



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 409717/18
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE ALTO PARANÁ
INTERESSADO: EVERTON VASCONCELOS DA SILVA, VICTOR HUGO RAZENTE NAVARRETE
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 1482/20 - Tribunal Pleno

Consulta. Câmara Municipal de Alto Paraná. Julgamento das contas do Prefeito Municipal. Inserção pelo Poder Legislativo de novas situações não abrangidas pelo Parecer Prévio do TCE. Pelo conhecimento e resposta nos termos do Voto.

O Presidente da Câmara Municipal de Alto Paraná, Sr. Victor Hugo Rezende Navarrete, formulou consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (peça 03), mediante a qual apresentou os seguintes questionamentos (peça 03):

Quesito 1. Considerando notícias de fatos trazidas aos vereadores por munícipes (após análise e confirmação da procedência), pergunta-se: O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento de contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para apreciação plenária?

Instrui a peça inaugural parecer jurídico (peça 03) cuja conclusão, em suma, foi no sentido de que:

Quesito 1. O Tribunal de Contas não julga as contas do Poder Executivo, pois tal função é do Poder Legislativo, mas, no âmbito municipal, o parecer da Corte de Contas, até certo ponto, vincula o Legislativo, na medida em que só poderá ser afastado por maioria qualificada (2/3); na esfera estadual e federal, o parecer é mero opinativo e o julgamento das contas se dá por maioria simples;

Quesito 2. As garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa são indissociáveis, caminhando paralelamente no processo administrativo ou judicial;

Quesito 3. A Administração deve anular seus próprios atos, quando possuírem alguma ilegalidade. Trata-se, portanto, de um poder-dever, ou seja, uma obrigação. Dessa forma, o controle de legalidade, em decorrência da autotutela, pode ser realizado independentemente de provocação, pois se trata de um poder-dever de ofício da Administração.

A consulta foi recebida por meio do Despacho nº 868/18 – GCIZL (peça 06) e a então Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 60/18 (peça 07), asseverou a inexistência de precedentes com força normativa sobre a matéria, mas colacionou as teses nº 157¹ e nº 835² firmadas pelo STF, bem como trecho do Acórdão nº 1673/20015³ do Tribunal de Contas da União.

¹ 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.

² Tema 835 - STF: 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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Encaminhados os autos, a Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 201/19 (peça 201/19), concluiu pela resposta ao quesito 1 no seguinte sentido, entendendo prejudicados os quesitos 2 e 3:

Quesito 1. Não. O Poder Legislativo não pode inserir novas situações na análise das contas do Município tendo em vista o caráter obrigatório do parecer do Tribunal de Contas. Toda informação que seja pertinente à análise das contas deverá ser encaminhada ao TCE, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade, haja vista o mandamento constitucional de dever de apreciação pelo TCE.

Na hipótese de conhecimento de fatos supervenientes, a via mais adequada é o pedido de rescisão de acórdão, disciplinado no artigo 494 do regimento interno desta Corte de Contas, (notadamente quando): II - tenha ocorrido a superveniência de novos elementos de prova capazes de desconstituir os anteriormente produzidos. (...)

Nesta esteira, restam prejudicados os demais questionamentos.

O Ministério Público de Contas, no entanto, por entender que a resposta ofertada ao primeiro quesito não seria prejudicial à resolução dos demais temas propugnou, mediante o Requerimento nº 43/19 (peça 10), pelo retorno do expediente à instrução, a fim de que fossem oferecidas respostas aos quesitos 2 e 3, para posterior elaboração de opinativo conclusivo de mérito, o que foi acolhido pelo relator por força do Despacho nº 528/19 (peça 11).

Em atendimento, a Coordenadoria de Gestão Municipal emitiu a Instrução nº 655/19 (peça 12), mediante a qual ratificou o opinativo anterior e complementou o parecer com as seguintes respostas aos quesitos 2 e 3:

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.

³ BOLETIM DE JURISPRUDÊNCIA Nº 90/2015 – TCU - Acórdão 1673/2015 - Plenário (Relatório de Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas). Processual. Contraditório e ampla defesa. Requisitos. A natureza dialética do processo e os princípios do contraditório e da lealdade processual obstam condenação baseada em irregularidade cuja descrição genérica, vaga ou omissa não permita o adequado exercício do direito de defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quesito 2. Caso o Poder Legislativo posicione-se de forma contrária ao Parecer Prévio do Tribunal de Contas, deverá conferir-se a oportunidade de ampla defesa e contraditório ao prefeito, e o rito para garantir estes direitos deverá ser disposto no Regimento Interno da Casa de Leis.

Quesito 3. Com base no princípio da autotutela, o Legislativo deverá declarar a nulidade do ato que não conferiu o direito da ampla defesa e contraditório ao prefeito, devendo retomar o julgamento garantindo tais matrizes constitucionais.

Em análise conclusiva, o Ministério Público de Contas, mediante o Parecer nº 318/19 (peça 13), corroborou parcialmente o opinativo da unidade técnica, e por fundamentos distintos, propôs a resposta à consulta nos seguintes termos:

Quesito 1. *O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?*

Sim. A partir do que dispõem os artigos 49 a 52, 58, 70, 72 e 73 da CF/88, o Poder Legislativo detém mecanismos do controle parlamentar que podem ensejar na inserção de novas situações na análise das contas do Município para além do apontado no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Entretanto, uma vez que a Constituição Federal estabelece no § 2º do seu artigo 31 que o parecer prévio da Corte de Contas só deixará de prevalecer pelo voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, pode-se concluir que o referido parecer prévio e o julgamento das contas realizado pelo Legislativo Municipal compõem um sistema misto em que o parecer técnico prevalece enquanto não houver o julgamento político pelo Poder Legislativo. Somente se forem obtidos os dois terços constitucionais após o julgamento é que o parecer se torna meramente opinativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Neste sentido, havendo situações novas constatadas pelo Poder Legislativo, faz-se necessária nova oitiva da Corte de Contas acerca dos itens incluídos na análise das contas a fim de que seja realizado um exame técnico e não apenas político das contas quanto a tais pontos novéis.

