Processo:	**1066488**
Natureza:	**REPRESENTAÇÃO**
Representante:	Adão Sérgio de Lima, então Presidente da Câmara Municipal
Representado:	Prefeitura Municipal de Congonhas do Norte
Responsável:	Nelmar de Moraes Franco, Prefeito do Município em 2019
Procurador:	Helder Ferreira, OAB/MG 159.349
MPTC:	Cristina Andrade Melo
RELATOR:	CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

PRIMEIRA CÂMARA – 5/3/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. REPASSE DE DUODÉCIMO À CÂMARA MUNICIPAL. EXERCÍCIO DE 2019. DEDUZIDA DA BASE DE CÁLCULO A CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO AO FUNDEB. ENTENDIMENTO CONSIGNADO EM ACÓRDÃO DO TJMG. NOVEL DECISÃO DO STF, PELA INCLUSÃO DA CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO AO FUNDEB NA BASE DE CÁLCULO DO REPASSE DO DUODÉCIMO AO LEGISLATIVO – REPASSE DE VALORES MENORES QUE OS DEVIDOS. PROCEDIMENTO DO PREFEITO AMPARADO EM DECISÃO JUDICIAL À ÉPOCA. AFASTADA A IMPUTAÇÃO DE MULTA. EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Com as decisões proferidas pelo STF, subsiste o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais exarado no parecer emitido em resposta à Consulta n. 837.614 e no art. 1º da Decisão Normativa n. 06/2012, segundo o qual a contribuição do Município ao Fundeb deve compor a base de cálculo dos repasses duodecimais feitos à Câmara Municipal, por interpretação do art. 29-A da Constituição da República.
2. Embora o repasse de duodécimos à Câmara Municipal em valores menores que os devidos constitua grave infração à norma regulamentar, é indevida a aplicação de multa ao Prefeito que assim procedeu amparado em decisão judicial.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

I) julgar procedente a representação, deixando, porém, de imputar multa ao responsável, porquanto se encontrava, à época, amparado por decisão judicial que permitia o repasse do duodécimo ao Legislativo da forma em que foi realizado, decisão posteriormente reformada pelo STF;

II) determinar a intimação do representante, do representado e do atual Chefe do Executivo Municipal de Congonhas do Norte acerca do inteiro teor desta decisão;

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

III) determinar, após promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Agostinho Patrus.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de março de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

PRIMEIRA CÂMARA – 5/3/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação apresentada pelo Vereador Adão Sérgio de Lima, então Presidente da Câmara Municipal de Congonhas do Norte, em que aponta a prática de irregularidades pelo Prefeito do Município, Nelmar de Moraes Franco, dentre as quais a exclusão, da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, das "Receitas Para Formação do Fundeb", para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Com fundamento no art. 197, *caput*, e no art. 198, inciso III, da Resolução n. 12/2008, bem como nos arts. 300 e 311 do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária neste Tribunal, por força do art. 199 da Resolução n. 12/2008, o representante requereu a concessão de medida cautelar, a fim de que este Tribunal determinasse ao Prefeito Municipal de Congonhas do Norte que:

(1) regularizasse o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo com o cômputo dos recursos do Fundeb na receita base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República; e

(2) devolvesse ao Poder Legislativo a diferença entre os valores repassados a título de duodécimo desde o mês de janeiro de 2019 e os valores que deveriam ter sido repassados, com o cômputo da receita do Fundeb na base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República.

Em 25/3/2019, ao analisar a petição inicial, em caráter preliminar, entendi que, naquele momento, os elementos instrutórios eram insuficientes para o exame do pedido de concessão de medida cautelar, motivo pelo qual determinei a intimação do Prefeito Nelmar de Moraes Franco para que informasse, de forma discriminada, quais verbas compunham o montante de R$ 1.976.090,75, montante este que havia sido deduzido do cálculo dos duodécimos no exercício de 2019, da Câmara Municipal de Congonhas do Norte, a título de "Receitas Para Formação do Fundeb" (documento acostado à fl. 23).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Registro que o ofício de intimação expedido ao Prefeito do Município de Congonhas do Norte também levou ao seu conhecimento o entendimento deste Tribunal quanto à matéria, consignado no art. 1º, *caput*, da Decisão Normativa n. 6/2012, qual seja: a contribuição do Município ao Fundeb **compõe** a base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Em 28/3/2019, o Prefeito de Congonhas do Norte apresentou a manifestação acostada às fls. 96 a 101, em alegou que no Poder Judiciário está consolidado o entendimento de que a contribuição do Município ao Fundeb **não compõe** a base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal.

Ressaltou o responsável que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais reafirmou aquele entendimento em decisões recentes, como, por exemplo, no Agravo Interno n. 1.0051.17.002504-6/002, no Agravo Interno n. 1.0000.17.057711-8/002, no Agravo de Instrumento n. 1.0555.17.000607-9/001, no Agravo de Instrumento n. 1.0188.16.005544-1/001, no Agravo de Instrumento n. 1.0000.16.045459-1/001, no Agravo de Instrumento

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

n. 1.0209.16003584-3/001, no Agravo de Instrumento n. 1.0520.16.001660-3/001 e no Mandado de Segurança n. 16.006038-3.

