



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO
ESTADO DE MINAS GERAIS



PROCURADORIA JURÍDICA DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE
LEOPOLDO-MG

PARECER JURÍDICO 18/2017

ASSUNTO: PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 02/2017 QUE "APROVA, COM RESSALVA, AS CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO/MG, SR. MARCLO JERÔNIMO GONÇALVES, REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2007".

COMISSÕES COMPETENTES: JUSTIÇA E REDAÇÃO E FINANÇAS PÚBLICAS

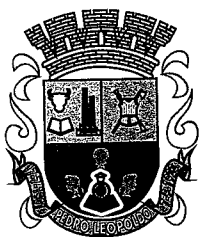
DA PROPOSTA DE RESOLUÇÃO

1. Por ordem do Conselheiro Presidente da Segunda Câmara do Tribunal de Contas de Minas Gerais, Wanderley Ávila, foi encaminhado a esta Casa Legislativa cópia do Parecer Prévio emitido por aquela corte (fls. 36/38), referente às contas do Município de Pedro Leopoldo, exercício de 2007 - processo n.º 749919 - , a fim de ser o mesmo apreciado pelo plenário da Câmara Municipal, nos termos do art. 44 da Lei Complementar 102, de 18 de janeiro de 2008¹.

2. No relatório da indigitada Prestação de Contas, o relator, Conselheiro Sebastião Helvécio, em parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas pelo Prefeito Municipal, destaca algumas irregularidades detectadas, a saber: 2.1. abertura de créditos suplementares no valor de R\$2.278.014,64 e 2.2. de créditos especiais no valor de R\$499.213,36, sem a devida cobertura legal, contrariando o disposto no art. 42 da Lei de Finanças Pública n.º 4.320/64². Em sua defesa, o Prefeito Municipal sustentou que os créditos suplementares abertos o foram dentro dos limites estabelecidos pela Lei Orçamentária Anual de n.º 2908/2006, de acordo com o disposto no artigo 6.º, que estabeleceu o limite de 20% para abertura de crédito

¹ Art. 44. Concluído o julgamento das contas do exercício, o Presidente da Câmara Municipal enviará ao Tribunal, no prazo de trinta dias, cópia autenticada da resolução votada, promulgada e publicada, bem como das atas das sessões em que o pronunciamento da Câmara se tiver verificado, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

² Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



suplementar³, e no 7º, que exclui daquele percentual a abertura de créditos para as despesas que especifica⁴.

3. Na mesma oportunidade, o relator consignou no item 2.1.1 – Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal - que, a despeito da Lei Orçamentária Anual n.º 2.908/06 autorizasse a suplementação automática pelo Executivo do percentual de até 20% da despesa fixada para o exercício de 2007, e o art. 7º da mesma lei excluísse de tal contingente as despesas de pessoal, encargos sociais, operações de crédito e convênios, dívida pública, precatórios, sentenças judiciais e insuficiências de outras despesas de custeio e capital das funções de saúde, previdência, ensino, entre outras, autoriza créditos ilimitados, sob vedação constitucional, o que pode provar desequilíbrio no planejamento orçamentário do município e, conseqüentemente, o comprometimento do interesse público. No que diz respeito ao item 2.1.2 – abertura de crédito especial sem cobertura legal -, o relator destaca que teriam sido autorizados por lei apenas R\$753.100,00, porém fora empenhada despesa no valor de R\$1.252.313,36, havendo um montante de R\$499.213,36 sem cobertura legal, opinando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais do Sr Marcelo Jerônimo Gonçalves, Prefeito de Pedro Leopoldo no exercício de 2007, com base no art. 45,III, da Lei Complementar Estadual n.º 108/2008⁵, em razão deste fato.

³ Art. 6.º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 20%(vinte por cento) do total da despesa autorizada nesta lei[...].