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

Seja qual for posicionamento adotado quanto ao julgamento das contas, o Poder Legislativo deverá oportunizar o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa ao Prefeito Municipal, uma vez que tal direito é assegurado no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal aos litigantes em processo judicial ou administrativo e aos acusados em geral.

Independentemente, inclusive, desse direito estar disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica, já que decorre de mandamento constitucional.

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

O Decreto Legislativo que julgar as contas deve apontar as razões pelas quais o Poder Legislativo tomou a decisão tanto de acatar como de rejeitar o parecer prévio da Corte de Contas, uma vez que, assim, garante o direito ao contraditório e à ampla defesa ao Prefeito, já que a motivação do Decreto é essencial para fundamentar os elementos de uma eventual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

defesa a ser apresentada, sob pena de nulidade do julgamento das contas.

Assim, o Legislativo deverá declarar a nulidade do ato que não conferiu o exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa ao Chefe do Poder Executivo, com fulcro no princípio da autotutela - poder que a Administração pública possui de rever seus atos, de forma a revogá-los, conforme a conveniência e oportunidade, ou anulá-los, quando forem ilegais - devendo ser retomado o processo de julgamento, de modo a garantir o devido processo legal.

É o relatório.

2. De início, verifico que os questionamentos formulados envolvem relevante interesse público, o que possibilita a manifestação desta Corte de Contas, nos termos do §1º do art. 38 da Lei Orgânica, razão pela qual se conhece da presente consulta e passa-se à análise meritória.

2.1. O sistema de controle externo

Preliminarmente, é necessário evidenciar que a Constituição Federal estabeleceu um sistema de Controle Externo das contas públicas a ser exercido a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas (art. 71, CF), sempre com o apoio do Controle Interno (art. 75, CF).

Por sua vez, ao tratar das competências dos Tribunais de Contas em seu art. 71, a Constituição estabeleceu uma distinção entre dois tipos de contas, bem como atribuiu competências e procedimentos distintos para sua análise pelo Legislativo e pelos Tribunais de Contas. A saber:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Primeiro, o art. 71, I, da Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas a competência para apreciar, mediante Parecer Prévio, as contas prestadas anualmente pelos Chefes do Poder Executivo das três esferas de governo, que, então, serão julgadas pelo respectivo Poder Legislativo (art. 49, IX, CF). No exame destas *contas de governo*, empreende-se uma avaliação “macro” da conduta do Presidente, Governador ou Prefeito no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das finanças e políticas públicas.

Segundo, o art. 71, II, da Constituição Federal conferiu aos Tribunais de Contas a competência exclusiva para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário. No exame destas *contas de gestão*, realiza-se uma avaliação “micro” da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos individuais de administração e gerência de recursos públicos.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 849, reconheceu a clara distinção entre a natureza da competência para apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas anuais do chefe do Poder Executivo, especificada no art. 71, I, CF, e a competência para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, definida no art. 71, II, CF. Conforme ementa:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. [STF, ADI 849 / MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Plenário do STF, 11.02.1999, D.J. 23.04.1999]

Recentemente, entretanto, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848826/DF⁴ – Tema de Repercussão Geral nº 835 – o Supremo Tribunal Federal fixou a nova tese de que também competiria à Câmara Municipal o julgamento de contas de gestão de prefeito, mesmo na qualidade de mero ordenador de despesa.

A referida decisão gerou controvérsia acerca do entendimento doutrinário e jurisprudencial vigente de que as contas de gestão, relativas à administração direta de bens, dinheiro ou valores públicos, seriam julgadas técnica e definitivamente pelo Tribunal de Contas, conforme adiante tratado.

Uma vez evidenciadas essas questões preliminares, passa-se à discussão central da presente consulta, que questiona acerca da possibilidade de o Legislativo inserir questões novas no julgamento de contas, de modo que se faz necessário estabelecer as devidas distinções entre a natureza e o regime jurídico de cada um dos tipos de contas.

2.2. Do julgamento das contas anuais de governo (art. 71, I e art. 31, §2º CF)

A Constituição estabeleceu que o Presidente da República possui o dever de prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV, CF). Uma vez prestadas as contas, ou tomadas as contas em caso de descumprimento, o Legislativo encaminha as contas para exame e Parecer Prévio do Tribunal de Contas, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento (art. 71, I, CF). Finalmente, as contas são encaminhadas com o Parecer Prévio para o Congresso Nacional, que possui competência exclusiva para julgar as

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>> Acesso em: 01/10/2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX, CF).

Por força do princípio da simetria, este mesmo procedimento deverá ser adotado nos Estados e Municípios (art. 75, CF), responsabilizando-se os Governadores e Prefeitos pela prestação de contas anual.

Acrescente-se que para o caso específico do julgamento das contas de governo do Prefeito, a Constituição Federal estabelece uma particularidade, ao definir que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre as contas anuais só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, §2º, CF).

De acordo com os dispositivos citados:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
(...)

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

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.

(...) § 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 49. É de 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

Neste sentido, e em alinhamento com os dispositivos da Constituição Estadual, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC nº 113/2005) conferiu-lhe a competência para:

Art. 1º (...)

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;

A apreciação das contas de governo do chefe do Executivo pelo Tribunal de Contas é realizada através da emissão de *Parecer Prévio* (CF, art. 71, I, c/c 75, *caput*), que pode opinar pela aprovação, com ou sem ressalva ou recomendação/determinação, ou ainda pela desaprovação das contas.

Disto depreende-se que as Constituições Federal e Estadual bem como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabelecem, como requisito formal inafastável para o julgamento das contas, e, conseqüentemente, para julgamento de qualquer questão relativa às contas anuais de chefe de Executivo, o seu exame prévio pelo Tribunal de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com Caldas Furtado, o julgamento de contas de governo de chefes do Executivo se enquadraria no que a doutrina administrativa denomina de *ato composto*. *Verbis*:

Vê-se que o julgamento das contas de governo dos chefes do Executivo é um ato composto, pois resulta da manifestação de dois órgãos. A vontade do Tribunal de Contas, expressa no parecer prévio, é instrumental em relação à da Casa Legislativa, que edita o ato principal. Importa dizer que a existência do ato decisório da Corte de Contas é condição necessária para o julgamento feito pelo Legislativo. Isso quer dizer que, em caso de atraso do Tribunal, o Parlamento deve cobrar o cumprimento da obrigação, mas não pode julgar sem a apreciação da Casa de Contas.⁵

Este também foi o entendimento do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 261-9 / SC, que julgou inconstitucional o parágrafo 3º do art. 113 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que permitia que contas de prefeito fossem julgadas sem Parecer Prévio do Tribunal de Contas, caso este não emitisse parecer até o último dia do exercício financeiro, por entender que o dispositivo caracterizava violação ao art. 31 e seus parágrafos da CF, bem como inobservância do sistema de controle de contas previsto na Lei Maior.⁶

Diante disso, conclui-se que, por força de requisito constitucional inafastável, o Legislativo local não pode inserir fatos não abarcados pelo Parecer Prévio no julgamento das contas de chefe do Executivo, haja vista que este ato importaria em supressão do requisito obrigatório de apreciação técnica, mediante emissão de Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, quanto a todas as questões relativas às contas de governo, e seu encaminhamento para o julgamento político do Legislativo.

Outrossim, há uma segunda razão, decorrente da natureza especial do procedimento composto de exame das contas, que inviabiliza a inserção de

⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. *Revista do TCU* 109, mai/ag 2007, p.71.

⁶ STF, ADI 261-9 / SC, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário do STF, 14/11/02, D.J. 28/02/03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

novas questões para o julgamento das contas de governo pelo Legislativo após a emissão do Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

Veja-se que o exame das *contas de governo* - também denominadas de contas consolidadas, de desempenho ou de resultados -, tem por objetivo central avaliar o cumprimento das leis orçamentárias, das metas dos planos e programas de governo, bem como o atendimento ao equilíbrio fiscal e demais preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus reflexos na gestão do mandatário.

De acordo com o modelo constitucional de controle externo, ao Tribunal de Contas foi atribuída a competência para, previamente, emitir *juízo técnico* acerca das contas, pautado na análise contábil e jurídica dos demonstrativos, balancetes e outros documentos que integram as contas, apreciando seus macroefeitos quanto à gestão pública. Por sua vez, o Parecer Prévio é encaminhado para o julgamento pelo Legislativo, que ainda que se pautar pela técnica jurídica, emite um *juízo político* sobre as contas e respectiva gestão.⁷

Em razão disso, o Tribunal de Contas possui a competência e a prerrogativa de *definição do escopo* da auditoria técnica quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional a ser realizada, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas na Lei nº 4.320/64 (Lei de Finanças Públicas) e Lei nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal, para além de outros diretrizes de relevância fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF).

Para o atendimento deste objetivo, o Regimento Interno desta Corte dispõe em seus arts. 226, §2º e 260, acerca do Plano Anual de Fiscalização – PAF e sobre o envio periódico de informações e documentos contábeis aos sistemas eletrônicos do Tribunal de Contas, que constituem elementos da prestação de contas, de governo e de gestão. Em complementação, Instruções Normativas fixam a forma e composição da prestação de contas de governo e de gestão do Chefe do Executivo Municipal.

⁷ De acordo com Mileski, este sistema de julgamento das contas de governo através do juízo técnico do Tribunal de Contas, concluído pelo julgamento político do Legislativo não é imune a críticas: “*Não raro aparecem críticas sobre o sistema constitucional adotado, com a alegação de que as contas de Chefe de Estado não poderiam ficar submetidas a um julgamento de natureza política. Que estas contas deveriam ter análise e decisão somente de cunho técnico, sendo o órgão capacitado para tanto o Tribunal de Contas. Embora relevantes as razões de conteúdo técnico, não se pode dizer que a estrutura de julgamento adotada para as contas do Presidente da República – com envolvimento de aspectos técnicos e políticos – seja desarrazoada e discrepante com o Estado Democrático de Direito.*” (MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 311).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, cite-se como exemplo as Instruções Normativas nº 147/2019 e nº 148/2019 deste Tribunal, que disciplinaram, respectivamente, o escopo de análise e sobre o processo de prestação de contas anuais do exercício financeiro de 2018.

Conforme informação trazida pela unidade técnica, a IN 147/2019 estabeleceu os parâmetros de fiscalização, isto é, o que será considerado ou não para fins de elaboração do Parecer Prévio. Veja abaixo a reprodução dos itens observados, conforme o Anexo 1 da mesma resolução:

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
1	Controle Interno	1.1 – Encaminhamento do Relatório do Controle Interno.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 8º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
		1.2 - O Relatório do Controle Interno apresenta o conteúdo mínimo prescrito pelo Tribunal.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 7º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
		1.3 – O Relatório do Controle Interno apresenta irregularidade passível de desaprovação das contas anuais.	Arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, c/c Arts. 4º a 6º, Capítulo III, da LOTC (LCE nº 113/05)	X
2	Resultado Orçamentário/ Financeiro	2.1 – Resultado orçamentário/financeiro de fontes não vinculadas a programas, convênios, operações de créditos e	Art. 1º, § 1º, c/c Arts. 9º e 13 da LC nº 101/00	X