O responsável concluiu suas considerações defendendo a "legalidade da exclusão das receitas para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal".

Quanto à determinação deste Relator para que fossem apresentadas de forma discriminada as verbas que compunham o montante de R$ 1.976.090,75, deduzido da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, a título de "Receitas Para Formação do FUNDEB", o responsável asseverou que tal informação poderia ser obtida do banco de dados do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (Sicom).

A análise do banco de dados do Sicom demonstrou que **o montante de R$ 1.976.090,75 corresponde às contribuições do Município de Congonhas do Norte ao Fundeb no exercício de 2018**, descontadas: (1) da "Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - Cota Mensal – Principal", (2) da "Cota-Parte do Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – Principal", (3) da "Transferência Financeira do ICMS Desoneração L.C. N. 87/96 – Principal", (4) da "Cota-Parte do ICMS – Principal", (5) da "Cota-Parte do IPVA – Principal" e (6) da "Cota-Parte do IPI - Municípios – Principal".

Pela documentação acostada à fl. 23 da peça 32, verifiquei que o montante de R$ 1.976.090,75 **não foi considerado** na base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, para efeito do repasse dos duodécimos à Câmara Municipal de Congonhas do Norte no exercício de 2019, **com fundamento na decisão proferida pelo STJ no Recurso em Mandado de Segurança n. 44.795 – MG**, em que o Superior Tribunal de Justiça, na sessão de 3/11/2015, tornou sem efeito o parecer emitido por este Tribunal em resposta à Consulta n. 837.614 e aderiu ao entendimento de que **não integra** a base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal, a contribuição do Município para a formação do FUNDEB.

Assim, tendo ficado demonstrado nos autos que o Município de Congonhas do Norte não vinha cumprindo a deliberação proferida por este Tribunal na Consulta n. 837.614, nem o comando do art. 1º, *caput*, da Decisão Normativa n. 6/2012, submeti à ratificação do deste Colegiado, com fundamento no disposto no art. 95, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal, a decisão cautelar proferida nos presentes autos em 8/4/2019, na qual determinei a regularização do repasse duodecimal à Câmara Municipal de Congonhas do Norte no exercício de 2019, nos termos do entendimento deste Tribunal na resposta à Consulta n. 837.614 e do disposto no art. 1º, *caput*, da Decisão Normativa nº 6/2012, decisão acatada pela Primeira Câmara na sessão de 09/04/2019.

Em sede de defesa, o gestor responsável informou que, em face da medida cautelar proferida no bojo da presente representação, impetrou mandato de segurança contra ato do Presidente deste Tribunal, para que fosse determinado ao Prefeito Municipal que se abstivesse de deduzir a contribuição feita pelo Município ao FUNDEB da receita base de cálculo do repasse dos duodécimos ao Poder Legislativo local (fls. 132/142 - peça 32).

Sobreveio nova análise técnica, cuja conclusão foi pela rejeição integral das alegações da defesa (fls. 144/146v, da peça 32).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

O Ministério Público junto ao Tribunal emitiu parecer (peça 34), opinando pela procedência da representação, porém sem imputação de multa, uma vez que o gestor se encontrava amparado por decisão judicial, o que afasta sua responsabilização.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Constata-se que em 14 de agosto de 2019 foi concedida a segurança nos autos de n. 0389353-77.2019.8.13.0000 para suspender a decisão cautelar proferida nesta representação pelo Conselheiro Relator às fls. 88/92 (peça 32), ratificada pela Primeira Câmara na sessão do dia 09/04/2019 (fls. 115/121), conforme se observa do seguinte trecho da decisão:

> [...] Dessa forma, considerando que o deferimento de medida cautelar nos autos da Representação nº 1066488, pelo TCE/MG, é dissonante do entendimento manifestado pelo Superior Tribunal de Justiça e por este Tribunal de Justiça, possível visualizar a ofensa de direito líquido e certo do impetrante, hábil a autorizar a concessão da segurança pretendida.
>
> A respeito do conceito de liquidez e certeza suficiente a amparar o direito pretendido, vejamos os ensinamentos de Hely Lopes Meireles:
>
> "Direito líquido e certo é o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a ser exercitado no momento da impetração. Por outras palavras, o direito invocado, para ser amparável por mandado de segurança, há de vir expresso em norma legal e trazer em si todos os requisitos e condições de sua aplicação ao impetrante: se sua existência for duvidosa; se sua extensão ainda não estiver delimitada; se seu exercício depender de situações e fatos ainda indeterminados, não rende ensejo à segurança, embora possa ser defendido por outros meios judiciais. Quando a lei alude a direito liquido e certo, está exigindo que esse direito se apresente com todos os requisitos para seu reconhecimento e exercício no momento da impetração. Em última análise, direito líquido e certo é direito comprovado de plano. Se depender de comprovação posterior, não é líquido, nem certo, para fins de segurança. Evidentemente, o conceito de liquidez e certeza adotado pelo legislador do mandado de segurança não é o mesmo do legislador civil (art. 1.533 do Código Civil). É um conceito impróprio – e mal-expresso – alusivo à precisão e comprovação do direito quando deveria aludir à precisão e comprovação dos fatos e situações que ensejam o exercício desse direito." (MEIRELES, Hely Lopes. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. pág. 34)
>
> Assim, a situação versada nos autos corresponde à existência de direito líquido e certo do impetrante.
>
> Mediante tais considerações, REJEITO A PREJUDICIAL DE MÉRITO E CONCEDO A SEGURANÇA.

Da decisão proferida pelo Órgão Especial do TJMG foi interposto recurso extraordinário pelo Estado de Minas Gerais. Nesse ínterim, adveio a decisão da Primeira Câmara na sessão de 04/12/2020 pelo sobrestamento dos autos até decisão judicial do recurso extraordinário impetrado.

O Advogado-Geral do Estado de Minas Gerais encaminhou para ciência (peça 23) o Acórdão do STF que deu provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Estado de Minas Gerais – Processo nº 1.0000.19.038935-3/002 – decidindo que "os recursos do Fundeb, independentemente da origem, não podem ser utilizados para fins diversos de suas destinações constitucional e legalmente definidas, sendo indevida, portanto, a inclusão dos respectivos valores para composição da base de cálculo do duodécimos repassado à Câmara Municipal."

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

O Ministério Público junto ao Tribunal concluiu, na esteira do entendimento do STF, que os recursos do Fundeb não podem ser utilizados para fins diversos de suas destinações constitucional e legalmente definidas, sendo indevida, portanto, a inclusão dos respectivos valores para composição da base de cálculo do duodécimo repassado à Câmara Municipal (peça 34).

Contudo, em 24 de maio de 2021, o Advogado-geral do Estado encaminhou a esta Corte o ofício n. 738/2021, por meio do qual anexou a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 1.285.471, interposto pelo Estado de Minas Gerais em face da mencionada decisão do TJMG no Mandado de Segurança n. 1.0000.19.038935-3/000.

No referido julgamento, o STF reformou a decisão de origem por entender que divergia dos entendimentos já fixados por aquela Corte, no sentido de que as verbas municipais repassadas ao FUNDEB integram a base de cálculo do duodécimo devido ao Legislativo municipal, nos termos do art. 29-A da Constituição da República. A decisão transitou em julgado em 29/04/2021.

Sobre o mesmo tema, outra decisão chama atenção para o deslinde do caso ora em análise.

Em 18/08/2020, o STF proferiu decisão no RE n. 985.499/MG interposto pelo Estado de Minas Gerais em face da decisão exarada pelo STJ no RMS n. 44.795/MG, em 03/11/2015. O acórdão, publicado em 01/09/2020, foi assim ementado:

> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. DUODÉCIMO. BASE DE CÁLCULO. FUNDEB. RECURSOS MUNICIPAIS PRÓPRIOS. TRANSFERÊNCIAS. ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO PARA, REFORMANDO O ACÓRDÃO RECORRIDO, DENEGAR A SEGURANÇA. [...] A matéria em debate cinge-se à delimitação da inclusão de verbas municipais próprias repassadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB na base de cálculo do duodécimo devido ao legislativo municipal, na forma do artigo 29-A da Constituição Federal, como determinada na súmula 102 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. [...] Assim, há que se concluir que as parcelas previstas no artigo 60, II, do ADCT não foram, em momento algum, excluídas do montante definido no artigo 29A, da Constituição Federal, como base de cálculo do teto de gastos do legislativo municipal. A exegese rigorosa neste caso se impõe ante todo o contexto em que inserida a disposição.

Na ocasião, foram interpostos embargos declaratórios, que foram rejeitados por unanimidade.

Portanto, com as decisões proferidas pelo STF, fica mantido o entendimento deste Tribunal, consignado no parecer emitido em resposta à Consulta n. 837.614 e no art. 1º da Decisão Normativa n. 06/2012, segundo o qual a contribuição do Município ao Fundeb deve compor a base de cálculo dos repasses duodecimais feitos à Câmara Municipal, por interpretação do art. 29-A da Constituição da República.

Por outro lado, embora o repasse de duodécimos em valores menores que os devidos constitua grave infração à norma regulamentar, entendo, assim como o Ministério Público junto ao Tribunal, que o Prefeito à época, Nelmar de Moraes Franco, não deve receber sanção com aplicação de multa, porquanto agiu amparado, no transcurso de 2019, por decisão judicial, ainda que de natureza não definitiva, de forma que não ficou configurada a ocorrência de erro

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515

grosseiro ou dolo, previstos no art. 28 da LINDB como pressupostos para a responsabilização dos agentes públicos.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, julgo procedente a representação, deixando, porém, de imputar multa ao responsável, porquanto se encontrava, à época, amparado por decisão judicial que permitia o repasse do duodécimo ao Legislativo da forma em que foi realizado, decisão posteriormente reformada pelo STF.

Determino a intimação desta decisão ao representante, ao representado e ao atual Chefe do Executivo Municipal de Congonhas do Norte.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, os autos devem ser arquivados, nos termos do art. 176, IV, do Regimento Interno.

* * * * *

jc/saf

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 3661515