurador do Ministério Público de Contas requereu o sobrestamento do feito para aguardar decisão em processo judicial (fls. 500/501), pedido que foi submetido à análise da Unidade Técnica, mas do qual não foi cientificada a defesa dos responsáveis.

A sequência processual dá a evidente noção do potencial desequilíbrio entre as participações do representante e dos representados, já que o primeiro contou com quatro oportunidades de expressar seu pleito e em favor dele argumentar, enquanto os últimos tiveram apenas uma, quebrando a paridade que deveria haver entre as partes e afetando sobremaneira o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Inegável, portanto, a possibilidade de comprometimento do devido processo legal em face da atribuição ao representante do Ministério Público de Contas, autor da demanda, de prerrogativas não extensíveis às partes do processo, assim entendidas os denunciante, os representantes e os responsáveis.

Não há que se falar que, nessas hipóteses, o membro do *Parquet* de Contas acumula ambos os papéis, atuando como parte apenas no momento em que representa ao Tribunal, mas agindo como fiscal da legalidade na manifestação preliminar e no parecer conclusivo nos moldes do procedimento tradicional.

É certo que a lei confere à instituição ministerial atribuições para atuar em uma e outra posição processual. Mais que isso, se o art. 70 da Lei Orgânica possibilita a qualquer um dos legitimados a propositura de representação, o inciso IX do art. 32 estabelece a competência do Ministério Público de Contas para se manifestar conclusivamente nos processos sujeitos a sua apreciação, sendo esta verdadeira etapa processual que visa resguardar a observância da legalidade do feito.

Na minha ótica, porém, justamente porque pressupõem enfoques diferentes e, se incumbidas ao mesmo membro, poderiam desestabilizar o equilíbrio da relação processual, as referidas posições de autor e de *custos legis* devem ser exercidas por procuradores diferentes, de modo

⁸ Supremo Tribunal Federal. Recurso Ordinário com Agravo nº 648.629. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux. Julgado em 24/04/13. Grifos adotados.

que a função de guarda da legalidade não seja confundida com a atuação persecutória, em prejuízo da defesa.

Neste ponto, imperioso registrar que, no processo judicial, há situações específicas em que se visualiza a intervenção do Ministério Público no mesmo feito sob as duas condições, parte e *custos legis*, como, por exemplo, na apreciação do recurso em ação penal em segunda instância. Neste caso, o órgão ministerial atuante na primeira instância se manifesta como parte ao interpor o recurso ou oferecer as contrarrazões e a Procuradoria de Justiça atua como fiscal da lei, emitindo parecer antes da decisão colegiada.

É notória, porém, a distinção entre essa atuação no processo judicial, em que intervêm dois órgãos ministeriais diferentes e com atribuições substancialmente diversas para o exercício de cada papel, e a que se verificou nestes autos, em que o mesmo representante do *Parquet* de Contas acumulou as condições de autor e de fiscal da lei, embora, como bem advertiu a defesa da Senhora Marília Aparecida Campos, estivesse “perante todas as questões do processo, com opiniões pré-definidas”, colocando os responsáveis em situação de pré-julgamento e sem “a análise isenta que se espera da função de *custos legis* na defesa da ordem jurídica, da sociedade e da própria Representada, caso seus direitos estejam sendo objeto de violação” (fl. 226).

Também reforça esta tese a base principiológica informadora do processo penal, que, apesar das substanciais diferenças, compartilha com o procedimento desenvolvido perante os Tribunais de Contas o viés sancionador, voltado à imposição de penas e à restrição de direitos.

Nesse contexto, interessante observar que na processualística penal, orientada pelos princípios universais do contraditório e da ampla defesa, os réus sempre se manifestam após a acusação, a fim de conferir-lhes a oportunidade de contradizer os argumentos que lhes sejam desfavoráveis.

A título exemplificativo, é possível destacar que, nos termos do Código de Processo Penal (CPP), após a denúncia, o acusado é citado para apresentação de sua defesa preliminar (arts. 396 e 396-A, CPP); as testemunhas de acusação são inquiridas antes das de defesa (art. 400, CPP); a requisição de diligências segue a ordem Ministério Público, querelante, assistente e, por último, acusado (art. 402, CPP); e as alegações finais são ofertadas primeiro pelo *Parquet* e depois pela defesa (art. 403, CPP).

Não se trata de ordenação aleatória dos atos processuais, senão da concretização no texto legal do princípio do *due process of law*, assegurando à defesa a garantia de conhecimento das imputações e da oportunidade de refutá-las.

Partindo dessa mesma premissa, o Supremo Tribunal Federal recentemente decidiu que, em processos em que haja delação premiada, os delatados têm o direito à abertura de prazo para apresentação de alegações finais após fazê-lo os delatores, porque o contraditório e a ampla defesa garantem ao litisconsorte passivo a prerrogativa de pronunciar-se por último no curso processual. Por sua valiosa contribuição, transcrevo aqui trecho do informativo de jurisprudência que resume o debate ocorrido na Corte Suprema:

O Tribunal entendeu que o reconhecimento do direito à última palavra atribuída ao réu significa a consagração da garantia constitucional do *due process of law* no âmbito do processo penal instaurado sob uma ordem constitucional de perfil democrático. Essa essencial prerrogativa consiste em assegurar ao réu, notadamente ao réu delatado por seu litisconsorte passivo, a possibilidade de pronunciar-se por último, após o órgão da acusação estatal e depois do agente colaborador, quando esse intervier como corréu, no processo penal condenatório, em ordem a permitir, ao delatado, o direito de refutar, o direito de contestar, o direito de impugnar, o direito de contra-argumentar todas as alegações incriminadoras contra ele deduzidas, para que, desse modo, sejam efetivamente

respeitados, em favor do acusado, o direito ao contraditório e à ampla defesa que lhes são garantidos pela própria Constituição. A denegação ao réu delatado da possibilidade de apresentar suas alegações finais, após o prazo concedido ao agente colaborador, equivale à supressão do seu direito de defesa, porque transgride aquilo que lhe é essencial à plenitude de sua prática, e configura, na espécie, hipótese caracterizadora de prejuízo efetivo e real para o acusado em questão. Considerou que constitui verdadeiro obstáculo judicial ao exercício do contraditório e da ampla defesa a concessão de prazo comum a todos os litisconsortes penais passivos, os quais figurem, simultaneamente, numa mesma relação processual penal, agentes colaboradores e corréus por estes delatados. Portanto, traduz solução hermenêutica mais compatível com os postulados que informam o estatuto constitucional do direito de defesa a prerrogativa do réu delatado de produzir suas alegações finais após a apresentação de memoriais ou de alegações finais do litisconsorte penal passivo que, mediante colaboração premiada, o incriminou.⁹

O que se pode extrair de tais lições é que, em face do substrato principiológico que sustenta as garantias fundamentais democráticas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, devem ser preservadas à defesa a equivalência de meios para influenciar a convicção do julgador, bem como a oportunidade de contestar as pretensões punitivas deduzidas contra os responsáveis.

