



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica: Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Sr. Vereador Elizeu Liberato - Membro da Comissão Mista

Ref: GIIG: 0077/2020. Prestação de Contas Exercício Financeiro de 2018. Responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Sr. Francisco Lacerda Brasileiro

Parecer 133/2020

I. Consulta

01. O presente expediente aportou junto à Comissão Mista desta Casa, após o trânsito em julgado de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no processo distribuído sob a numeração 174.845/19, que por unanimidade, em análise preliminar, recomendou a aprovação das contas do governo municipal, de responsabilidade do Sr. Francisco Lacerda Brasileiro, relativas ao exercício financeiro de 2018.

II. Considerações

Do Dever de Prestação de Contas do Gestor de Recursos Públicos. Sistema de Controle. Dualidade do Controle e Fiscalização. Atuação Prévia do Tribunal de Contas e Análise Preliminar. Atuação do Poder Legislativo.

01. No âmbito da Administração Pública, o dever de prestação de contas é decorrência natural da administração e do gerenciamento de recursos alheios. Daí dizermos que a própria origem dos recursos consiste na circunstância apta para ensejar o dever de comprovar o zelo, a eficiência e a probidade no que tange ao gerenciamento de recursos e bens atribuído àquele que por direito tem o dever de administração.

02. Diante da complexidade e abrangência do sistema que impõe o dever de fiscalização da atividade do gestor público, podemos resumidamente concluir que o sistema de controle em regra consiste em exigir que o agente responsável, quer pelos negócios, quer pelos bens e valores de uma entidade financiada por recursos públicos, tome a iniciativa de relatar fatos ocorridos em relação a sua gestão ao órgão fiscalizador competente para apreciá-los.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

03. Segundo ilustres juristas, [...] a fiscalização contábil, financeira e orçamentária é um sistema que visa acompanhar, avaliar e julgar a regularidade dos atos praticados pelos agentes públicos que tem a função de arrecadar a receita, executar a despesa e administrar os bens e valores públicos, submetendo tais atos a um controle nos seus aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais. (Trecho da obra Comentários à Constituição do Brasil. Organizadores: J.J. Gomes; Gilmar Ferreira Mendes; Ingo Sarlet e Lenio Luiz Streck. Editora Saraiva. Edição 2013. p. 1.173).

04. Hely Lopes Meirelles nos explica que tal mecanismo – que impõe a apreciação/aprovação das condutas de um poder à sujeição de um poder distinto – consiste, no regime constitucional de separação dos poderes, no qual os Poderes não se subordinam, mas se harmonizam, cada qual deve realizar suas atribuições próprias, restando à Câmara, no caso, a competência para exercer a fiscalização dos atos do Executivo, quanto à legalidade, assim como exercer o controle político, quanto a conveniência do ato, objetivando o atendimento dos interesses da Administração e da coletividade. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª ed. Malheiros. 2006.p. 699).

05. No âmbito Municipal, segundo as prescrições da Lei Maior, o Prefeito tem a incumbência de prestar contas de sua gestão financeira à Câmara, tendo o dever de relatar sua administração ao término de cada exercício e ao final de seu mandato. Para tanto, vide disposições insertas no art. 31, e parágrafos, da CF, as quais merecem ser interpretadas e aplicadas em conjunto com a previsão do art. 71, inciso I, a seguir transcritas:

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.

...

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

06. À luz do comando constitucional anteriormente exposto, percebemos a existência de uma dualidade de controle, o *controle interno* de cada Poder e o *controle externo* exercido pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas.
07. Por seu turno, observe-se que o *controle externo*, é caracterizado por ações distintas. A primeira que está ao encargo do Tribunal de Contas, expressa uma análise técnica sobre o gerenciamento dos negócios públicos, à luz dos preceitos legais específicos que devem atrelar e orientar os atos do gestor. Num segundo momento, a qual corresponderia a uma análise em definitivo exercida pelo Poder Legislativo, equivaleria a um julgamento quanto à atuação do Chefe do Poder Executivo como agente político.
08. Não se trata, portanto, de um ato discricionário, mas sim, vinculado e obrigatório, imposto ao Poder Legislativo, até porque, nos regimes democráticos, o povo delega aos seus representantes, não apenas a atribuição e a capacidade de legislação, mas concomitante a essa capacidade, a incumbência para que seus mandatários, entenda os representantes do povo, exercerem a efetiva fiscalização. Importaria destacarmos que descabe ao Legislativo optar em efetuar ou não a análise e o respectivo julgamento sobre as contas do gestor, no caso em exame, do Prefeito.
09. Poderíamos sintetizarmos que o controle do Executivo pelo Legislativo se concretiza a partir de uma atividade fiscalizatória ampla e transparente, que tem como finalidade inclusive confirmar se as metas apresentadas pela Administração estão sendo alcançadas.
10. De qualquer forma, o controle externalizado pelo Tribunal de Contas, representa uma manifestação de cunho estritamente técnico. Por esta razão, é que o parecer prévio emitido por referido órgão só deixará de prevalecer por deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara, inteligência do preceito inserto no §2º do art. 31, da CF.
11. Criou-se, assim, um sistema misto, em que o parecer prévio do Tribunal de Contas é vinculante para a Câmara de Vereadores até que a votação contra esse mesmo parecer atinja dois terços (dois terços) dos membros da Câmara, passando, daí em diante, o parecer do Tribunal de Contas apresentar conteúdo meramente opinativo, se rejeitado pela maioria qualificada do Plenário.
12. *In casu*, o precedente abaixo, que teve repercussão reconhecida perante Supremo Tribunal Federal, corrobora o raciocínio:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PALAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para 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 prefeito, 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". V - Recurso extraordinário conhecido e provido. Tema 835 - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas. RE 848.826/CE Relator: Min. Roberto Barroso. Relator de Acórdão: Ricardo Lewandowski. Órgão Julgador: Pleno Sessão de Julgamento 10/08/2016. Acesso em 11/05/2020