⁴ Art. 7.º O limite autorizado no art. 6º não será onerado quando o crédito se destinar a:

I – [...] dotações referentes a pessoal e a encargos sociais;

II – [...] recursos vinculados a operação de crédito e convênios;

III – suplementações [...] quando utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superavit financeiros desses recursos;

IV – pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência;

V – atender insuficiências[...] em Programas de Trabalho das Funções Saúde, Assistência Social, Previdência, e em Programas de Trabalho relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino, mediante o cancelamento de dotações das respectivas funções do Programa.

VI – incorporar os saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2006, e o excesso de arrecadação de recursos vinculados de Fundos Especiais e do FUNDEF, quando se configurar receita do exercício anterior às previsões de despesas fixadas nesta Lei.

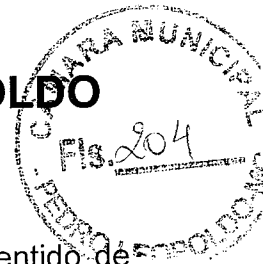
⁵ Art. 45. A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



4. Ao final, faz severas recomendações ao Gestor Municipal, no sentido de definir objetivamente o percentual de reforço orçamentário, de forma a criar limites à sua abertura, evitando-se a criação ilimitada de créditos suplementares. Ao Legislativo recomenda não incorrer neste erro autorizativo, pois facilitar ao executivo a criação ilimitada de créditos retira do Legislativo a possibilidade de um efetivo controle e fiscalização de movimentação de recursos públicos, bem como compromete a realização dos programas governamentais definidos originalmente na Lei Orçamentária, causando impacto direto no resultado das políticas públicas. Ao controle interno recomenda acompanhar a execução dos atos de gestão, indicando preventiva ou corretivamente as ações a serem desempenhadas para o cumprimento da legislação vigente, bem como dar ciência ao Tribunal de Contas de qualquer irregularidade ou ilegalidade que venha a ocorrer, sob pena de responsabilidade solidária, conforme preceitua o art. 81, parágrafo único, da Constituição Estadual.

DO FUNDAMENTO

5. O controle da Administração Pública, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2006, p. 776) é “[...] o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.⁶

6. O seu exercício pelo Poder Legislativo, sob os critérios político e financeiro, conforme dispõe o texto constitucional, incide sobre todos os atos de natureza administrativa praticados pelo Poder Executivo, pelas entidades da administração indireta e pelo próprio Poder Judiciário.

7. Esta prerrogativa constitucional decorre da representação legal emanada da vontade popular, sendo natural que seja outorgada função fiscalizadora ao Poder Legislativo, sob a perspectiva do princípio clássico do controle do poder pelo poder (*cheks and balances*).

⁶ Manual de Direito Administrativo, 15.ª Ed. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2006, p. 776.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



8. Tal fundamento possui natureza eminentemente política, cujos limites, estão expressamente estabelecidos no texto maior, de modo a evitar a interferência de um dos Poderes em outro, em face do princípio da separação e harmonia entre eles pugnado pelo art. 2.º da CR/88⁷.

9. Neste sentido, segundo dispõe o texto da Constituição da República brasileira⁸, compete ao Poder Legislativo exercer o controle externo do Poder Executivo com o auxílio do Tribunal de Contas⁹ para julgar a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. Esta regra vem reproduzida na Constituição do Estado de Minas Gerais¹⁰ e na Lei Orgânica Municipal de Pedro Leopoldo¹¹.

⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁸ 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. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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;

⁹ A Constituição Federal e a Constituição do Estado, ao introduzirem, sob os seus mantos, o princípio da responsabilidade contábil, financeira e orçamentária, conferem ao Tribunal de Contas e ao Poder Legislativo a competência privativa sobre a matéria (GAMBOGI, Luís Carlos. **O PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL E O DIREITO AOS RECURSOS A ELE INERENTES**. Disponível em WWW.tce.mg.gov.br. Acesso em 20 de novembro de 2007).

¹⁰ Art. 62 - Compete privativamente à Assembléia Legislativa:

[...]

XX - julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

Art. 73 - A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.

§ 1º - Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

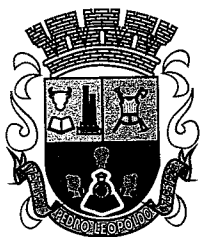
I - controles internos, exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

II - controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas;

Art. 76 - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



10. Segundo Gambogi, o julgamento da Contas Municipais ocorrerá "através de um processo único (ato composto), que tem início no envio das contas ao Tribunal de Contas para a emissão do parecer prévio (Art. 31, § 1º da C.F), e término no julgamento feito pela Câmara Municipal (Art. 31, § 2º C.F)"¹².

11. De nortar-se, portanto, que o julgamento das Contas do Poder Executivo pela Câmara Municipal é um ato jurídico que engloba a atuação da Corte de Contas Estadual, que emite parecer prévio de natureza técnica, e do Poder Legislativo Municipal, que delibera politicamente a respeito em sessão legislativa específica¹³.

12. A Lei Complementar Estadual de n.º 102, de 18 de janeiro de 2008, outrossim, prevê de modo expresso o processo de julgamento das contas do Poder Executivo Municipal (cf. nota 1).

13. A Lei orgânica Municipal, por sua vez, estabelece em seu art. 59 que compete à Câmara Municipal deliberar acerca das contas prestadas pelo Poder Executivo, só deixando de prevalecer o Parecer Prévio do Tribunal de Contas por dois terços dos votos dos membros da Câmara de vereadores.

¹¹ CF/88 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.

Art. 59 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente:

Parágrafo único - Independente de sanção do Prefeito as deliberações da Câmara Municipal relativas a temas de seu peculiar interesse, especialmente:

[...]

VI - julgamento das contas prestadas pelo Poder Executivo;

Art. 76 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta é exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

Art. 78 - A Câmara Municipal exercerá o controle externo da administração pública municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

§ 1º - O controle externo será exercido mediante análise do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre prestação de contas, sem prejuízo das demais formas de investigação outorgadas à Câmara Municipal pelas constituições Federal e Estadual e por esta Lei Orgânica.

[...]

§ 3º - O parecer prévio do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer pelo voto de dois terço dos membros da Câmara Municipal.

¹²GAMBOGI, Luís Carlos. **O PARECER PRÉVIO NAS CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL E O DIREITO AOS RECURSOS A ELE INERENTES**. Disponível em WWW.tce.mg.gov.br. Acesso em 20 de novembro de 2007

¹³Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



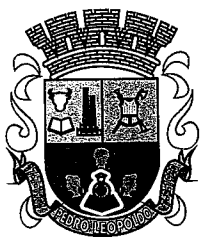
14. Desta forma, as decisões tomadas pelo Tribunal de Contas Estadual e pela Câmara Municipal relativamente às contas do executivo municipal cumprem atribuições constitucionais e legais expresas, sobrelevando, neste particular, aquelas afetas à Câmara Municipal, cuja atuação é a expressão mais emblemática do exercício do controle político sobre os atos do Chefe do Poder Executivo, através dos representantes do povo¹⁴.

15. Compulsando o processo de prestação de contas em epígrafe, referente ao exercício do ano de 2007, vê-se que aquela corte foi de posição contrária à aprovação das mesmas, ressaltando algumas irregularidades técnico- contábeis e fazendo recomendações ao Gestor Municipal, ao Poder Legislativo e ao Controle Interno da Prefeitura.

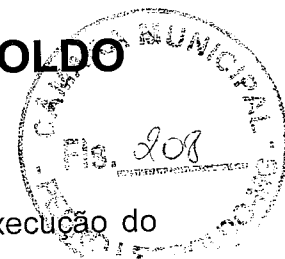
16. Nota-se, entretanto, que a maioria das irregularidades identificadas pelo relator não comprometem por si só o conteúdo substancial da prestação de contas, sendo mais irregularidades de ordem técnica na forma de sua apresentação do que afronta às normas contábeis e financeiras de caráter material. Senão, vejamos.

17. Compulsando as planilhas juntadas pelo Tribunal de Contas às fls.23 e 28/29, e fazendo o cotejo entre elas, observa-se que o valor relativo à abertura de crédito especial constante do relatório de fls. 23, no importe de R\$1.252.313,36, diverge do valor constante da planilha de fls. 29, registrado no importe de R\$1.403.889,24, ficando notório o erro material de dados constantes da prestação de contas do Prefeito Municipal no sistema de prestação de contas, o que compromete seriamente a conclusão a que chegou o relator, pois, numa operação aritmética simples, o valor constante da planilha de fls. 29 a título de abertura de crédito especial é bem maior do que o constante do relatório de fls. 23, teoricamente

¹⁴ “ Interessante notar que apesar de ser função adjuvante à atividade legislativa, o exercício da função fiscalizatória pelos parlamentos encontra suporte mesmo na noção de democracia. [...]Se no parlamento estão os legítimos representantes dos titulares do poder, nada mais intuitivo que estes exercessem fiscalização dos bens e valores públicos. Não há que se negar que o controle externo se constitui numa das prerrogativas inafastáveis do princípio da soberania popular positivado no art. 1º parágrafo único da CF/88: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição” (SILVA JUNIOR, Antoniel Souza Ribeiro da. **Controle das contas municipais pelos cidadãos**. Disponível em <http://www.fiscal.org.br/noticias%20controle%20das%20contas%20municipais.htm>. Acesso em 2005.



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



não havendo o que se falar em ausência de cobertura legal para a execução do crédito especial aberto.

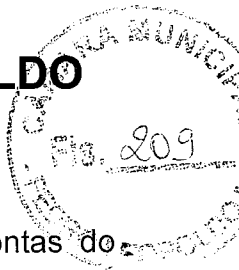
18. Ademais, a contadora da Câmara Municipal, Sra. Ângela Maria Marques Santos, à época contadora da prefeitura e conhecedora das mazelas técnicas apresentadas pelo sistema eletrônico de prestação de contas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em relatório à fls. 81-A e 82, constatou o seguinte: *“Quando da exportação dos dados do Sistema de Contabilidade para o Sistema do SIACEPCA, não ocorreu a separação do valores do Crédito Especial e os de Suplementação, via Decretos. Esse valores foram somados, gerando a informação de um valor bem superior ao autorizado pelas Leis, e devido à complexidade da referida Prestação de Contas, o equívoco não foi identificado”*. Consoante a planilha juntada por ela às fls. 82, o valor total de crédito especial e crédito suplementar abertos totaliza a quantia de R\$1.423,089,24, valor bem próximo ao constante da planilha de fls. 29, o que sugere de fato ter havido erro de transmissão de dados ou, no mínimo, somatório errôneo dos créditos em questão, gerando as divergências numéricas apontadas pelo relator das contas.

19. A propósito, cumpre destacar que a natureza do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas não vincula de modo absoluto o Poder Legislativo para a apreciação das contas municipais. Ao contrário, por maioria qualificada de 2/3 dos membros da Câmara Municipal poderá o legislativo recusar a sua aprovação (art. 31, §2.º, da CR/88). Aliás, segundo o próprio relatório da lavra do Conselheiro Sebastião Helvécio, às fls. 38, *“a emissão do parecer prévio não interfere nem condiciona o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas em virtude de denúncia, representação ou ação fiscalizadora, dos atos de gestão do administrador e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta e indireta”*, não se esgotando a apuração da suposta irregularidade com o julgamento das contas pela Câmara Municipal.

20. Ora, tendo sido detectado erro material quanto às informações atinentes aos valores dos créditos especiais abertos pelo Poder Executivo, inclusive com flagrante divergência entre o relatório do Tribunal de Contas e as planilhas contantes do seu sistema de prestação de contas(SIACEPCA), vide relatório contábil de fls. 81/82, esta assessoria jurídica entende que houve clara falha técnica



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO ESTADO DE MINAS GERAIS



no envio dos dados contábeis e na análise técnica da prestação de contas do Prefeito Municipal Marcelo Gonçalves no exercício de 2007. Tais erros devem ser atribuídos exclusivamente ao Próprio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que inclusive se recusou a prestar assessoria técnica à Comissão de Finanças Públicas, ao esta solicitar ajuda dos técnicos do tribunal para a reanálise do caso¹⁵, em flagrante violação ao seu papel constitucional de auxiliar tecnicamente as Câmaras Municipais na análise e aprovação das Contas do Prefeito Municipal, como previsto na Constituição do Estado (art. 76) e na própria Lei Orgânica Municipal (art. 78).

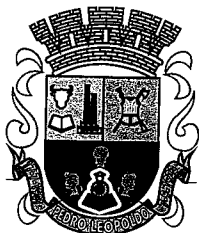
21. Portanto, sanadas as dúvidas quanto à suposta irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais e feitos os esclarecimentos contábeis necessários a esta assessoria jurídica quanto à confusão do montante dos créditos especiais abertos no exercício de 2007 pelo Poder Executivo, inclusive quanto à constatação de que não houve qualquer desvio ou apropriação indevida de recursos públicos por parte daquele Gestor, opina favoravelmente à aprovação da Prestação de Contas objeto do parecer Prévio do TCEMG, autos de n.º 749919.

22. No que concerne à técnica legislativa, observa-se que o artigo 1.º da Resolução consigna a aprovação das contas com ressalva, mas não a específica. Considerando a Lei Complementar 95/98 (*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal*), em seu art. 11, inciso II, preconiza a clareza na redação do texto legislativo¹⁶, sugere-se retirar a palavra ressalva ou adicionar parágrafo único no artigo para consignar expressamente as ressalvas pretendidas.

¹⁵ Impede esclarecer que, em diligência junto ao Gabinete do relator Sebastião Helvécio para auxílio na reanálise das contas públicas em questão, a sua assessoria informou pelo telefone e pessoalmente que não poderiam disponibilizar um técnico para explicar o conteúdo da decisão do TCEMG, cabendo exclusivamente à Câmara nesta fase do processo manifestar-se pela regularidade ou não da Prestação de Contas do Prefeito Municipal do 2007

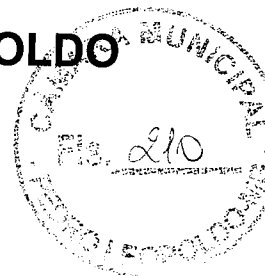
¹⁶ II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;



CÂMARA MUNICIPAL DE PEDRO LEOPOLDO

ESTADO DE MINAS GERAIS



CONCLUSÃO

23. Postas as razões acima, s.m.j., vê-se configurados todos os pressupostos constitucionais e legais de validade para o regular trâmite do Projeto de Lei em epígrafe, devendo o mesmo ser encaminhado à apreciação das Comissões Competentes e do Plenário desta Casa, ficando ressalvado: 23.1. a necessidade de adequação da redação do art. 1.º, consoante anotado no item 22 deste parecer; e 23.2. a prerrogativa de cada parlamentar municipal firmar o seu juízo técnico e político de convencimento quanto à matéria, não sendo este nem o parecer técnico do Tribunal de Contas vinculativos.

24. Em relação à votação do projeto de lei, deverá ser observado o disposto no art. 148, I, do R.I.¹⁷. c/c o art. 78, §3.º da LOM¹⁸, cuja aprovação dependerá dos votos de dois terços dos membros da Câmara, apurados de forma aberta e nominal, nos termos do art. 146, II, do Regimento Interno da Casa¹⁹.

É o parecer.

Pedro Leopoldo, 24 de março de 2017.


Rubens Alves Ferreira

Advogado da Câmara Municipal de Pedro Leopoldo

¹⁷ Art. 148 - Adotar-se-á a votação nominal:

I - nos casos em que a Lei Orgânica exija quorum distinto da maioria dos presentes;

¹⁸ § 3º - O parecer prévio do Tribunal de Contas só deixará de prevalecer pelo voto de dois terço dos membros da Câmara Municipal.

¹⁹ Art. 146 - São três os processos de votação:

I - simbólico;

II - nominal;