Cumpra aqui advertir que não se está a olvidar da existência de diretriz interna do órgão ministerial que milita perante este Tribunal, expressada na ata da reunião institucional de 09/05/11, nos seguintes termos:

Em seguida, os Procuradores passaram à discussão do papel do Ministério Público de Contas em representações de sua autoria, alcançando-se a conclusão de que se revela desnecessária a sua atuação, na qualidade de *custos legis*, nesses feitos. Concluiu-se, também, que o Procurador que figurar como autor da representação deverá officiar no processo, quando se fizer necessário, até o seu desfecho.¹⁰

Aliás, com base no entendimento firmado nessa ocasião, deixei por vezes de encaminhar representações de minha relatoria para manifestação ministerial como *custos legis*, quando era o Ministério Público de Contas o próprio autor da ação.

Todavia, melhor refletindo sobre a questão, a partir da provocação originada da preliminar suscitada nos presentes autos, quedei-me convencido de que há aspectos derivados da ordem constitucional que impõem uma interpretação diversa da atuação do *Parquet*.

Nessa linha, a intervenção como fiscal da lei constitui fase processual prevista na legislação em sentido estrito com vistas à salvaguarda do devido processo legal. Sob essa condição, não me parece compatível com o sistema instituído a dispensa da manifestação do Ministério Público como guardião da legalidade, sem que haja um fundamento legal expresso, uma vez que a referida competência diz respeito não apenas à prerrogativa institucional, mas, além disso, a um mecanismo de proteção da regularidade do processo.

A despeito da imprescindibilidade da intervenção como *custos legis*, como repisado alhures, tal função deve necessariamente ser exercida por membro do Ministério Público de Contas diferente daquele que propôs a ação, a fim de resguardar a imparcialidade da manifestação como fiscal da lei e também de respeitar a paridade de armas, como corolário dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

⁹ Supremo Tribunal Federal. Informativo de Jurisprudência nº 954. Habeas Corpus nº 166.373. Tribunal Pleno. Rel. orig. Min. Edson Fachin. Red. para acórdão Min. Alexandre de Moraes. Julgado em 02/10/19. Grifos adotados.

¹⁰ Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Ata da reunião institucional de 09/05/11. Disponível em http://www.mpc.mg.gov.br/wp-content/uploads/2019/07/ATA_09_05_2011.pdf.

Nesse cenário, diferentemente do voto condutor, considero, ao menos em tese, procedentes as razões arguidas pela Senhora Marília Aparecida Campos em sede de preliminar, relativas à ofensa ao contraditório e à ampla defesa em virtude da atuação do membro do Ministério Público de Contas como representante e como *custos legis* nos mesmos autos, uma vez que nessas situações deve ser suprimida a intervenção na condição de fiscal da lei, como, aliás, foi reconhecido pelo próprio órgão ministerial na reunião institucional de 09/05/11.

Todavia, avaliando detidamente o caso concreto, verifico que a citação ocorreu após a manifestação preliminar do Ministério Público de Contas, possibilitando às defesas contra-argumentar sobre a representação e o documento seguinte. O parecer conclusivo se limitou a reiterar os termos da inicial e o pedido de sobrestamento já foi indeferido na sessão do dia 04/03/20.

Nessas circunstâncias, há que se reconhecer que o vício processual, na situação concreta, não prejudicou os interesses da defesa, inexistindo utilidade para o resultado final em retornar o procedimento às fases anteriores.

Destarte, em que pese examinar o pleito defensivo sob fundamentação diversa, estou de acordo com o relator quanto à ausência de demonstração de prejuízo, o que inviabiliza o reconhecimento da nulidade, nos termos da jurisprudência pátria, dentre a qual destaco a decisão do Superior Tribunal de Justiça:

Isso porque o reconhecimento de nulidades em processo penal deve ser feito sopesando a efetiva interferência do vício alegado no processamento e julgamento da causa, aferindo se houve incontornável obstáculo para o livre exercício do contraditório e da ampla defesa. No caso, considerando a quantidade de diligências e perícias realizadas na cena do crime, há uma evidente desproporcionalidade entre a irregularidade apontada e a consequência que se busca, já que a providência, que poderia até mesmo ter sido indeferida de início pelo juiz, não acarretou prejuízo identificável à defesa dos réus.¹¹

Deste modo, embora considere que a atuação ambivalente do membro do Ministério Público de Contas como representante e como *custos legis* nos mesmos autos ofende o devido processo legal, em suas derivações do contraditório e da ampla defesa, entendo, assim como o relator, que não há nulidade a ser reconhecida, em virtude da ausência de demonstração de prejuízo decorrente do vício.

Por essa razão, acompanho o voto condutor quanto ao afastamento da preliminar suscitada.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, acompanho o voto do relator quanto ao afastamento da questão preliminar relativa à ilegitimidade do Ministério Público de Contas para atuação como representante e *custos legis*, em virtude da ausência de demonstração de prejuízo para a defesa decorrente do vício.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também acompanho o Relator.

¹¹ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.307.166. Quinta Turma. Rel. Min. Laurita Vaz. Julgado em 27/08/13. Grifos adotados.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Neste caso concreto, também, Senhor Presidente, diante da manifestação do Relator de que não houve prejuízo para a defesa, também vou acompanhar o voto dele nesta parte.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

f) Inclusão do atual Prefeito ao polo passivo

O Sr. Carlos Magno de Moura Soares requer a inclusão do atual Prefeito Municipal de Contagem, Sr. Alex de Freitas, ao pólo passivo da presente representação, sob argumento que em sua gestão concedeu nova isenção de IPTU a um grupo de cidadãos mediante a Lei Complementar n. 217/2017.

Compulsando os autos verifico que a matéria representada se refere à apuração de possíveis irregularidades e omissões administrativas provenientes da renúncia de receita do Imposto Predial e Territorial Urbano no Município de Contagem no período de 2001/2016.

Neste contexto, resta patente a não inclusão do atual Prefeito Municipal de Contagem, Sr. Alex de Freitas, no pólo passivo, tendo em vista que os fatos analisados remontam exercício anterior ao de sua gestão que se iniciou em 01.01.2017, razão pela qual afasto a preliminar suscitada.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

g/h) Perda do Objeto da ação e a falta de interesse processual

Alega o Sr. Carlos Magno de Moura Soares que a isenção de IPTU residencial iniciada no ano de 1989, por meio da Lei n. 1973/1989, deixou de ser concedida de forma genérica por meio da edição da Lei Complementar n. 214/2016. Sustenta, ainda, que o *Parquet* firmou o Termo de Ajustamento de Condutas – TAC com o atual gestor, entendendo que ocorreu perda do objeto.

Pelas mesmas razões analisadas anteriormente, os fatos analisados remontam ao exercício 2001/2016, o que por si só afastam a preliminar de falta de interesse processual provocada, tendo em vista que a edição da Lei Complementar n. 214/2016 dispõe sobre a cobrança do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, no exercício de 2017.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

No tocante à alegação de perda do objeto com a celebração do Termo de Ajustamento de Condutas – TAC com o atual gestor e o *Parquet* também não merece acolhida, diante da diversidade da matéria tratada. Por meio do TAC ficou estabelecido, em síntese, mútuo consenso que haverá a manutenção da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano-IPTU no exercício de 2017 e seguintes, nos termos da Lei Complementar municipal n. 214/2016.

Diante do exposto, rejeito a preliminar de perda de objeto, tendo em vista que os fatos ora em análise se referem ao exercício 2001/2016.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

i) Prescrição

A Sra. Marília Aparecida Campos requer o reconhecimento da prescrição punitiva concernente às supostas ilegalidades na renúncia de receita do IPTU do Município de Contagem no período de 1989 a 2012. Sustenta que deve ser reconhecida a prescrição do fundo de direito, entendendo que não pode remanescer obrigações, aos gestores futuros, referentes às ações eventualmente não praticadas nas gestões passadas, salvo nas hipóteses de relação continuada.

A prescrição, como desdobramento do vetor da segurança jurídica, tem por função primordial estabilizar as relações jurídicas em razão da inércia do titular do direito subjetivo tido por violado para corrigir a violação conflagrada contra o seu patrimônio jurídico.

Para maiores esclarecimentos, os doutrinadores têm entendido pela existência de espécies de prescrição¹²:

As relações jurídicas prestacionais, assim entendidas aquelas que em há a prestação por parte do sujeito passivo de uma obrigação de fazer, não fazer ou de dar, podem ser classificadas em instantâneas, diferidas ou de trato sucessivo a depender do aspecto temporal em que há o adimplemento da obrigação.

As obrigações instantâneas são aquelas que se exaurem em um único ato e são cumpridas imediatamente após o aperfeiçoamento do ato jurídico que a constituiu, já as obrigações diferidas apesar de se exaurirem em um único ato, o seu adimplemento ocorre em momento posterior àquele do aperfeiçoamento do ato jurídico constitutivo.

¹² Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo.prescricao-de-fundo-de-direito-no-direito-previdenciario.46950.html>> Acesso em 24 de maio 2019.

Por sua vez, as obrigações de trato sucessivo são aquelas em que o adimplemento da obrigação se protraí no tempo por um período determinado, não se esaurindo de modo analítico em um único ato, mas por atos isolados e sucessivos observados por prazo certo ou incerto.

A prescrição como gravita em torno dos direitos subjetivos a uma prestação acaba por ter uma diferente eficácia a depender da espécie de prestação objeto do direito subjetivo e o modo como o sujeito passivo a viola.

Assim, quando a pretensão surgida decorre do não adimplemento total, mas sim parcial por se referir, por exemplo, ao *quantum* obrigacional, sendo esta de caráter sucessivo, diz que a prescrição é parcial ou de trato sucessivo, se renovamento a cada período em que há o inadimplemento parcial em razão da periodicidade da lesão.

Todavia, quando a pretensão é decorrente da negativa do sujeito passivo em reconhecer a própria existência do direito subjetivo, repercutindo, dessa forma, por via reflexa, em todo conteúdo obrigacional, diz que a prescrição é de fundo de direito.

A prescrição de fundo de direito retira a própria exigibilidade do direito subjetivo como um todo desde que, por evidência, haja a inércia do seu titular pelo prazo estipulado em lei.

Já a prescrição parcial ou de trato sucessivo impede a exigibilidade das prestações decorrentes de um direito subjetivo que ultrapassem o prazo previsto em lei, mantendo-se incólume a exigibilidade destas não abarcadas pelo prazo prescricional.

No caso em comento, verifica-se a legalidade da renúncia do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, entendendo que a cada exercício surge a obrigação/renúncia do referido imposto.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Contagem¹³, infere-se que a cada exercício houve a previsão sobre o lançamento do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU. Assim, não obstante ter sido previsto por meio de Decreto, entendendo que não há que se falar em prescrição de fundo de direito de forma a retirar a exigibilidade do direito subjetivo como um todo, mas somente no tocante ao exercício anterior a 2012.

A Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008, estabelece, *in verbis*:

Art. 110-E – Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

(...)

Neste contexto, reconheço a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para as irregularidades passíveis de multa no tocante aos fatos anteriores a 06/06/2012, uma vez que na data de 06/06/2017, por meio do despacho de fl. 156, a documentação encaminhada pelo Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Marcílio Barenco Corrêa de Mello, foi recebida como representação, nos termos do inciso V, do artigo 110-C e do artigo 110-E da Lei Complementar n. 102/2008, assim, julgo extinto o processo com resolução do mérito, nos termos do artigo 110-J da referida lei.

¹³ Disponível em: <<http://www.contagem.mg.gov.br/?legislacao=269538>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

2.2 Mérito

Passo à análise das ocorrências suscitadas pelo representante.

- i) Irregularidade nos Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anual dos exercícios de 2012 a 2016, pela omissão de renúncia de receita de caráter geral**

O Representante instaurou, ex-officio, o Procedimento Preparatório de n. 004.2016.206, objetivando apurar concessão de benefícios tributários aos munícipes de Contagem, a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU residencial, sem o cumprimento das exigências previstas nos arts. 4º, § 2º, inc. V e 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, do disposto no art. 165, § 6º da CF/88, por todo o período de vigência das leis municipais (Lei 1973, de 13/07/89, Lei 2576, de 30/12/93, Lei 3496, de 26/12/2001, Lei Complementar 214, de 29/12/2016 e Lei Complementar 217, de 07 de março de 2017) que concediam esses benefícios tributários, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Segundo o *Parquet* a concessão dos benefícios tributários previstos nessas leis exigiam dos gestores públicos, por ocasião de sua concessão, a demonstração, nos projetos de Leis Orçamentárias, bem como, nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, da estimativa das receitas denunciadas e a forma como se daria a sua compensação, frente à expansão das despesas obrigatórias e de caráter continuado e ainda, o efeito dessas renúncias, sobre as despesas municipais, de forma regionalizada. Informa que realizada diligência (demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e das margens de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, previstos no art. 4º, § 2º, inc. V, da LC 101/2000, referente

aos exercícios de 2002 a 2015, concernentes à isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, autorizada pela Lei Municipal nº 3496/2001; as estimativas do impacto orçamentário-financeiro, referentes a esses exercícios, conforme determinação contida no art. 14 da LC 101/2000, e demonstrativos regionalizados do efeito das renúncias de receitas sobre as despesas, nos termos do § 6º, do art. 165, da CF/88, referentes aos exercícios de 2002 a 2015) para análise, o Procurador Geral do Município e os Secretários Municipais de Planejamento e da Fazenda comunicaram a inexistência, naquela Prefeitura, dos documentos requisitados.

Compulsando os autos, em que pesem as ocorrências apontadas, não há indícios de dano ao erário, uma vez que os benefícios tributários¹⁴ foram concedidos aos munícipes de Contagem através de leis, que passaram pelo crivo do Legislativo Municipal.

Ademais, cumpre consignar que as referidas leis não foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

A Constituição Federal de 1988, Constituição Cidadã, inseriu o § 6º, no art. 150, com a seguinte redação:

§ 6.º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (g.n)

Assim, somente uma lei específica pode conceder incentivos fiscais ou tributários, de sorte a trazer transparência e segurança jurídica.

Diante do exposto, não vislumbro indícios de dano ao erário.

Contudo, considerando o reconhecimento da prejudicial de mérito da prescrição punitiva para as irregularidades passíveis de multa, passo à análise dos benefícios tributários aos munícipes de Contagem a partir de 06/06/2012.

A Lei da Responsabilidade Fiscal limita a ação do legislador na concessão de incentivos de natureza tributária nos termos do art. 14:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

¹⁴ Benefício fiscal é considerado como uma redução ou eliminação de ônus tributário nos termos da lei ou norma específica. No artigo 14 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal), os benefícios fiscais são caracterizados como: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo.

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.(g.n)

Nesse contexto, a previsão contida no artigo 14 objetiva propiciar a responsabilidade na gestão fiscal, por meio de uma gestão fiscal planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário.

O inciso I condiciona o ente político concedente do benefício à demonstração prévia de que a renúncia pretendida foi considerada na estimativa da receita na Lei Orçamentária Anual – LOA – na forma do art. 12 da LRF, e que não afetar as metas dos resultados fiscais previstos nos anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO, ao orientar a elaboração da LOA, deve dispor sobre alterações da legislação tributária, considerando os aumentos e reduções legais de tributos para possibilitar a correta estimativa de receitas no orçamento anual.

Por outro lado, o inciso II exige que a proposta de renúncia esteja acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio de aumento da carga tributária mediante elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo. Prescreve o § 2º, do art. 14, que a vigência do incentivo ou benefício, decorrente de medidas de compensação da perda de arrecadação fica condicionada à efetiva implementação dessas medidas, de sorte a não provocar qualquer desequilíbrio nas contas públicas.

Por isso, há limites e condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício que implique renúncia de receita pública. A renúncia de receita tributária, em aparente contradição com o princípio da generalidade (todos devem pagar impostos) e com o princípio da universalidade (todos os bens, serviços e rendas devem ser tributados), que regem o fenômeno tributário, deve atender ao interesse público direcionando a ação do governante no sentido de renunciar à parcela de receita para consecução do bem comum. É o caso, por exemplo, de incentivos fiscais referidos no art. 151, inciso I, da Constituição Federal destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país. Esse princípio tem aplicação nos âmbitos estadual e municipal, por força do princípio da simetria.

Em sua defesa, a Sra. Marília Aparecida Campos, alega que durante sua gestão (2005/2012), a arrecadação do IPTU aumentou 172% acima da inflação, em razão das várias medidas administrativas adotadas pela mesma, quais sejam: a revisão do cadastro imobiliário do Município, a atualização da planta de valores e a execução de toda a dívida ativa lançada pela Procuradoria do Município. Sustenta que aumentou a arrecadação, através da edição das

seguintes Leis Complementares n. 008, de 22/11/2005, que passou a tributar, via IPTU, das áreas excedentes (vagas) em imóveis residenciais; n. 47, de 15/01/2008, que passou a cobrar IPTU da área excedente a dez vezes a área construída com alíquota de 2%; n. 70/2009, que passou a cobrar IPTU nas áreas excedentes a seis vezes a área construída, com alíquota de 2%, tendo também essa Lei atualizado as plantas de valores dos imóveis; n. 087/2010, que criou a alíquota de 2% para as áreas de terrenos que excedessem a 10 vezes a metragem da área construída dos imóveis prediais não residenciais; n. 118/2011, que criou a alíquota de 2% para as áreas de terreno que excedessem a 720 m² de terreno predial não utilizado (fechado) e também sob a jurisdição do CINCO e da Cidade Industrial.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal - 3ª CFM, na análise de fl. 472/483-v, informou que as medidas adotadas pela defendente propiciaram um aumento considerável na arrecadação do IPTU, em torno de (172%) acima da inflação, nos exercícios de 2005 a 2012, e, ainda, um incremento de 56,5% na arrecadação do IPTU, no seu segundo mandato (2009 a 2012). Constatou que foram criadas novas formas de tributação do IPTU (terrenos enormes, vazios e imóveis fechados), a fim de compensar a isenção do IPTU, concedida apenas nos imóveis residenciais, foi demonstrado pela mesma, no documento juntado à fl. 267 (histórico das receitas arrecadadas no Município de Contagem, nos exercícios de 2011 e 2012), que o valor do IPTU arrecadado em Contagem é ínfimo, se comparado às demais receitas, de maior vulto. Contudo, manifestou que diante da documentação constante dos autos não foi possível apurar se essa compensação correspondeu à totalidade do IPTU renunciado, ou se esta compensação apenas ocorreu parcialmente.