13. Em simetria com o disposto na Lei Maior, a seção especial da Lei Orgânica do Município que versa sobre o procedimento de julgamento das contas do Poder Executivo, dispõe o seguinte:

Art. 119 A fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta, indireta e fundacional, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelo controle interno de cada Poder, na forma da Lei.

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, entidade pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

§ 2º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

§ 3º O parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Município deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

§ 4º Se o parecer da Comissão Mista da Câmara for pela rejeição das contas, o Prefeito responsável será notificado para, querendo, apresentar defesa, no prazo de quinze dias.

§ 5º Recebido o parecer prévio a que se refere o § 3º deste artigo, a Câmara, no prazo máximo de noventa dias, julgará as contas do Município.

§ 6º Se as contas não forem apreciadas dentro do prazo estabelecido no parágrafo anterior, o Presidente da Câmara convocará sessões extraordinárias para sua deliberação, sobrestando-se as demais matérias em tramitação, até que se ultime a votação.

§ 7º Do resultado da deliberação sobre as contas será comunicado o Tribunal de Contas do Estado e, em caso de rejeição, serão encaminhadas ao Ministério Público, para as providências cabíveis.

14. Vale observar que o *controle externo* exercido tanto no âmbito do Tribunal de Contas, assim como no âmbito do Legislativo, deverá, impreterivelmente, cumprir obediência aos princípios constitucionais que asseguram as partes interessadas a ampla participação em todos os atos e, notadamente, o exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa, nos termos constitucionalmente assegurado.

15. A par dos fundamentos constitucionais até aqui expostos, percebe-se que a Câmara não poderá deliberar sobre as contas do Prefeito sem que haja a manifestação preliminar do Tribunal de Contas, simples inteligência do art. 213 e 215 do Regimento Interno da Casa, cuja redação diz:

Art. 213 - A fiscalização financeira e orçamentária será exercida pela Câmara Municipal, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

...

Art. 215 - A Câmara não poderá deliberar sobre as contas encaminhadas pelo Prefeito, sem o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado.

16. Conquanto o julgamento das contas pelo Legislativo seja um ato político, convém esclarecer que a análise preliminar das contas perante o Tribunal de Contas corresponde a uma espécie de ato administrativo, de conteúdo eminentemente técnico, cuja edição reveste-se de pleno atendimento da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Por outro lado, não haveria que se falar em subordinação entre os referidos organismos, responsáveis pela fiscalização externa dos atos que emanaram do Poder Executivo. Outrossim, é como se restasse uma parcela de *discrecionabilidade* ao Plenário da Câmara, atribuindo-se aos *parlamentares* uma prerrogativa de no *mérito* proferir um juízo de valor, acerca das contas do Executivo, completamente distinto da recomendação preliminar exarada pelo Tribunal de Contas.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

17. Contudo, inegável que proferir um juízo meritório e completo sobre a prestação de contas de um governo reclama aprofundamento e imprescindível exame técnico, visto que uma simples verificação superficial de um relatório de despesa se faz necessário o mínimo conhecimento e especialidade na área orçamentária e fiscal, o que em regra, os membros do Poder Legislativo, representantes da sociedade como um todo, nem sempre o possuem.
18. Importante a abordagem de Ramirez Cardona, com quem concordamos plenamente, que o controle externo possui natureza primordialmente técnica ou numérico-legal. O mesmo autor acrescenta que [...] já se trate de um controle técnico ou de uma vigilância meramente política, seu fundamento repousa no fato principal de que corresponde à coletividade, como cidadania ou como contribuinte, não só aprovar, mas também vigiar a execução do plano prospectivo de ingressos e gastos na satisfação das necessidades públicas e regulação econômica e social através da atividade financeira. Do Congresso, a quem compete o controle político, emana também o controle técnico ou numérico-legal, que, em realidade, é o mais decisivo. Dada a índole político que define a composição e funções do ramo legislativo do poder público, o controle técnico não pode exercita-se de modo direto por ele ou pelo Parlamento. Por isso, instituiu-se um organismo especializado, chame-se-lhe Corte de Contas Suprema ou Controladoria Geral, com independência do Poder Executivo de modo que se garanta a necessária imparcialidade desta classe de vigilância e execução orçamentária por parte daquele¹.
19. Feitas as considerações até aqui expostas, permitir que o julgamento político prevaleça sobre critérios técnicos representaria ofensa ao princípio republicano que, ao prever um sistema de representação popular indireta, espera dos mandatários uma efetiva representatividade, sobretudo, no que diz respeito ao atendimento dos anseios básicos da população e uma complexa fiscalização do emprego dos recursos do erário.
20. A atividade até então desempenhada pelo Tribunal de Contas, com todas as vênias a posições diferentes, não pode se mostrar irrelevante, ao ponto de se permitir que o Poder Legislativo, em última instância, desconsidere tudo o que o organismo técnico ponderou, até porque, não poderíamos nos permitir ignorar que, tanto formalmente como materialmente, é aquele organismo que possui o que é de melhor e mais eficiente em termos de ferramentas tecnológicas para realização de auditorias. Completando o raciocínio, somado aos recursos tecnológicos, as conclusões exaradas por aquele organismo de controle provêm da formação e expertise dos servidores que com imparcialidade e responsabilidade encerram o fluxo de um processo de análise de contas.
21. No caso, acessando a integridade dos documentos que instruíram o processo de prestação de contas, via sítio eletrônico, percebemos que o amplo estudo técnico firmado pelo Tribunal de Contas serviu, inclusive, para que o gestor se justificasse sobre eventuais inconsistências apontadas numa análise imediata firmada pela Coordenadoria de Gestão Municipal sobre as contas de 2018.

¹ SILVA, José Afonso da, Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Malheiros, edição, São Paulo, 2006, p. 758.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

22. Desse modo, considerando a posição preliminar do Tribunal de Contas, que por unanimidade recomendou a aprovação das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo, não visualizamos pontos que reclamasse a formulação de maiores questionamentos, quanto ao exercício financeiro de 2018.

23. Por fim, certificamos quanto a necessidade de cumprimento das prescrições regimentais, sobretudo no que concerne à comunicação ao Senhor Prefeito, de que as contas do exercício financeiro de 2018 encontram-se em análise perante esta Casa, §3º do art. 213, e seguindo precedente judicial, no qual esta Casa figurou como parte, salientamos o seguinte:

"Existindo a possibilidade de rejeição do parecer prévio no âmbito do julgamento político realizado pela Câmara Municipal, evidente que deveria ter sido assegurado ao ex-prefeito o contraditório e a ampla defesa, sendo insuficiente que esses direitos tenham sido assegurados no âmbito do procedimento instaurado junto ao Tribunal de Contas". (Autos de Apelação Cível 1.045.867-8, originário da Comarca de Foz do Iguaçu. Apelante: Câmara Municipal de Foz do Iguaçu. Apelado: Paulo Mac. Donald Ghisi. Rel. Desembargadora Maria Aparecida Blanco de Lima. p.09).

24. Em outras palavras, e conforme já salientado, ainda que o Tribunal de Contas tenha recomendado a aprovação das contas do Executivo, a Câmara Municipal não estaria e não está sujeita àquela recomendação, desde que o faça pelo quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros, §2º do art. 31 da Constituição Federal, e §3º do art. 119 da Lei Orgânica Municipal. nos ermos

III. Conclusão

25. Sendo estas as observações que me competiam, informamos quanto a necessidade de atendimento das prescrições regimentais, sobretudo no que concerne à necessidade de comunicação ao Senhor Prefeito, de que as contas do exercício financeiro de 2018 encontram-se em análise perante esta Casa, §3º do art. 213, observando-se em todos os aspectos deste expediente, as garantias constitucionais, tal como previsto no inciso LV do art. 5º, sobretudo na eventualidade de rejeição do parecer prévio do Tribunal de Contas, no âmbito do julgamento político realizado pela Câmara Municipal.

Foz do Iguaçu, 11 de maio de 2020

Rosimeire Cássia Cascardo Werneck

Consultor Jurídico – Matrícula 00.560