

PODER LEGISLATIVO

CONTAS MUNICIPAIS – PRAZO DE ANÁLISE

PROCESSO N° : 816509/18
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA ALIANÇA DO IVAÍ
INTERESSADO : JAIR BURDINHAO PICHINI, ROSANGELA MARIA FREIRE COSTA
RELATOR : CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO N° 2149/20 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Câmara Municipal de Nova Aliança do Ivaí. O decurso lapso temporal não afasta a competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais do Prefeito. A omissão injustificada em apreciar o parecer prévio das contas do Prefeito poderá configurar infrações de ordem administrativa, criminal ou civil. Impossibilidade de julgamento ficto por decurso de prazo

1 DO RELATÓRIO

Por meio do presente expediente a Presidente da Câmara Municipal de Nova Aliança do Ivaí, Sra. Rosângela Maria Freire Costa, apresentou os seguintes questionamentos a esta Corte:

- 1) Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?
- 2) A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?
- 3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

O parecer jurídico que instrui o expediente apresentou as seguintes respostas à consulta:

- a) No tocante a questão 1, não existe perda da legitimidade, competência ou outra desautorização para o julgamento das Contas do Prefeito pela Câmara Municipal por se tratar de competência constitucional atribuída à Câmara de Vereadores, sendo o Parecer do Tribunal dotado de caráter opinativo.
- b) Relativo à questão 2, em análise sumária, o não julgamento pelas Câmara pode implicar violação aos princípios da Administração Pública, notadamente, o princípio da Legalidade, em virtude do Poder-Dever ao julgamento, implicando sanções da Lei 8429/92, Lei de Improbidade Administrativa.
- c) Por fim, quanto à questão 3, conforme o julgamento no RE 729744/MG, do STF, não é possível o julgamento ficto.

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informou que não foram encontrados julgados desta Corte de Contas sobre o tema, destacando a existência de tese de repercussão geral fixada pelo STF sobre a matéria no seguinte sentido:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (Tema 157) (Informação nº 152/18, peça 8).

Prosseguindo com a instrução, a Coordenadoria de Gestão Municipal (Instrução nº 3055/19, peça 14) sugeriu que a consulta seja respondida no seguinte sentido:

- 1) Existe Lapso temporal que implique a perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Município de Responsabilidade do Prefeito? Resposta: O decurso de lapso temporal não implica na perda de legitimidade, capacidade ou competência para julgamento das contas de responsabilidade do Prefeito, haja vista tratar-se de prerrogativa constitucional atribuída exclusivamente à Câmara Municipal, sendo de caráter opinativo o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.
- 2) A ausência de Julgamento das Contas do Exercício Financeiro do Município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade? Resposta: A ausência de julgamento das contas pela Câmara Municipal decorrente de conduta omissiva deliberada e injustificada do agente público competente para a prática do ato pode, ao menos em tese, ensejar responsabilização de ordem, administrativa, criminal ou civil.
- 3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo? Resposta. Em virtude do que fora decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral no recurso extraordinário nº 729.744 – MG cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal, não sendo possível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas – MPJTC (Parecer nº 269/19, peça 15) manifestou-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito, sugeriu que as respostas aos três quesitos enunciados pela consulente sejam negativas, com base na seguinte fundamentação:

Com efeito, na medida em que se insere na competência exclusiva da Câmara Municipal o julgamento das contas prestadas pelo Prefeito, não pode o parecer prévio expedido pelo Tribunal de Contas substituir-lhe o conteúdo, ainda que haja descumprimento do prazo porventura fixado na legislação orgânica municipal. O comando normativo do já referido art. 31, § 2º não abre margens a interpretação diversa, eis que explicita a necessidade de que o parecer prévio seja objeto de deliberação daquele Poder Legislativo, ao determinar que a peça técnica “só deixará de prevalecer *por decisão* de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

Nessa linha de raciocínio, confirmando-se que eventual fixação de prazo para o exercício dessa competência fiscalizadora conformará prazo impróprio, tem-se por consequência que, assim como sua extrapolação não mitigará a capacidade julgadora do órgão legislativo, também não se pode, via de regra, cogitar de qualquer responsabilização aos agentes políticos por eventual mora em concluir o julgamento das contas depois de iniciado o processo na respectiva Câmara Municipal. Atribuir aos Vereadores, pessoalmente, a responsabilidade *jurídica* por eventual ausência ou atraso em proferir o julgamento das contas do Prefeito equivaleria, *mutatis mutandis*, a imputar aos Conselheiros do Tribunal de Contas a responsabilidade pela falta ou

atraso na emissão de parecer prévio (cujo prazo, para as contas dos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, é estabelecido no art. 23 da Lei Orgânica desta Corte) – o que, evidentemente, não se sustenta.

As situações imaginadas pelo parecerista local – ato de improbidade administrativa – e pela unidade técnica desta Corte – prevaricação, além de outras incursões nas searas penal, administrativa e cível – são, obviamente, passíveis de ocorrer e, em sendo o caso, deverão ser coibidas. Entretanto, no contexto em que formalizado o quesito, parece-nos que a dúvida da consulente se relaciona com a tão só inobservância de eventual prazo para o julgamento das contas e a repercussão disso no âmbito de responsabilização dos agentes políticos.

Sendo assim, reputamos necessário esclarecer que a omissão no dever de julgar as contas poderá acarretar a responsabilidade *política* dos Vereadores, que não terão se prestado a um dos encargos da vereança, inexistindo sanção jurídica pessoal pela extrapolação de eventual prazo para a prolação do julgamento. Contudo, como bem alertado pela unidade técnica, eventual conduta omissiva deliberada e injustificada do agente público competente para a prática do ato pode, em tese, atrair sua responsabilização administrativa, criminal e/ou cível.

Finalmente, coerente com a sistemática ora exposta e com a tese explicitada no RE nº 729.744, denota-se a inviabilidade de se conjecturar de julgamento ficto das contas de Prefeitos Municipais, visto que se trata de competência exclusiva e poder-dever da Câmara Municipal, cujo exercício não se sujeita a prazo decadencial.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

A consulta merece ser conhecida, pois presentes os pressupostos formais estabelecidos no art. 311¹ do Regimento Interno.

Quanto ao mérito, em conformidade com os opinativos da unidade técnica e do órgão ministerial, entendo que não há possibilidade de afastamento da competência da Câmara Municipal para julgar as contas do Prefeito ou de julgamento ficto por decurso de prazo.

Conforme mencionado na instrução, a questão já foi tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, tendo prevalecido a tese pela impossibilidade de julgamento ficto por decurso de prazo [RE 729.744, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, DJe de 23-8-2017, Tema 157].

Com efeito. A matéria relativa à apreciação e julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo é tratada nos arts. 49, IX e 71, I, e, especificamente das contas do Prefeito, no art. 31, §§ 1º e 2º, da Constituição:

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

(...)

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;

(...)

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.

Como se vê, o texto constitucional é claro ao estabelecer que compete ao Poder Legislativo julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo, após a emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas.

No sistema de controle estabelecido pela Constituição, as contas de governo deverão ser submetidas a um processo político-administrativo a ser realizado em duas etapas: a primeira junto ao Tribunal de Contas, que possui corpo técnico especializado para efetuar a análise quanto aos aspectos contábil, financeiro e orçamentário e a segunda junto ao Poder Legislativo, observados em ambas as etapas os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Neste processo, o Parecer Prévio constitui peça essencial que irá orientar e fornecer subsídios ao Poder Legislativo, conferindo ao julgamento um caráter técnico especializado.

Entretanto, não obstante a importância atribuída pela Constituição a este documento, sobretudo em âmbito municipal, no qual se exige quórum qualificado para a sua rejeição, a supressão da deliberação por parte do Legislativo por decurso de prazo, com a aprovação tácita do Parecer Prévio, subverteria o sistema de controle que prevê que o julgamento das contas do governo seja dotado também de natureza política, além de cercear o direito à defesa do interessado perante o órgão legislativo.

A esse respeito, confira-se o seguinte julgado da Suprema Corte:

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da câmara de vereadores, que o exercerá com o auxílio do tribunal de contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela câmara de vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância,

pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da câmara de vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República. [RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, dec. monocrática, DJE de 13-6-2012.]

Por fim, em relação à possibilidade de responsabilização pela ausência de julgamento, conforme exposto pelo órgão ministerial, o simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio.

De outra parte, como bem apontou a unidade técnica, a omissão injustificada em apreciar o parecer do tribunal de contas constitui inobservância à Lei Fundamental, que, em tese, poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil.

Importante registrar que, no âmbito deste Tribunal de Contas, a ausência de julgamento poderá ensejar a desaprovação das contas da Câmara Municipal.

2.1 DO VOTO

Assim, com base no exposto, acompanhando os opinativos técnico e ministerial, VOTO para que a consulta seja respondida da seguinte forma:

1) Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, é inafastável a competência do Poder Legislativo para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo.

2) A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?

Resposta: O simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio.

Já a omissão injustificada da Câmara Municipal em apreciar o parecer do Tribunal de Contas constitui infração grave à Lei Fundamental, que poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil.

3) Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, não há possibilidade de julgamento ficto das contas do Prefeito por decurso de prazo.

Após o trânsito em julgado, os autos deverão ser encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros.

Não havendo outras providências a serem adotadas, os autos poderão ser encerrados e arquivados junto à Diretoria de Protocolo.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em conhecer a presente Consulta, uma vez que presentes os pressupostos de admissibilidade, para, no mérito, com base no exposto, acompanhando os opinativos, técnico e ministerial, responde-la da seguinte forma:

I - Existe lapso temporal que implique na perda da legitimidade, capacidade ou competência para a Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, é inafastável a competência do Poder Legislativo para julgar as contas anuais do Chefe do Poder Executivo;

II - A ausência de julgamento das contas do exercício financeiro do município pelo Poder Legislativo, após envio do Acórdão de Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, poderá implicar algum tipo de responsabilidade?

Resposta: O simples atraso no julgamento das contas não deverá acarretar penalidade pessoal aos vereadores, já que o prazo eventualmente fixado será impróprio. Já a omissão injustificada da Câmara Municipal em apreciar o parecer do Tribunal de Contas constitui infração grave à Lei Fundamental, que poderá implicar em responsabilização administrativa, criminal ou civil;

III - Existe julgamento ficto diante de eventual omissão do Poder Legislativo?

Resposta: Nos termos dos arts. 31, 49 e 71 da Constituição, não há possibilidade de julgamento ficto das contas do Prefeito por decurso de prazo;

IV - determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os devidos registros;

V - determinar o encerramento e arquivamento dos autos junto à Diretoria de Protocolo, não havendo outras providências a serem adotadas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 26 de agosto de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 25.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente