

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE RODELAS

PROCESSO Nº 17353e19

PARECER Nº 02174-19

T.P.B. Nº 80/2019

JULGAMENTO DAS CONTAS APRESENTADAS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ÓRGÃO COMPETENTE. CÂMARA DE VEREADORES. PARECER PRÉVIO EMITIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. CARÁTER OPINATIVO. JULGAMENTO FICTO POR DECURSO DE PRAZO. IMPOSSIBILIDADE. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

O papel dos Tribunais de Contas, no que se refere às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, limita-se apenas à sua apreciação técnica, com cunho opinativo, sendo o seu julgamento atividade típica de controle externo a ser exercido pelo Legislativo. O órgão competente referido no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, no âmbito municipal, é a Câmara de Vereadores, e não o Tribunal de Contas. Não há que se falar em julgamento ficto por decurso de prazo. O descumprimento da obrigação constitucional de julgamento das contas do Prefeito atribuída à Câmara Municipal pode implicar no reconhecimento de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, II, da Lei nº 8.429/1992.

O Prefeito do **MUNICÍPIO DE RODELAS**, Sr. Geraldo Jackson Menezes Lima, por intermédio do Ofício nº 117/2019, endereçado a este Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob o nº 17353e19, questiona-nos:

“1 – Análise dessa Egrégia Casa de Contas acerca do Parecer Prévio TCM nº 08746-15 Exercício Financeiro 2014 de responsabilidade do gestor EMANUEL RODRIGUES FERREIRA, de modo que a mesma ainda não foi julgada pela Casa Legislativa Municipal. Se pode ser colocado em votação nessa legislatura? Caso positivo, qual o posicionamento do TCM/BA?”

2 – Ademais, deve prevalecer o que preceitua o Art. 45, VII, alínea “b” da Lei Orgânica Municipal, conjugado com Art. 58 § 1º da Lei Complementar nº 06/90 “decorrido o prazo de 60 (sessenta) dias, sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas”?

3 – Caso a Casa legislativa Municipal se omitir em julgar o parecer prévio TCM nº 08746-15 em questão, poderão os vereadores serem denunciados por improbidade?”

Inicialmente, registre-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação posta, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Dito isso, cumpre pontuar que o artigo 31, § 1º, da Constituição Federal dispõe que o Município será fiscalizado, mediante controle externo, pelo Legislativo Municipal que, para tanto, será auxiliado pelos Tribunais de Contas. O § 2º do aludido dispositivo legal, por sua vez, estabelece o quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara para que esta modifique o parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Prefeito. Confira-se:

“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.

(...)”

O artigo 95, II, “d”, e §1º, da Constituição do Estado da Bahia também preceitua que:

“Art. 95 - Além das atribuições enunciadas nesta Constituição, compete privativamente:

(...)

II - ao Tribunal de Contas dos Municípios:

(...)

d) apreciar as contas prestadas anualmente pela Mesa da Câmara Municipal e sobre elas emitir parecer prévio.

§ 1º - O parecer prévio, emitido pelo Tribunal sobre contas apresentadas pelo Prefeito ou pela Mesa da Câmara Municipal, só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Casa Legislativa do Município.

(...)” (destaques aditados)

Nessa linha de entendimento, tem-se que, dentre as competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas, encontra-se a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, mediante a emissão de parecer prévio. É o que se infere da leitura dos artigos 71, I, e 75, *caput*, ambos da CF.

“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. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

(...)”

Posteriormente, as sobreditas contas serão submetidas a juízo perante a respectiva Casa Legislativa. Ou seja, em se tratando de contas do Chefe do Poder Executivo (Federal, Estadual ou Municipal), o Tribunal de Contas apenas aprecia, emitido parecer prévio, que, em seguida, passará pelo crivo do Poder Legislativo. Trata-se de uma análise técnico-administrativa, não se revestindo, portanto, neste caso, de cunho decisório.

Cabe ao Legislativo, no exercício do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas, que poderá ter o seu parecer prévio modificado pela maioria qualificada de dois

terços dos membros daquela Casa, apreciar em definitivo as contas apresentadas pelo Chefe do Executivo.

Nesse sentido, em 23/08/2017 e em 24/08/2017, foram publicados, respectivamente, o Acórdão proferido nos autos do RE 729.744, que teve como Relator o Exmo. Ministro Gilmar Mendes, e o Acórdão proferido nos autos do RE 848.826, que teve como Redator o Exmo. Ministro Ricardo Lewandowski, onde foram fixadas as seguintes teses com repercussão geral reconhecida:

“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.” (destaques no original)

“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.” (destaques no original)

Os Acórdãos acima citados foram assim ementados:

“Repercussão Geral. Recurso extraordinário representativo da controvérsia. Competência da Câmara Municipal para julgamento das contas anuais de prefeito. 2. Parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. Natureza jurídica opinativa. 3. Cabe exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo municipal. 4. Julgamento ficto das contas por decurso de prazo. Impossibilidade. 5. Aprovação das contas pela Câmara Municipal. Afastamento apenas da inelegibilidade do prefeito. Possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa. 6. Recurso extraordinário não provido.” (RE 729.744)

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. 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.

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 irrecurável 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.” (destaques no original)

Observe-se que o artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, que “Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências”, vaticina que:

“Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

(...)” (destaques adotados)

Daí se extrai que o papel dos Tribunais de Contas, no que se refere às contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, limita-se apenas à sua apreciação técnica, com cunho opinativo, sendo o seu julgamento atividade típica de controle externo a ser exercido pelo Legislativo. Portanto, o órgão competente referido no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, no âmbito municipal, por exemplo, é a Câmara de Vereadores, e não o Tribunal de Contas.

Nesse mesmo sentido, foi o posicionamento esposado por esta Assessoria Jurídica, nos autos do processo nº 05808e18, vejamos:

“Assim, entende esta Unidade Jurídica que o papel constitucional deste Tribunal de Contas se encerra com a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Municipal,

prevalecendo o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, de que tanto as Contas de Governo como as Contas de Gestão dos prefeitos, esta quando o gestor atua na qualidade de ordenador das despesas, estão submetidas ao controle e julgamento da respectiva Câmara de Vereadores.
(destaques no original)

Não há que se falar, pois, em julgamento ficto das contas por decurso de prazo. A aprovação das contas pela Câmara Municipal afasta a inelegibilidade do Prefeito com fundamento no artigo 1º, I, “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, o que não exclui a possibilidade de responsabilização do mesmo na esfera civil, administrativa ou criminal.

Assim sendo, em virtude dos efeitos transcendentais dos julgamentos do RE 729.744 e do RE 848.826 pelo E. STF, que, inclusive, culminaram com a fixação das supracitadas teses com repercussão geral reconhecida, o artigo 58, § 1º, da Lei Complementar nº 06/1991 - Lei Orgânica deste Tribunal, que dispõe que “Prevalecerá o parecer prévio referido neste artigo se, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do seu recebimento, o Poder Legislativo Municipal não houver deliberado sobre a respectiva conta”, tem sua aplicabilidade prejudicada.

Importante acrescentar que, nos termos do artigo 51, III, da CF:

“Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

(...)

III - elaborar seu regimento interno;

(...)”

Constata-se, pois, a atribuição conferida à Câmara dos Deputados para elaborar seu Regimento Interno, que, em virtude do princípio da simetria, estende-se à Câmara de Vereadores.

Acerca do tema, Hely Lopes Meirelles, em “Direito Municipal Brasileiro”, 17ª edição, Malheiros Editores, página 700, elucida que:

“O *Regimento Interno* é o regulamento da Câmara; não é lei. É ato administrativo-normativo, como são os demais regulamentos, com a só particularidade de se destinar a regular os trabalhos da Edilidade. O Regimento deve ser posto em vigor por resolução do Plenário, promulgada e publicada pelo presidente.

(...)

Como ato regulamentar, o Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações constantes da Constituição ou das leis, em especial da lei orgânica do Município. Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos vereadores, da Mesa, da Presidência, bem como o das comissões permanentes ou especiais que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que refugir desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

(...)” (destaques no original e aditados)

Logo, tendo em vista que o procedimento de julgamento das contas do Prefeito pela Câmara de Vereadores é matéria *interna corporis* desta, indagações atinentes ao prazo para apreciação das mesmas pelo Poder Legislativo Municipal devem ser solucionadas à luz do Regimento Interno respectivo.

Por fim, frise-se que, de acordo com o artigo 11, II, da Lei nº 8.429/1992:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...)

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

(...)”

Diante do exposto, conclui-se que:

1) **Emitido o parecer prévio pelo Tribunal de Contas acerca das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, cabe ao Poder Legislativo julgá-las, o que pode ocorrer, inclusive, em legislatura subsequente, não havendo que se falar em julgamento ficto por decurso de prazo;**

2) **Em virtude dos efeitos transcendentais dos julgamentos do RE 729.744 e do RE 848.826 pelo E. STF, o artigo 58, § 1º, da Lei Complementar nº 06/1991 - Lei Orgânica deste Tribunal tem sua aplicabilidade prejudicada; e**



Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

3) **O descumprimento da obrigação constitucional de julgamento das contas do Prefeito atribuída à Câmara Municipal pode implicar no reconhecimento de ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 11, II, da Lei nº 8.429/1992.**

É o parecer.

Salvador, 25 de outubro de 2019.

**Thayana Pires Bonfim
Assistente Jurídico**