Manifestou que possíveis impropriedades, como a ausência de estudo relativo a compensação da renúncia das receitas, objeto da denúncia, bem como, do possível descumprimento das exigências contidas no art. 165, § 6º da CF/88 e nos arts. 4º, § 2º, inc. V e 14, inc. I e II, da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), somente poderiam ser questionadas por este Tribunal de Contas, no período compreendido entre a fase de discussão dos projetos da LDO e LOA, pela Câmara Municipal, até a sua aprovação final, ou seja, antes de se tornarem, tais projetos, uma lei. Sob esse argumento entendeu, que no presente caso, deva ser feita apenas uma recomendação aos ex-prefeitos aqui denunciados, bem como, ao atual Prefeito Municipal de Contagem para que se atenham, nas próximas legislaturas, ao cumprimento das exigências previstas no art. 14, inc. I e II, c/c o art. 12 da LRF, ou seja, de se fazer anexar, junto ao projeto da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), da demonstração da efetiva compensação de todos os valores renunciados, em razão da concessão dos benefícios fiscais e tributários aos municípios de Contagem.

Por sua vez, o ex-Prefeito Municipal, Sr. Carlos Magno de Moura Soares, alega isenção¹⁵ do IPTU, conferida pelas legislações municipais, o instrumento jurídico cabível para se declarar a

¹⁵ Isenção tributária é um instrumento de Direito Tributário significando hipótese de não incidência legalmente qualificada. A finalidade da isenção não é a de desenvolver determinada região do País, nem a de incrementar certa atividade econômica, como ocorre com o incentivo fiscal. A motivação da isenção, pode-se dizer, é semelhante à da imunidade pela qual a Constituição retira o poder tributário em relação a certos bens, serviços ou pessoas. Só que, enquanto a imunidade atua no campo da definição de competência, a isenção atua no campo do exercício da competência tributária.

sua ilegalidade e/ou inconstitucionalidade seria o ajuizamento, da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade ou qualquer outra ação que entendesse cabível.

Sustenta que o Município de Contagem, desde 1989, deixou de ser uma pequena comarca do interior para se tornar a 3ª maior economia do Estado e uma das maiores economias do país e que foi reconhecido como uma das melhores gestões financeiras. Alega que a isenção do IPTU, concedida aos municípios, não ensejou nenhum dano ao erário municipal, nem tampouco, foram verificadas provas ou até mesmo meros indícios de que tenha havido imoralidade, desonestidade, má conduta ou má índole. Informa que durante o seu mandato não foi sancionada nenhuma lei concedendo aos municípios a isenção do IPTU residencial, não se enquadrando, por essa razão, o defendente, na regra estabelecida no art. 14 da LC 101/00. Esclarece que houve crescimento das receitas próprias e do IPTU comercial e de lote vago, não alcançados pela isenção. Sustenta que foi assinado Termo de Ajustamento de Conduta com a atual Administração Municipal, cujos efeitos deverão alcançar todos os gestores.

A 3ª CFM na análise da defesa manifesta que por ocasião do mandato do defendente houve aumento considerável na arrecadação do IPTU, bem como, de outras receitas municipais (ITBI, IRRF, Dívida Ativa, ICMS, Taxas, IPVA, arrecadação do FPM, Receitas do Tesouro advindas de transferências constitucionais, Multas de Trânsito, dentre outras), com vistas a compensar as isenções do IPTU, concedidas aos municípios pela Lei Municipal n. 3496, de 26/12/2001, que apesar de não ter sido sancionada pelo defendente, encontrou-se vigente por todo o seu mandato (2013 a 2016), até 29/12/2016, por ocasião da edição da Lei Complementar 214, de 29/12/2016. Reitera que não consta nos autos dados exatos concernentes ao “quantum” do IPTU que foi renunciado e, por conseguinte, do compensado, ou seja, não se pode afirmar se a compensação da isenção do IPTU correspondeu à sua totalidade ou se ocorreu apenas parcialmente. Contudo informa que existem outras receitas municipais (de contribuição, patrimonial, de serviços, transferências correntes, cota-parte da União e do Estado de Minas Gerais, receitas do FUNDEB, outras transferências correntes, receitas de capital e receitas intraorçamentária), que perfazem aproximadamente, 94% da arrecadação, superior à arrecadação do IPTU municipal renunciado, recursos esses, capazes de assegurar, satisfatoriamente, a prestação dos serviços públicos.

Compulsando os autos verifico que, de fato, não foi realizado um estudo junto ao projeto da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária) de forma a demonstrar a compensação de todos os valores renunciados em razão da concessão de benefícios fiscais e tributários concedidos aos municípios de Contagem.

Contudo, diante do estudo técnico e da documentação apresentada infere-se que houve aumento considerável do IPTU, bem como, de outras receitas (ITBI, IRRF, Dívida Ativa, ICMS, Taxas, IPVA, arrecadação do FPM, Receitas do Tesouro advindas de transferências constitucionais, Multas de Trânsito, dentre outras), na gestão da Sra. Marília Aparecida Campos e do Sr. Carlos Magno de Moura Soares, bem superiores ao IPTU residencial renunciado, passível da realização de todas as políticas públicas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Ademais, a referida renúncia foi prevista em lei municipal, com a sua inclusão nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, conseqüentemente, as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), cumprindo todo o processo legislativo.

Neste contexto, em que pese o descumprimento do art. 165, § 6º da CF/88 e dos arts. 4º, § 2º, inc. V e 14, inc. I e II, da LC 101/2000, o Executivo Municipal encaminhou os projetos das

citadas leis os quais foram submetidos à Câmara Municipal para aprovação. A implementação do PPA, da LDO e da LOA, que constituem instrumentos balizadores da operacionalização orçamentária, representando o pensamento estratégico, tático e operacional do planejamento na administração pública. No caso em comento, as referidas Leis Orçamentárias Anuais e de Diretrizes Orçamentárias não se encontram mais em vigor, já tendo produzido seus efeitos legais, e qualquer intervenção, nesse momento, atentar-se-ia ao princípio da segurança jurídica.

O processo legislativo é o conjunto de atos que garantem a legitimidade da lei e dos atos normativos, notadamente porque, na confecção dessas normas, há documentação dos projetos, dos debates, dos pareceres, das audiências públicas, da votação, da sanção ou do veto do Chefe do Poder Executivo, da promulgação, da publicação e de quaisquer outros documentos pertinentes, que atestem a regular tramitação do projeto que deu origem à lei.

Assim, entendo que os responsáveis agiram sob o império das Leis Municipais n. 1.973/1989 e de n. 3.496/2001, que foram criadas mediante processo legislativo.

Ressalto que mesmo entendimento foi proferido, em sede de liminar, nos autos da Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 5000346-19.2019.8.13.0079, que indeferiu o pedido de indisponibilidade dos bens dos responsáveis, pela inexistência de prova pré-constituída dos requisitos da tutela de urgência antecipada, entendendo que os responsáveis agiram sob o império das Leis Municipais n. 1.973/89 e n. 3.496/2001, que foram criadas mediante processo legislativo, as quais não foram objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade.¹⁶

Por essas razões, em consonância com o exame técnico, e tendo em vista o princípio da segurança jurídica e da razoabilidade, considero que na gestão dos responsáveis houve aumento, não somente da arrecadação do IPTU, bem como, de outras receitas municipais (ITBI, IRRF, Dívida Ativa, ICMS, Taxas, IPVA, arrecadação do FPM, Receitas do Tesouro advindas de transferências constitucionais, Multas de Trânsito, dentre outras), e que não há indícios de prejuízo na realização das políticas públicas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual recomendo aos responsáveis e ao atual gestor que, em caso de concessão de isenção de IPTU aos municípios, bem como, de outro benefício tributário, se atenham ao cumprimento das exigências previstas no art. 14, inc. I e II, c/c o art. 12 da LRF, através da demonstração, nos projetos de LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), encaminhados à Câmara Municipal para aprovação, da efetiva compensação de todos os valores renunciados de forma a realizar uma gestão fiscal planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário.

a) Declarada a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança

Considerando a análise anterior, e tendo em vista que não ficou caracterizada dolo e má fé no descumprimento do art. 165, § 6º da CF/88 e dos arts. 4º, § 2º, inc. V e 14, inc. I e II, da LC 101/2000, não há que se falar em declarar a inabilitação da Sra. Marília Aparecida Campos e do Sr. Carlos Magno de Moura Soares para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, uma vez ausente a tipificação dos atos praticados.

¹⁶Disponível:<<https://pje.tjmg.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=7713b6b754f795af04b4867cab8c1d942af0ea130e731cacf3355f917f2ce002d3d966f949a5d190347e426c043fb12c3f4b36903cba7b6d&idProcessoDoc=60858300>>. Acesso em 19 de fevereiro de 2020.

- b) Comunicar à Câmara de Vereadores do Município de Contagem/MG para que proceda ao julgamento das contas nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. 846826, julgado em 10/08/2016, pela prática de atos ilegais, ímprobos e antieconômicos**

O douto Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal solicita que seja comunicada à Câmara dos Vereadores do Município de Contagem para que proceda ao julgamento das contas dos responsáveis nos termos da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário n. 846826 pela prática de atos ilegais, ímprobos e antieconômicos.

Sobre essa matéria já deliberei nos autos do Recurso Ordinário n. 1015570, Sessão do Tribunal Pleno de 08/08/2018.

Nesse passo, importante ressaltar que os autos tratam de Representação em face de possíveis ilegalidades praticadas pelos gestores públicos do Município de Contagem, nos exercícios de 2012 a 2017, no que concerne à concessão de benefícios tributários (IPTU), aos munícipes, tratando-se, portanto de atos de gestão sujeitos ao julgamento previsto no art. 71, II, da CR/88.

As contas anuais do chefe do Poder Executivo, sobre as quais os Tribunais de Contas emitem parecer prévio, de acordo com o art. 71, I da CR/88 c/c art. 76, I da Constituição Estadual, não abrangem o julgamento dos atos e dos procedimentos referentes à realização e ordenamento de despesas. Assim o objeto dos autos não se confunde com aquele sujeito à emissão de parecer prévio.

Isso posto, é de se observar, por força do art. 71, II da CR/88 c/c art. 76, II da CE/89, que a competência dos Tribunais de Contas alcança todos aqueles que detenham, indistintamente, de alguma forma, dinheiro público, devendo fixar a responsabilidade de quem tiver dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que tenha resultado prejuízo ao erário, conforme se observa do art. 71, VIII da CR/88 c/c o art. 76, III da CE/89.

Quanto ao precedente citado, o STF concluiu que, para fins de aplicação do disposto no art. 1º, I, alínea g, da Lei Complementar n. 64/1990, entenda-se, para fins de inelegibilidade, a apreciação das contas, tanto as de governo quanto as de gestão, deverá ser exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.

Logo, somente a repercussão da decisão na esfera eleitoral dependerá de julgamento pelo Poder Legislativo.

O que decidiu o Supremo foi limitar a repercussão da decisão dos Tribunais de Contas na seara eleitoral quando o responsável por elas for Prefeito, tornando requisito essencial para sua declaração de inelegibilidade manifestação do Legislativo, estabelecendo, para tanto, o mesmo rito de julgamento das contas de governo.

Dessa forma, o julgamento das contas de gestão, independentemente da pessoa e do cargo que lhes é titular, Prefeito ou não, implica a manifestação do Tribunal de Contas bem como a aplicação de quaisquer das sanções cominadas em lei, não tendo a tese de repercussão geral estabelecida pelo STF no julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826 o condão de subverter a competência determinada por força constitucional.

Cabe observar, ainda, que o incidente citado não constitui impedimento ao exame da matéria por este Tribunal de Contas, haja vista o dever de fiscalização das contas públicas e o princípio aplicável da separação das instâncias administrativa e jurisdicional. A respeito do princípio da separação das instâncias, tem-se que os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais

autônomos, não havendo exclusão de competência de uma esfera pela outra. É o que se observa do seguinte julgado, na decisão do Mandado de Segurança n. 25.880/DF:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.

1 – A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CR/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n.º 8.443/92].

2 – A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n.º 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].

3 – Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n.º 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n.º 8.443/92.

4 – O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.

5 – A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n.º 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].

6- Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvado à impetrante o uso das vias ordinárias.

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 25.880/DF. Relator: min. Eros Grau. Julgado em: 7 fev. 2007. DJ, 16 mar. 2007.)

Ademais, conforme analisado nos itens anteriores não restaram apurados quaisquer atos ilegais, ímprobos e antieconômicos a resultarem penalização, razão pela qual improcedente o pedido em referência.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto na fundamentação, voto, no mérito, pela extinção do processo, com resolução de mérito, com fundamento no art. 487, inciso I do Código de Processo Civil, considerando a procedência de irregularidade quanto a isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU residencial, sem o cumprimento das exigências previstas nos arts. 4º, § 2º, inc. V e 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como, do disposto no art. 165, § 6º da CF/88.

Contudo, deixo de aplicar multa, em atenção ao princípio da segurança jurídica e da razoabilidade, tendo em vista que os responsáveis agiram sob o império das Leis Municipais n. 1.973/1989 e de n. 3.496/2001, que foram criadas mediante processos legislativos, e, ainda, considerando que na gestão dos responsáveis houve um aumento, não somente da arrecadação do IPTU, bem como, de outras receitas municipais (ITBI, IRRF, Dívida Ativa, ICMS, Taxas, IPVA, arrecadação do FPM, Receitas do Tesouro advindas de transferências constitucionais, Multas de Trânsito, dentre outras), e que não há indícios de prejuízo na realização das políticas públicas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual recomendo aos responsáveis e ao atual gestor que, em caso de concessão de isenção de IPTU aos munícipes, bem como, de outro benefício tributário, se atenham ao cumprimento das exigências previstas no art. 14, inc. I e II, c/c o art. 12 da LRF, através da demonstração, nos projetos de LDO (Lei de Diretrizes Orçamentária), encaminhados à Câmara Municipal para aprovação, da efetiva compensação de todos os valores renunciados de forma a realizar uma gestão fiscal planejada e transparente, a fim de prevenir situações de desequilíbrio orçamentário.

Intimem-se os responsáveis e o atual gestor por via postal, bem como o Ministério Público junto a este Tribunal, nos termos regimentais.

Cumpridos os dispositivos regimentais, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, a representação ministerial pugnou pela responsabilização dos chefes do Executivo Municipal, com a aplicação de multa e declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função de confiança, em razão da irregularidade dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis Orçamentárias Anuais dos exercícios de 2012 a 2016, decorrente da concessão de isenção relativa ao IPTU prevista na Lei Municipal nº 3.496/01, sem a observância dos requisitos do art. 165, § 6º, da Constituição da República, bem como dos arts. 4º, § 2º, V, e 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final da peça inicial, o representante requereu a responsabilização dos chefes do Executivo por conceder os benefícios previstos nas leis correlatas.

O Conselheiro Relator, em seu voto, considerou que não foi realizado estudo junto ao projeto de LDO, de forma a demonstrar a compensação dos valores renunciados. Ponderou, contudo, que os chefes do Executivo agiram com amparo nos instrumentos de planejamento devidamente aprovados mediante processo legislativo e que, durante suas gestões, houve incremento da arrecadação não apenas do IPTU, mas também das receitas de ITBI, Imposto de Renda Retido na Fonte, ICMS, IPVA, dívida ativa, taxas, FPM, dentre outras. Por essa razão, concluiu que “não há indícios de prejuízo na realização das políticas públicas” e deixou de aplicar multa, recomendando ao atual gestor que, em caso de concessão de benefícios tributários, se atenha ao cumprimento das exigências do art. 14, I e II, c/c art. 12 da Lei Complementar nº 101/00.

Neste processo, vislumbra-se que a discussão está centrada na regularidade da instrução de projetos de lei que, uma vez propostos pela Câmara Municipal, instituíram uma política fiscal que concedeu a isenção em relação ao IPTU, o que, a meu ver, traz implicações processuais severas, que inclusive poderiam inviabilizar a apreciação dos requerimentos constantes na inicial.

A primeira questão processual diz respeito ao próprio fundamento do pedido veiculado na representação, que se baseia na irregularidade dos instrumentos de planejamento, que concederam isenção fiscal sem a observância dos requisitos constantes na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trata-se, portanto, de apontamento relacionado à inobservância do processo legislativo, cujas etapas, disciplinadas nos arts. 59 e seguintes da CF/88, são instrumentalizadas por meio da prática de atos políticos, seja pelo chefe do Poder Executivo, que, nesses casos, detém iniciativa exclusiva das leis, seja pelos órgãos e comissões do Poder Legislativo, responsáveis por aferir a adequação dos projetos às normas superiores, ambos, saliente-se, representam manifestações da soberania popular.

Nesse sentido, por constituírem manifestação do poder político de que dispõem os representantes eleitos pelo povo, a atuação dos Tribunais de Contas e do próprio Poder Judiciário na análise do conteúdo desses atos deve ser realizada com cautela e autocontenção, a fim de evitar uma interferência indevida na competência que foi constitucionalmente assegurada àqueles agentes políticos.

Com efeito, a caracterização do processo legislativo como uma instrumentalização de atos políticos praticados objetivando a aprovação de uma lei faz com que sobre ele incidam as regras atinentes ao controle de constitucionalidade de normas.

Isso quer dizer que a análise quanto ao adequado cumprimento das etapas previstas na constituição e na legislação de regência para o devido processo legislativo equivale, em última instância, a um controle de constitucionalidade quanto à regularidade formal da norma.

Nesse contexto, é necessário considerar que o controle de constitucionalidade que pode ser exercido pelos Tribunais de Contas é o controle difuso ou incidental, ou seja, diante da análise de um caso concreto submetido à sua apreciação.

Diante disso, considero que as Cortes de Contas não têm competência para controlar a regularidade do processo legislativo que culminou na aprovação de uma norma, salvo para avaliar os atos administrativos concretos decorrentes da lei produzida pelo parlamento. Assim, publicada a lei, o exercício do controle externo, sob qualquer fase do devido processo legislativo, enquanto atos praticados por agentes políticos legitimamente eleitos, equivaleria a um controle de constitucionalidade da própria adequação formal da lei, que passou a integrar o ordenamento jurídico e, portanto, a produzir seus efeitos.

A apreciação de constitucionalidade formal e material só pode ser realizada pelos Tribunais de Contas, portanto, quando, em um caso concreto, ao examinar a legalidade de determinada despesa ou ato de gestão, for necessário afastar a aplicabilidade de uma norma que possua um vício formal ou material. Repita-se: nunca para avaliar fora de um caso concreto a regularidade do devido processo legislativo.

Neste caso, a irregularidade apontada pelo representante diz respeito ao envio pelo Poder Executivo e a aprovação pelos vereadores de projetos de leis que preveem a concessão de benefício fiscal, sem a demonstração da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, nos moldes determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sob o argumento de que tais vícios contaminariam toda a política fiscal, ressalve-se.

O que se questiona, assim, é a existência de vícios em atos políticos praticados pelo chefe do Poder Executivo no exercício de sua iniciativa política exclusiva por falta de motivação adequada no projeto de lei encaminhado e também praticados pelos membros da Câmara Municipal ao longo do processo legislativo, em especial nas fases de aferição de constitucionalidade e adequação política e na própria discussão e deliberação dos projetos de lei. Ou seja, justamente o cumprimento do *iter* procedimental levado a efeito para aprovação da Lei Municipal nº 3.496/01 e das leis de planejamento que a ela se seguiram, produzindo todos os seus efeitos.

Assim, por ser o rito de elaboração e aprovação das leis municipais um exercício do devido processo legislativo, típico procedimento político, entendo não haver competência deste Tribunal, salvo se estivéssemos diante da análise de contas de governo para realizar o controle de conformidade posterior, sobretudo quando se aponta como efeito danoso eventual a política fiscal adota pelo município.

Além da questão da competência, tem-se aqui um potencial debate acerca da adequação da política fiscal instituída pelo Município, enquanto política inserida na avaliação dos resultados da ação governamental e do cumprimento dos programas orçamentários definidos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Em outras palavras, trata-se de análise da atuação do chefe do Executivo, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, segundo a concepção dos referidos instrumentos de planejamento, que foram propostos pelo Executivo, avaliados e aprovados pelo Legislativo, o que, à toda evidência, constitui matéria afeta às contas de governo, sobre as quais esta Corte se manifesta anualmente por meio de parecer prévio, com fundamento no inciso I do art. 71 c/c § 2º do art. 31, ambos da Constituição da República, a ser encaminhado à Câmara Municipal para julgamento de caráter político. - E somente a Câmara que tem a competência para dar a palavra final.

Deste modo, justamente por constituir tema em que a atribuição deste Tribunal é exercida mediante peça técnico-opinativa, em auxílio ao Poder Legislativo, não considero possível proceder ao exame do presente pedido e da correlata causa de pedir em processo cuja natureza é voltada ao julgamento de legalidade de atos de gestão, nos termos do inciso II do art. 71 da Constituição, como é o caso da Representação, ora em debate, sob pena de violação da competência constitucional conferida ao Legislativo municipal.

Destarte, também à vista da distinção entre contas de governo e de gestão, objeto de grande celeuma nos planos doutrinário e jurisprudencial, e por entender que a atuação dos prefeitos municipais, na promoção da política fiscal definida nas leis orçamentárias configura notória matéria de prestação de contas de chefe do Executivo, cuja apreciação é incabível no bojo do procedimento, nos termos aqui desenvolvido, penso que também seria o caso de não apreciar o pedido do MPC. De toda sorte, como o representante requereu a responsabilização dos chefes do Executivo, por conceder os benefícios previstos nas leis, em tese formalmente viciadas, o que pode também ser compreendido, enquanto atos Executivos de subsunção legal, e reconhecimento do direito à isenção em concreto, o que, aliás, também parece ter sido a linha adotada pelo Relator. Em função disso, vou pedir vênias ao Relator, para dele divergir e julgar **improcedente** o pedido, porquanto não há nos autos provas de que as partes, agentes políticos, tenham praticado atos administrativos concretos, de natureza fiscal, sobretudo porque, sendo as isenções concedidas pela lei de natureza geral, sequer há, em regra, necessidades de atos administrativos para sua fruição, ou seja, para a fruição da exclusão do crédito tributário, uma vez que se trata de benefício *ex lege*. Portanto, estou divergindo do Relator para julgar **improcedente** o pedido.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho a divergência.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também, Senhor Presidente. Fico com a divergência.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu acho que a abordagem trazida pelo Conselheiro Cláudio Terrão na divergência é um tema que deveria ser debatido aqui. Acredito que vai ter um momento em que ela vai ter que ser discutida, no sentido da competência mesmo do Ministério Público de Contas.

Mas eu vejo que o Relator se debruçou sobre um processo, por longo tempo, trazendo um voto judicioso, seguro, fundamentado e trazendo, também, com muita clareza o que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 14, no caso de renúncia de receita, que tem que ser acompanhado de uma estimativa de impacto orçamentário-financeiro. E eu acho que o estado social fiscal tem um sentido, um sentido de garantir que os direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição sejam realmente efetivados, ou das finalidades, como no art. 3º, que é erradicar a pobreza e a marginalização, e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Então, cobrar os tributos, exercer, realmente, um papel tributário é fundamental na ação do Estado. E, muitas vezes nós nos deparamos, como o relatório traz, principalmente em períodos eleitorais, propostas populistas, improvisadas, de isenção de impostos. Como muito bem abordou, não é o caso aqui, porque houve até aumento tributário.

Isso posto, acompanho o brilhante voto do Conselheiro Relator, ressaltando a recomendação aos responsáveis, ao atual gestor, acrescentando também aos futuros gestores que, em caso de concessão de isenção de IPTU aos municípios, bem como de outros benefícios tributários, observem as exigências previstas na LRF e na Constituição da República.

Como entendo que, no voto, essas questões foram comportadas, e acredito que quanto a questão trazida pelo Conselheiro Cláudio, temos que abordar numa temática específica a respeito disso, acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO. VENCIDOS O CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO E O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO. DECLARADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * *