

CONSULTA nº 02/2022

Consulente: Comissão Permanente de Finanças e Orçamento
Câmara Municipal de Cacoal

Aos cuidados de
Edimar Kapiche Luciano
Presidente
Ezequiel Câmara
Vice-Presidente
Josivan Coelho de Almeida
Membro

Tema Central: Processo nº 41/2022. Prestação de Contas do Município de Cacoal - RO referente ao exercício de 2019. Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado favorável, com ressalvas

EMENTA. CONSULTA SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS DE MUNICÍPIO. CARÁTER OPINATIVO DO PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. OBSERVÂNCIA ÀS DISPOSIÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.

Senhores Integrantes da Comissão Permanente de Finanças e Orçamento da Egrégia Câmara de Vereadores de Cacoal,

I. DO RELATÓRIO

Trata-se, na espécie, de consulta formulada pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara de Vereadores de Cacoal ao Departamento de Ciências Jurídicas de processo relativo ao exame das contas do ente municipal relativas ao exercício de 2019.

Incumbiu a Vice-Chefia do Departamento no exercício da Chefia, por meio da Ordem de Serviço nº 8/DACJ-PVH/NUCSA/UNIR (documento SEI 1174936) a designação de Comissão voltada a formulação de resposta, de caráter opinativo, à consulta supracitada.

Instruíram os autos cópia do Processo Administrativo nº 01603/20, que tramitou junto à Corte de Contas do Estado de Rondônia, e, em especial o



Parecer Prévio PPL - TC 00030/21, apreciado na 18ª Sessão Ordinária Telepresencial do Pleno de 21 de outubro de 2021, que manifesta pela aprovação com ressalvas das contas do exercício supracitado, bem como da Ação Penal nº 7011768-56.2021.8.22.0007, em curso na 2ª Vara Criminal da Comarca de Cacoal remetidos pela Comissão.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, insta salientar que a presente manifestação desta Comissão se enquadra como parecer facultativo, haja vista a inexistência de uma determinação legal ou obrigação direta seja na requisição ou necessidade de manifestação sobre o objeto. A manifestação ora formulada deve-se ao reconhecimento da importância e apreço desta municipalidade na colaboração em matérias de interesse em comum e, ainda, pela importância pública do tema, haja vista a preocupação coletiva com o fortalecimento e aprimoramento da gestão pública municipal no Estado de Rondônia.

Outra observação igualmente relevante é que dado o caráter opinativo da presente manifestação, as interpretações ou encaminhamentos propostos nesta consulta não vinculam a atuação desta Câmara, mas buscam formular subsídios para o bom funcionamento da Comissão Orçamentária desta Casa; registre-se, ainda, que a responsabilidade do consulente no ordenamento brasileiro é mitigada¹ com a evidenciada demonstração de dolo ou erro grosseiro da interpretação conferida.

Feitas estas observações preliminares, passemos ao mérito. A Carta da República, em seu artigo 31 consagra a primazia fiscalizatória da municipalidade ao Poder Legislativo Municipal, enquanto desiderato do controle externo, devendo ainda os municípios instituírem seus respectivos sistemas de controle interno, conforme se depreende do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais. (grifamos)

¹ Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro. **Art. 28.** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Deste modo, a par da disposição constitucional, o constituinte deferiu, no caso dos Municípios a competência das Câmaras Municipais, em juízo político, apreciarem as contas de gestão da respectiva municipalidade, municiada pelo parecer do Tribunal de Contas. Neste sentido, citamos o eminente docente José Afonso da Silva:

A função de fiscalização, que surgira com o constitucionalismo e o Estado de Direito implantado com a Revolução francesa, sempre constituiu tarefa básica dos parlamentos e assembleias legislativas. No sistema de separação de poderes, cabe ao órgão legislativo criar as leis, por isso é da lógica do sistema que a ele também se impute a atribuição de fiscalizar seu cumprimento pelo Executivo, a que incumbe a *função de administração*. Por outro lado, no que tange ao aspecto específico que nos interessa aqui – o *do controle da administração financeira e orçamentária* – reserva-se ao Legislativo o *poder financeiro*, como uma de suas conquistas seculares, pela qual firmara mesmo sua autonomia, sendo, portanto, também de palmar evidência que a ele há de pertencer, em última análise, aquele controle, denominado *controle externo*, sem embargo de que se erija e se desenvolva, na Administração moderna, eficiente sistema de *autocontrole* – o chamado controle interno – de que é titular cada um dos Poderes onde ele atua (art. 70) (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 761-762; grifos no original).

Tal proceder, inclusive, ganhou maior relevância diante do julgamento do Recurso Extraordinário 848.826/DF, sob relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, em que consagra a competência política vinculativa da decisão da Câmara Municipal à prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Municipal, com o assentamento da tese por meio do Tema 835 nos seguintes termos:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será 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.

Desta feita, verifica-se a competência da Câmara Municipal para julgar as contas e, tão importante quanto, que a divergência do encaminhamento proposto em Parecer do Tribunal de Contas somente repercute seus efeitos a partir de quórum constitucional qualificado de $\frac{2}{3}$ dos vereadores votantes em tal proceder.

Tal disposição, importa em dizer, observada a atribuição desta Comissão, é que o parecer do Tribunal de Contas, ainda que entendido como opinativo, tem como requisito para a sua dissidência que a Casa observe o

24

quórum específico para qualquer encaminhamento que importe em solução ou proposição distinta da sugerida pela Corte de Contas.

Logo, ainda que o Tribunal de Contas, opine pela reprovação das contas, a desconstituição de tal cenário somente se mostra possível observado o quórum constitucional qualificado para votação, situação esta em que o parecer prévio deixa de ser aplicado.

Outra questão relevante, que vale a pena frisar, é que independentemente de qual seja a deliberação tomada pela Casa, a necessidade de observar os princípios e garantias constitucionais processuais, notadamente o contraditório e a ampla defesa haja vista que os encaminhamentos a serem propostos podem importar em judicialização da decisão política da Casa, com repercussão nos efeitos que esperava-se produzir.

Neste sentido, chamamos atenção ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 261885-3/SP, sob relatoria do Ministro Ilmar Galvão, que restou assim ementado:

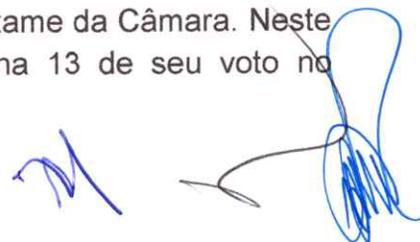
EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (inciso LV do art. 5º da CF).

Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, §1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão. (grifo nosso)

Logo, independente do parecer desta Comissão, ressalta-se a necessidade de observância aos princípios constitucionais retrocitados de modo a evitar alegações de nulidade à decisão tomada.

Ressalta-se que a rejeição das contas é um exame de natureza política. Dada a natureza das contas, o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado baseia-se no quadro geral de ação governamental ao longo do exercício, as medidas financeiras e orçamentárias tomadas no cuidado com a coisa pública.

Nada impede que, em face de um juízo político, inconformidades observadas como pouco relevantes ou que não impliquem em prejuízo a consecução da ação administrativa sob a batuta do Executivo municipal tenham tirocínio mais benéfico ou gravoso a partir do exame da Câmara. Neste ponto, traz à baila o Ministro Luís Roberto, na página 13 de seu voto no Recurso Extraordinário 848.826/DF :



Ao analisar as contas de governo, o Tribunal de Contas deverá ser estritamente técnico, e sua manifestação não deve conter qualquer conteúdo decisório. Deve ele concluir se os Balanços Globais apresentados pelo Chefe do Executivo representam ou não a realidade financeira, orçamentária e patrimonial do ente federado que governa. Aqui, perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais do Chefe do Executivo. Em razão da ausência de indicativos de irregularidade nas contas dos ordenadores de despesa, mas apenas os resultados globais do exercício, é que se empresta caráter eminentemente político à decisão da Casa Legislativa, facultando-se a ela aprovar ou rejeitar as contas de governo, ainda que contrariando o parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Em outros termos, aqui, o que importa é avaliar o desempenho do Chefe do Executivo, traduzido no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente federado administrado por ele. É exatamente por essa razão que elas também são chamadas de contas de resultados ou de desempenho governamental. A avaliação desse desempenho é de competência exclusiva dos parlamentares. Por essa razão, não deve o Tribunal de Contas, ao elaborar seu parecer técnico, envolver-se em avaliações sobre esse mérito, sob pena de invasão de competência decisória pertencente à Casa Legislativa correspondente, por força do art. 71, I, da Constituição. (grifo nosso)

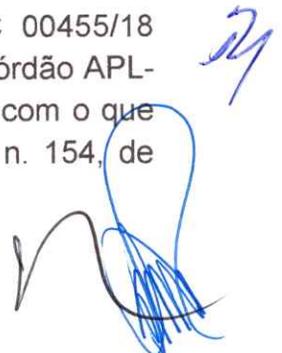
Desta feita, independentemente de qual seja a decisão política da Casa, reforça-se a necessidade de que se explicitem as razões de tal proceder, em especial se dentre os efeitos da decisão, houver restrição/limitação de direitos de Prefeito (a) ou ex-Prefeito (a).

Inconformidades que o Tribunal de Contas repute mero pormenor ou um desafio de otimização da gestão podem receber tratamento político distinto, em face dos elementos ora apresentados.

Feitas estas considerações técnicas, passemos ao mérito. O Parecer Prévio elenca como hipóteses para as ressalvas as seguintes:

a) Não atingimento das metas de Resultado Primário e de Resultado Nominal no exercício de 2019 fixadas para o município, em infringência à Lei Municipal n. 4.115, de 2018, c/c o art. 1º, §1º, o art. 4º, §1º, e art. 59, I, da LC n. 101, de 2000; e

b) Não atendimento de determinações deste Tribunal de Contas, lançadas no item IV "b", do Acórdão APL-TC 00318/19 (Processo n. 0695/2019/TCE-RO), nos itens III "a" e IV, do Acórdão APL-TC 00455/18 (Processo n. 1.561/2018/TCE-RO), e no item II, 2, 3, 4, 5 e 6, do Acórdão APL-TC 00499/17 (Processo n. 1.402/2017/TCE-RO), em desconformidade com o que estabelece o § 1º, do art. 16, e o caput do art. 18, ambos da LC n. 154, de 1996.



Além dos citados, faz-se menção à operação Reciclagem, com a observação do corpo técnico pela insuficiência de elementos que demonstrem impacto significativo nas contas do Poder Executivo da municipalidade.

Em face dos elementos expostos, ousamos dissentir parcialmente do encaminhamento proposto pela egrégia Corte de Contas. Dada a análise panorâmica e geral da execução orçamentária, o cotejo de fatos ocorridos durante o período de execução orçamentária, como visto, não se impõe.

Em rápida pesquisa pública pelo repositório de Processo de Contas eletrônico, no processo nº 03289/2022, observa-se, por exemplo, manifestação em juízo monocrático do Conselheiro Wilber Coimbra, que entendeu presentes elementos para abertura de Tomada de Contas Especial em face de eventos relativos a indícios de danos ao erário no importe de R\$ 1.228.675,08 (hum milhão, duzentos e vinte e oito mil, seiscentos e setenta e cinco reais e oito centavos) que, cumulado com os indícios de concussão por meio do repasse de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) objeto da Ação Penal em curso já citada neste Parecer, apontam para a fragilidade na gestão da coisa pública da referida municipalidade.

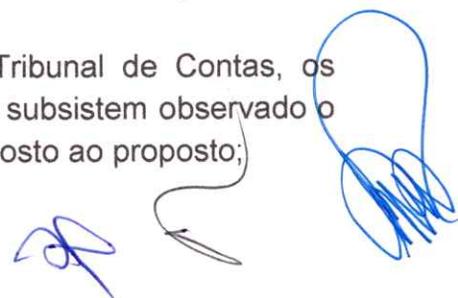
Os fatos apontados permitem intuir a realização de atos danosos a gestão municipal ao longo dos anos de 2019 e 2020, devendo-se assim, lidos os fatos observados e a fragilidade no diligente acompanhamento processual do serviço continuado de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos, entendendo pela pertinência na rejeição das contas da gestora municipal no ano de 2019 em face de novos achados apreciados em autos apartados.

Reitera-se a importância de que se observem os princípios processuais constitucionais na apuração da responsabilidade política da dirigente municipal a par dos achados existentes, possibilitando contraditar os elementos citados e apresentar elementos que entenda pertinentes e o atendimento às demais condicionantes técnicas anteriormente expostas.

III. DO PARECER

A par dos elementos constantes na consulta, opinamos pelos seguintes encaminhamentos:

- a. A competência política conferida à Câmara de Vereadores ao exame das contas de gestão se mostra constitucional, a partir de manifestação técnica da Corte de Contas;
- b. Apesar da natureza opinativa do parecer do Tribunal de Contas, os efeitos da decisão contrária ao parecer prévio somente subsistem observado o quórum qualificado de $\frac{2}{3}$ dos Vereadores em sentido oposto ao proposto;



c. O exame das contas é um juízo de natureza política a partir do quadro geral apresentado pelo Chefe do Poder Executivo e tecnicamente examinado pela Corte de Contas;

d. Ao longo do processo de exame de contas pela Câmara Municipal, guarda especial relevância a observância aos princípios e garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, sob pena de arguir-se nulidade à votação da Casa de Leis.

e. Em face dos achados constantes nos autos citados bem como no processo de Tomada de Contas Especial 03289/20, verificam-se presentes elementos para a rejeição das contas do Município de Cacoal referentes ao exercício de 2019 diante da fragilidade na gestão do contrato de serviço continuado de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos e nos indícios da prática de concussão pela outrora Prefeita do município.

Porto Velho, 06 de dezembro de 2022.

Prof. Dr. Delson Fernando Barcellos Xavier
Presidente

Prof. Dr. Bruno Valverde Chahaira
Membro

Prof. Dr. Marcus Vinícius Rivoiro
Membro