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
		<p>RPPS. Análise da situação consolidada do Poder Executivo.</p> <p>Obs.: O demonstrativo do resultado deverá conter todas as fontes (livres e vinculadas), porém a restrição será gerada em razão de déficit nas fontes livres.</p>		
3	Resultado Patrimonial	<p>3.1 – Encaminhamento do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e de sua respectiva publicação. Considera ainda a hipótese de a publicação não atender às especificações.</p> <p>Obs.: O demonstrativo deverá estar assinado pelo contador responsável.</p>	Art. 105 e 106, Capítulo IV, da Lei 4.320/64	X
		<p>3.2 – Divergências de saldos em quaisquer das classes ou grupos do Balanço Patrimonial emitido pelo Sistema de Contabilidade da Entidade e os dados enviados pelo SIM/AM.</p>	Art. 105 e 106 da Lei 4.320/64; Art. 24, § 2º, da LCE nº 113/05, c/c Art. 215, § 4º, do Regimento Interno	X



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
4	Aplicação no ensino básico municipal	4.1 – Aplicação do índice mínimo de 25% em manutenção e desenvolvimento da educação básica municipal.	Art. 212 da Constituição Federal, c/c Lei Federal nº 11.494/07	X
		4.2 – Aplicação de no mínimo 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração do magistério.	Art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07	X
		4.3 – Aplicação de no mínimo 95% dos recursos do FUNDEB no exercício da arrecadação. Saldo deixado de aplicar no primeiro trimestre do exercício seguinte excede a 5%. Obs.: Item a ser apontado como restrição no caso de não ser atingido o índice mínimo de 25% (4.1) e o índice mínimo de 60% (4.2).	Art. 21, caput, e § 2º, da Lei Federal nº 11.494/07	X
5	Aplicação em ações de saúde municipal	5.1 – Aplicação do índice mínimo de 15% em serviços e ações de saúde pública.	Art. 198 da Constituição Federal, c/c Art. 7º da LC nº 141/2012	X
6	Gestão do Regime Próprio de Previdência Social	6.1 – Encaminhamento do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, emitido pelo Ministério da Previdência Social vigente	Decreto Federal nº 3.788/01, c/c Lei Federal nº 9.717/98 e Art. 27 da Portaria MPS 402/08	X



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
		na data da prestação de contas.		
		6.2 – Encaminhamento da Lei que formaliza a opção escolhida para equacionamento do déficit, sendo exemplos: o aumento da alíquota ou a criação de alíquota complementar.	Arts. 9º da Lei nº 9.717/98, c/c Art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008	X
		6.3 – Pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no Laudo Atuarial	Arts. 9º da Lei nº 9.717/98, c/c Art. 18 e 19 da Portaria MPS 403/2008	X
7	Aspectos Fiscais - Lei de Responsabilidade Fiscal	7.1 – Limite de despesas com pessoal – retorno ao limite e/ou redução de 1/3 nos prazos legais. Obs.: O cálculo levará em consideração as terceirizações de serviços nas áreas de saúde e educação – art. 18, § 1º, da LRF.	Art. 23 da Lei Complementar nº 101/00	X



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Seq.	Escopo	Itens de Análise	Fundamento legal	PE
		7.2 – Limite para a Dívida Consolidada – retorno ao limite e/ou redução de 25% nos prazos legais.	Art. 3º, II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, c/c Arts. 30, I, e 31 da Lei Complementar nº 101/00 e Art. 52, VI, da Constituição Federal	X

Resta claro, portanto, que a análise técnica das contas anuais de governo baseia-se em rigorosas diretrizes previstas em leis financeiras e orçamentárias, bem como é realizada mediante extenso processo de coleta e exame de informações e demonstrações contábeis encaminhadas periodicamente, em sua maioria prestadas nos sistemas eletrônicos desta Corte, conforme prazos e compromissos assinalados.

Neste contexto, resta inviável ao Legislativo local inserir novos objetos de análise no julgamento anual de contas que não foram abarcados pelo exame e Parecer Prévio do Tribunal de Contas, tendo em vista que o escopo da análise técnica das contas anuais de governo é previamente definido em normativas e segue um rigoroso e periódico processo de prestação, coleta e análise de dados para fins de avaliação dos resultados orçamentários e fiscais da gestão realizada, realizado na forma de Parecer Prévio, que é encaminhado para julgamento político pelo Legislativo.

Reforce-se que a impossibilidade de o Legislativo inserir novos objetos de análise no julgamento anual de contas é ainda mais evidente no caso de julgamento de contas de prefeitos municipais, tendo em vista o requisito adicional previsto pelo art. 31, §2º, CF, que prescreve que a análise técnica do Parecer Prévio do Tribunal acerca das contas anuais de prefeitos somente deixa de prevalecer em caso de reprovação por maioria de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

A este respeito, Helio Mileski assevera que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O terceiro aspecto diferencial diz respeito ao julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal. (...)

Nas contas do Prefeito Municipal, à similitude do que se verifica no julgamento das contas do Presidente da República, o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas, juntamente com o Relatório realizado, é procedimento constitucionalmente obrigatório, devendo conter uma análise aprofundada sobre os reflexos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos e fatos jurídicos registrados na peças contábeis de encerramento de exercício (...).

Contudo, enquanto no âmbito federal e estadual o parecer prévio do Tribunal de Contas possui um caráter puramente técnico-opinativo, no âmbito municipal ele se altera para um conteúdo de efeito decisório e quase que vinculativo para o Poder Legislativo (...) (na medida em que) a Constituição determina que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas *só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal*, o que significa dizer que o parecer prévio do Tribunal de Contas nasce com força de decisão e que só deixará de prevalecer por julgamento qualificado, mediante decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.

Por este motivo, nas contas de Prefeito Municipal, o parecer prévio do Tribunal de Contas é quase vinculativo. Primeiro que o parecer assume a condição de julgamento, nascendo com força de decisão. Segundo que é de difícil afastamento a sua prevalência em virtude da exigência de votação especialíssima – 2/3 dos membros da Câmara Municipal e não 2/3 dos presentes à sessão de julgamento.⁸

Finalmente, frise-se que apesar de o Parecer Prévio do Tribunal de Contas acerca das contas anuais de governo de prefeitos municipais nascer com

⁸ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. 2. Ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 317-318.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eficácia impositiva e ser quase vinculativo, ainda assim o julgamento das contas somente restará completo após a apreciação política pela Câmara Municipal, não existindo a figura do julgamento ficto de contas. Conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) 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.

[STF, RE 729.744, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, P, DJE de 23-8-2017, Tema 157.]

Diante do exposto, considerando que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, conferem ao Tribunal de Contas a competência para, previamente, emitir *juízo técnico* acerca das contas e, conseqüentemente, para a *definição do escopo* da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e da Lei Complementar nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, resta clara a inviabilidade formal (violação à requisito constitucional obrigatório) quanto material (extrapolação de escopo) de o Legislativo inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo.

Isto posto, resta analisar esse questionamento no âmbito das contas de gestão, que possuem natureza jurídica diversa, em que o gestor público tem o dever de comprovar a adequada alocação dos recursos, e que se submetem à procedimento diverso, conforme passa-se a analisar.

2.3. Do julgamento das contas de gestão (art. 71, II, CF)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De acordo com o art. 71, II, da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (LC nº 113/2005) conferiu-lhe a competência para:

Art. 1º (...)

II – julgar as contas dos chefes dos órgãos do Poder Legislativo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e deste Tribunal;

III – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, no âmbito estadual e municipal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

No exame destas *contas de gestão*, também chamadas de contas de ordenação de despesas, realiza-se uma avaliação “micro” da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos individuais de administração e gerência de recursos públicos, pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive das fundações públicas, de todos os Poderes.

Trata-se de contas que, conforme as normas de regência, não pressupõem a periodicidade anual, podem ser prestadas pelo próprio responsável ou tomadas através de processos fiscalizatórios específicos voltados ao controle da probidade e da lisura da Administração, nos quais o gestor público tem o dever de comprovar a adequada alocação dos recursos.

No âmbito desta Corte de Contas, referem-se a processos de contas assim definidos pelo art. 12 da LO-TCE/PR (LC nº 113/2005):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 12. Os processos de tomada e prestação de contas abrangem os ordenadores de despesa, gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração, nos termos do art. 3º, desta lei, sendo previstos no Regimento Interno os tipos e procedimentos a serem adotados, conforme as regras gerais e princípios ora estabelecidos.

Parágrafo único. O Tribunal de Contas procederá a apuração, mediante inspeções e exames, quanto à realização das despesas a que se refere o processo de tomada de contas de que trata este artigo, nos termos estabelecidos no Regimento Interno e demais atos normativos deste Tribunal.

De acordo com o entendimento vigente, os Tribunais de Contas têm a competência exclusiva para julgamento, em definitivo, das contas de gestão de ordenadores de despesa, o que é realizado mediante a emissão de *Acórdão* (CF, art. 71, II, *c/c* 75, *caput*), que terá força de título executivo caso haja imputação de débito ou aplicação de multa (CF, art. 71, § 3º), caracterizando o exercício de uma jurisdição administrativa-sancionatória especializada.

Assim, considerando que nos processos de *contas de gestão* incumbe aos Tribunais de Contas o julgamento definitivo das contas dos ordenadores de despesa, conclui-se de plano que igualmente não há que se falar na possibilidade de o Legislativo inserir novas matérias para julgamento político destas contas, haja vista que não há a apreciação do Legislativo nestes processos, diversamente do que ocorre nas contas de governo.

Neste particular, a atuação e colaboração do Legislativo, e seus membros, remete ao poder de apresentar Representações comunicando irregularidades ou ilegalidades de atos e fatos da Administração Pública ao Tribunal de Contas. Assim prescreve os arts. 30 a 32 da Lei Orgânica TCE/PR, *verbis*:

Art. 30. O Tribunal deverá ser comunicado de quaisquer irregularidades ou ilegalidades, de atos e fatos da Administração Pública Direta e Indireta do Estado e de seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municípios, nos termos constitucionais, através de denúncias e representações.

Art. 31. A denúncia poderá ser oferecida por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato.

Art. 32. A representação será encaminhada ao Presidente do Tribunal de Contas:

I – obrigatoriamente pelos responsáveis dos controles internos dos órgãos da Administração Pública estadual ou municipal, sob pena de serem solidariamente responsabilizados;

II – por comunicação de irregularidades subscritas por qualquer autoridade judiciária estadual ou federal, dos Ministérios Públicos Estadual e Federal, pelos Poderes Executivo e Legislativo;

III – através de comunicação encaminhada pelo Tribunal de Contas da União ou órgãos da União Federal em relação às atividades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas do Estado;

IV – por ato encaminhado pela Assembleia Legislativa do Estado, através de seu Presidente ou comissões permanentes, especiais ou de investigação, em relação à administração pública estadual ou municipal;

V – em função de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito ou Comissão Especial, instauradas e concluídas pelos Poderes Legislativos Municipais, desde que contendo conclusões específicas e a comprovação das medidas efetivamente adotadas ou recomendadas nos respectivos relatórios;

VI – por meio de outras medidas previstas em Regimento Interno ou outros atos normativos do Tribunal de Contas do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por sua vez, a Representação protocolada pode ser convertida em processo de Tomada de Contas Extraordinária, que obedecerá o mesmo rito dos processos de prestação de contas, e poderá resultar no julgamento pela desaprovação e irregularidades da contas de gestão. A este respeito, citem-se os arts. 236 e 278, §3º do Regimento Interno:

Art. 278. A denúncia e representação tramitarão em regime de urgência, devendo: (...)

§ 3º O Conselheiro Relator poderá converter a denúncia e a representação em processo de tomada de contas extraordinária. (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de: (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)

I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção; (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário. (Incluído pela Resolução nº 73/2019)

§ 1º A tomada de contas extraordinária obedecerá ao rito previsto para a prestação de contas, observados o devido processo legal e a garantia ao exercício do direito ao contraditório e, quando for o caso, a previsão do art. 262. (Redação dada pela Resolução nº 73/2019)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 2º Na hipótese de transferência serão incluídos no pólo passivo da Tomada de Contas Extraordinária o gestor do órgão repassador e da entidade beneficiada pelos recursos, bem como os terceiros, pessoa física ou jurídica, que tenham contribuído ou beneficiado da prática de atos irregulares ou danosos ao erário. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

§ 3º Poderão ser incluídos no pólo passivo os responsáveis pelo controle interno quando constatada a omissão das medidas que deveriam ser adotadas. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

Outrossim, é relevante ressaltar que a critério do relator, a depender da gravidade do objeto da Tomada de Contas em questão, a mesma pode ser apensada para apreciação de seus efeitos e impactos sobre a Prestação de Contas Anual daquele gestor.

Diante disso, no caso de julgamento de contas de gestão, a conclusão seria, a princípio, pela negativa ao questionamento da presente consulta.

Entretanto, recentemente ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848826/DF⁹ – Tema de Repercussão Geral nº 835 – o Supremo Tribunal Federal fixou a nova tese de que competiria à Câmara Municipal o julgamento de contas de gestão de prefeitos, mesmo quando este esteja atuando como mero ordenador de despesa. De acordo com a tese fixada:

Ementa: 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

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário Nº 848.826 – DF. Recorrente: José Rocha Neto. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. R.P/Acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília (DF), 10 de agosto de 2016 (Data do Julgamento). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13432838>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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.

[STF, RE 848.826, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, DJE de 24-8-2017, Tema 835.]

A referida decisão gerou controvérsia interpretativa acerca entendimento doutrinário e jurisprudencial vigente de que as contas de gestão, relativas à administração direta de bens, dinheiro ou valores públicos, seriam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julgadas técnica e definitivamente pelo Tribunal de Contas, com eficácia de título executivo quanto aos débitos e/ou multas aplicadas, nos termos do § 3º do art. 71 da Constituição.

Diante disso, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil interveio naqueles autos do Supremo Tribunal Federal e obteve melhor esclarecimento e definição quanto à tese fixada, tendo na sequência emitido a seguinte recomendação através da Resolução nº 04/2016. *Verbis*:

1) Os Tribunais de Contas remetam às Câmaras de Vereadores os acórdãos proferidos acerca das CONTAS DE GESTÃO de recursos municipais de prefeito que tenha agido na qualidade de ordenador de despesas, a fim de que tais Casas Legislativas as apreciem exclusivamente em razão do disposto no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, ou seja, apenas para fins de legitimar a possível inelegibilidade do chefe do Poder Executivo, permanecendo intactas as competências dos Tribunais de Contas para a) imputar dano e aplicar sanções com força de título executivo aos mencionados gestores, b) conceder medidas cautelares e também c) fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais, podendo a rejeição das contas pelos Tribunais de Contas, nesta última hipótese, que não foi objeto do referido julgamento, gerar a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990;

2) Os Tribunais de Contas passem a fiscalizar também todos os atos comissivos ou omissivos dos Secretários municipais relacionados às suas respectivas pastas, assim como de outros agentes públicos, da administração direta e indireta, que contribuíram para a consecução de atos de gestão, independentemente da assunção ou não da qualidade de ordenador de despesas, com a aplicação de sanções administrativas e condenação ao ressarcimento do dano ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

erário a que tenham dado causa ou para o qual hajam colaborado, rejeitando-lhes as contas, quando for o caso, inclusive para fins da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990.

Vale dizer que, em conformidade com o esclarecimento apresentado pela ATRICON, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF em nada alterou a competência dos Tribunais de Contas para julgar as contas de gestão prefeitos e demais ordenadores de despesa, imputando, quando for o caso, o dever de ressarcimento ao erário, multas e outras sanções administrativas, com força de título executivo.

Portanto, a tese fixada no RE nº 848826/DF do STF prescreve apenas que as Câmaras Municipais possuem a competência para julgar as contas de gestão de prefeito exclusivamente “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”, ou seja, tão somente para apreciação da hipótese de inelegibilidade decorrente da *“rejeição de contas”*, ocasião em que, nos termos do dispositivo supracitado, deverá igualmente ser apurado se o ato inquinado constitui *“irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”*.

Diante do exposto, conclui-se que, a despeito da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF, a competência para julgamento das contas de gestão de prefeitos municipais incumbe ao Tribunal de Contas. O julgamento destas contas levado a efeito pela Câmara Municipal limita-se, exclusivamente, à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90).

Assim, conclui-se igualmente pela resposta negativa à consulta no âmbito das contas de gestão, no sentido de que o Legislativo local não poderá inserir novas questões não constantes do Acórdão emitido pelo Tribunal de Contas na ocasião de seu julgamento quanto à questão da inelegibilidade.

Finalmente, é importante evidenciar que o processo de julgamento da questão da inelegibilidade pelo Legislativo, todavia carece de padronização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nacional e, até mesmo, de regulamentação específica no âmbito dos Legislativos locais, razão pela qual, no presente momento, esses processos possuem uma feição eminentemente casuísta. Sua sistematização, no entanto, demandará um trabalho complexo de normatização que extrapola os limites da presente consulta.

2.4. Do devido processo legal e dos limites da autotutela

No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância ao princípio do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), que regulará o processo de julgamento de contas. Esta é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

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.

[STF, RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, dec. monocrática, *DJE* de 13-6-2012.]

No entanto, a regulamentação do devido processo legal a ser observado no processo de julgamento de contas de gestores públicos constitui



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, que determinará os prazos para intimação do gestor interessado previamente ao procedimento de votação.

A título de exemplo, cite-se o processo de prestação de contas previsto no Regimento Interno da Câmara Municipal de Curitiba, o qual, à semelhança do procedimento dos demais Municípios paranaenses, estabelece um procedimento simplificado para a manifestação e julgamento de contas.¹⁰

Relembre-se que a *análise técnica*, e respectiva defesa pelo gestor, das “contas anuais de governo” é realizada pelos Tribunais de Contas, mediante processo de contas que se submete a princípios típicos do devido processo legal judicial – tais como juiz natural, tipicidade, culpabilidade, recursos, etc. – e são decididos mediante acórdãos motivados, com aplicação da técnica jurídica, que se tornam definitivos e constituem jurisprudência.

Diversamente, o julgamento, em definitivo, das contas de governo realizado pelo Legislativo, ainda que se pautem pela técnica jurídica, consiste na emissão de um *juízo político* sobre os resultados da execução fiscal-orçamentária da gestão do mandatário.

¹⁰ DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 181 Recebidas as contas prestadas pelo Prefeito, pelas entidades da administração indireta e pela Comissão Executiva da Câmara, acompanhadas do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, o Presidente da Câmara:

I - determinará a publicação do parecer prévio, no diário da Câmara;

II - encaminhará o processo à Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização, onde permanecerá, por 60 (sessenta) dias, à disposição para exame de qualquer do povo, que poderá questionar-lhe a legitimidade;

III - anunciará o seu recebimento no diário oficial do Município, no diário da Câmara e no sítio eletrônico da Câmara na rede mundial de computadores, contendo a advertência do contido no inciso anterior.

Art. 182. Terminado o prazo do inciso II do artigo anterior, a Comissão de Economia, Finanças e Fiscalização emitirá parecer, no prazo de 120 (cento e vinte) dias. (NR)

§ 1º Em seu parecer, a Comissão apreciará as contas e as questões suscitadas nos termos do inciso II do artigo anterior.

§ 2º Poderá a Comissão, em face das questões suscitadas, promover diligências, solicitar informações à autoridade competente ou pronunciamento do Tribunal de Contas, se as informações não forem prestadas ou reputadas insuficientes.

§ 3º Por solicitação da Comissão, devidamente fundamentada, poderá o prazo, previsto no *caput*, ser prorrogado por mais 30 (trinta) dias, a critério do Presidente da Câmara. (NR)

§ 4º Concluirá a Comissão pela apresentação de Projetos de Decreto Legislativo, cuja redação acolherá o entendimento sobre a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas apresentadas.

§ 5º A Comissão apresentará, separadamente, Projetos de Decreto Legislativo relativamente às contas do Prefeito e de cada entidade da administração indireta." (NR) Resolução 01/2015.

Art. 183 Se o projeto de decreto legislativo:

I - acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas:

a) considerar-se-á rejeitado seu conteúdo, se receber o voto contrário de 2/3, ou mais, dos Vereadores, em qualquer dos turnos de discussão e votação, caso em que a Mesa, acolhendo a posição majoritária indicada pelo resultado da votação, elaborará a redação para o segundo turno ou a final, conforme o caso;

b) considerar-se-á aprovado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado.

II - não acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas:

a) considerar-se-á aprovado o seu conteúdo se receber o voto favorável de 2/3 ou mais dos Vereadores;

b) considerar-se-á rejeitado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado, devendo a Mesa acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas na redação para o segundo turno ou no final, conforme o caso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, mesmo nesse julgamento político, é direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno. Ressalte-se que se trata de um procedimento de julgamento que pode admitir uma forma simplificada para manifestação prévia e votação, especialmente, nas Câmaras Municipais.

Por sua vez, caso o Legislativo esteja realizando o julgamento de contas de gestão *“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”* (conforme tese fixada no RE nº 848826/DF do STF), caberá ao mesmo regulamentar e conduzir um processo administrativo específico para tanto, que observem, também, os princípios do devido processo e do contraditório, tendo em vista que deverá ser apurado se o ato inquinado na desaprovação de contas constitui *“irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa”*.

Isso posto, resta avaliar o questionamento relativo ao exercício do poder-dever de autotutela nos processos de julgamento de contas pelo próprio Poder Legislativo.

Neste ponto, diverjo, em parte, dos pareceres instrutórios quanto à extensão do seu exercício, tendo em vista que o processo e julgamento de contas de gestores públicos pelo Legislativo não configura exercício de jurisdição, com as condições a ela inerentes, assim como ocorre nos Tribunais de Contas.

Relembre-se que no julgamento de processos de “contas anuais de governo”, o Legislativo emite juízo político, de modo que esta decisão se torna um ato jurídico perfeito e consumado com base na composição e vontade política que predominou naquele momento decisório. Ademais, o julgamento de hipótese de inelegibilidade quanto a “contas de gestão” desaprovadas pelo Tribunal de Contas também traz consigo um inexorável juízo político, ainda que em grau e forma distintas daquelas.

Nesse contexto, o exercício do poder-dever de autotutela, voltado à anulação de atos irregulares praticados no curso do processo, somente pode ser admitido quando verificada a inobservância de alguma norma procedimental que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas a ser emitido, revestindo-se essa infração à norma de tal gravidade, *prima facie*, como, por exemplo, a ausência de intimação do Chefe do Poder Executivo ou alguma manifestação técnica prevista em normativa interna ou de publicidade dos atos.

Por outro lado, é inadmissível que o Legislativo promova a *revogação*, por razões de oportunidade e conveniência, quanto à decisão de contas de processo pretérito, tendo em vista que não pode substituir o juízo político daquela decisão por um novo juízo político. Bem assim, o Legislativo também não pode promover a *anulação* de processos de contas já concluídos, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, viabilizando, de modo transversal e ilegal, que eventual nova composição plenária ou que cada nova legislatura transforme-se em instância revisora, *ad hoc*, de julgamentos de contas já concluídos e encerrados, a menos que se tenha verificado a inobservância de alguma regra procedimental que possa implicar no comprometimento à legitimidade do procedimento.

Em suma, não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a revogação ou anulação de processos de julgamento de contas concluídas em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito.

É certo, contudo, que ao interessado restará sempre garantido o controle da legalidade do processo de julgamento pela via judicial, que emitirá juízo técnico e formará coisa julgada sobre os questionamentos, resguardando a segurança jurídica e freios e contrapesos entre os poderes. Nesses casos, o Poder Judiciário apenas declara a nulidade da decisão, não se substituindo à decisão do Legislativo, cujo julgamento deverá ser refeito pelo órgão competente.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, seja respondida nos seguintes termos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quesito 1. O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

1.1.O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo, tendo em vista que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, estabelecem como requisito obrigatório e indispensável a emissão de juízo técnico acerca destas questões, consolidadas no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, a quem compete a definição do escopo da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, que não pode ser alterado pelo juízo eminentemente político do Legislativo.

1.2.O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para o julgamento de contas de gestão, tendo em vista que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão de administradores, inclusive de prefeitos municipais, conforme art. 71, II, da Constituição e normas correlatas. O julgamento levado a efeito pela Câmara Municipal, nesse caso, limita-se exclusivamente à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90), nos exatos termos da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF.

1.3.Em ambas as hipóteses, fica ressalvada a possibilidade de apresentação de Representação perante esta Corte, ficando a critério do relator, a depender da gravidade do fato suscitado, a apreciação de seus efeitos e impactos sobre a respectiva Prestação de Contas Anual.

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

2. No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância aos princípios do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), cuja regulamentação é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, que pode admitir uma forma simplificada, sendo direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno.

3. Não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a *revogação* ou *anulação* de processos de julgamento de contas concluídos em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ressalvada a hipótese de inobservância de alguma norma procedimental que garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas, constatada *prima facie*.

Determino, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I – Conhecer a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:

Quesito 1. O Poder Legislativo tem competência para inserir na análise das contas do Município situações não elencadas no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado?

1.1.O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para julgamento político das contas anuais de governo, tendo em vista que o art. 71, I, da Constituição e dispositivos correlatos da Constituição e legislação estadual, estabelecem como requisito obrigatório e indispensável a emissão de juízo técnico acerca destas questões, consolidadas no Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas, a quem compete a definição do escopo da auditoria quanto à situação orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, em atendimento às diretrizes de análise obrigatórias previstas nas Leis nº 4.320/64 e nº 101/2000, bem como àquelas fixadas no Plano Anual de Fiscalização (PAF), realizado mediante um rigoroso e periódico processo de prestação e análise de contas, com o auxílio de sistemas informatizados, que não pode ser alterado pelo juízo eminentemente político do Legislativo;

1.2.O Legislativo não tem competência para inserir novas matérias para o julgamento de contas de gestão, tendo em vista que compete aos Tribunais de Contas o julgamento das contas de gestão de administradores, inclusive de prefeitos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

municipais, conforme art. 71, II, da Constituição e normas correlatas. O julgamento levado a efeito pela Câmara Municipal, nesse caso, limita-se exclusivamente à apreciação da hipótese de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei da Ficha Limpa (LC nº 64/90), nos exatos termos da tese fixada no RE nº 848826/DF do STF;

1.3.Em ambas as hipóteses, fica ressalvada a possibilidade de apresentação de Representação perante esta Corte, ficando a critério do relator, a depender da gravidade do fato suscitado, a apreciação de seus efeitos e impactos sobre a respectiva Prestação de Contas Anual;

Quesito 2. Considerando a inserção de situações novas e/ou a posição do Poder Legislativo contrária ao Parecer Prévio do TCE-PR, caberá a concessão de direito do contraditório ao prefeito? Este direito deve ser disciplinado no Regimento Interno da Câmara, na Lei Orgânica do Município ou em Lei Ordinária Específica?

2. No julgamento de contas feito pelo Legislativo é necessária a observância aos princípios do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV), cuja regulamentação é matéria *interna corporis* do Poder Legislativo, que pode admitir uma forma simplificada, sendo direito do gestor ser intimado para acompanhar e manifestar-se para fins do julgamento de suas contas, de acordo com o procedimento previsto em cada Regimento Interno.

Quesito 3. Considerando a hipótese de julgamento das contas, sem a garantia do direito ao contraditório, poderá o Poder Legislativo revogar o Decreto que dispõe da apreciação das contas, retomar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

processo para corrigir a falha e após conceder o direito de defesa levar as contas para a apreciação plenária?

3. Não pode o Legislativo, a pretexto de exercer o poder-dever de autotutela, promover a *revogação* ou *anulação* de processos de julgamento de contas concluídos em momento distinto por composição ou legislatura diversa, ou emitir nova decisão política com efeito retroativo quanto a estes julgamentos de contas, sob pena de violação da garantia da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, ressalvada a hipótese de inobservância de alguma norma procedimental que garanta a regularidade e a legitimidade da conclusão do julgamento de contas, constatada *prima facie*;

II – determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca, os registros pertinentes, no âmbito de sua competência definida no Regimento Interno e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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, 8 de julho de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 18.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente