



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, DR. AIRTON
PEDRO MARIN FILHO**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, por seu Procurador-Geral infra-assinado, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, **FORMULA** a presente

REPRESENTAÇÃO

em razão da edição do DECRETO LEGISLATIVO N. 011/2014 pela Câmara Municipal de Buritis, mediante o qual aquela Casa Legislativa, não obstante o Parecer Prévio n. 38/2013 - PLENO emitido pelo TCE/RO nos autos do Processo n. 1701/2013-TCER, aprovou as contas do Município do exercício de 2012,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de responsabilidade do Sr. ÉLSON DE SOUZA MONTES, ao que tudo indica, sem que fossem observados os requisitos exigidos para a espécie, notadamente quanto à imprescindibilidade de motivação para a rejeição do pronunciamento da Corte de Contas.

DOS FATOS

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, no cumprimento do seu múnus constitucionalmente atribuído pelo art. 31 da Magna Carta e, também, pelo art. 35 da LCE n. 154/96, apreciando as contas anuais do Município de Buritis, exercício de 2012, de responsabilidade do então Prefeito ÉLSON DE SOUZA MONTES, proferiu o Parecer Prévio n. 38/2013 – PLENO, assim redigido:

PARECER PRÉVIO Nº 38/2013 - PLENO

Constitucional. Prestação de Contas Anuais. Município de Buritis – exercício de 2012. Cumprimento dos índices de educação, saúde, gasto com pessoal e repasse ao Legislativo. Excessiva alteração orçamentária. Desequilíbrio das contas. Situação orçamentária e financeira líquida deficitária. Ausência de certificado e parecer conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas em apreço. Parecer desfavorável à aprovação das contas.

O desequilíbrio das contas públicas é irregularidade que, “per si”, tem o condão de macular as contas, principalmente quando evidenciada no último ano de mandato, uma vez que compromete e inviabiliza a gestão subsequente.

Quanto à ausência de manifestação do órgão de controle interno, a Corte de Contas já sumulou (Súmula nº 004/TCE-RO) sobre a obrigatoriedade de sua manifestação, em observância ao que dispõe o “caput” do artigo 37 (princípios da legalidade e eficiência) e artigos 70 e 74 todos da Constituição Federal.

Portanto, devem as contas em apreço receber parecer desfavorável à aprovação. Unanimidade.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada em 12 de dezembro de 2013 dando cumprimento ao disposto no artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, combinado com o artigo 35 da Lei Complementar nº 154/96, apreciando os autos que compõem a Prestação de Contas do Município de Buritis, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade do Senhor Elson de Souza Montes, Prefeito



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Municipal, por unanimidade de votos, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro EDÍLSON DE SOUSA SILVA, e

CONSIDERANDO que a presente prestação de contas, consubstanciada nos balanços e demonstrativos contábeis e seus respectivos anexos, reflete a realidade das movimentações orçamentária, financeira e patrimonial;

CONSIDERANDO que o Município, embora tenha observado todos os limites constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino; na valorização dos profissionais do magistério; nos gastos com as ações e serviços públicos de saúde; no repasse ao Poder Legislativo; e nos gastos com pessoal; descumpriu o §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ante os desequilíbrios das contas (déficit orçamentário de R\$ 2.837.836,17 e financeiro de R\$ 2.618.705,25), bem como descumpriu a Súmula nº 004/TCE-RO, ao deixar de encaminhar o certificado e pronunciamento conclusivo do órgão de controle interno sobre as contas em apreço;

É DE PARECER que as contas do Município de Buritis, relativas ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Prefeito Elson de Souza Montes, NÃO ESTÃO EM CONDIÇÕES DE MERECER APROVAÇÃO pela Augusta Câmara Municipal, à exceção das contas da Mesa da Câmara Municipal, dos convênios e contratos firmados pelo município em 2012, além dos atos de ordenação de despesas eventualmente praticados pelo Chefe do Poder Executivo, que serão apreciadas e julgadas oportunamente em autos apartados.

Participaram da Sessão os Senhores Conselheiros EDÍLSON DE SOUSA SILVA (Relator), VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, BENEDITO ANTÔNIO ALVES; o Conselheiro Presidente JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ÉRIKA PATRÍCIA SALDANHA DE OLIVEIRA.

Sala das Sessões, 12 de dezembro de 2013.

A Câmara Municipal de Buritis, por sua vez, ao julgar as contas em referência, tendo como base técnica o parecer prévio do Tribunal de Contas, editou o Decreto Legislativo n. 11/2014, *in verbis*:

DECRETO LEGISLATIVO Nº. 011/2014

Aprova a prestação de contas anuais do Município de Buritis, Estado de Rondônia – Exercício 2012 e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O Presidente da Câmara Municipal de Buritis, Vereador REINALDO SILVESTRE DE SOUZA, no uso das suas atribuições que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal e o Regimento Interno da Casa de Leis Municipal

CONSIDERANDO o parecer emitido pela Comissão Permanente de Orçamento, Finanças e Fiscalização desta Casa Legislativa, recomendando ao Plenário a rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e a aprovação total das contas do Poder Executivo Municipal, do exercício de 2012.

CONSIDERANDO, o resultado da votação em plenário, na sessão realizada na data de vinte e quatro de novembro de dois mil e quatorze, votou pela aprovação da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Buritis/RO, relativa ao exercício financeiro de 2012, e a consequente reprovação do parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

CONSIDERANDO, ainda, o que dispõem o art. 31, §2º, da Constituição Federal e a Lei Orgânica deste Município.

faz saber que o plenário aprovou e fica promulgado o presente DECRETO LEGISLATIVO:

Art. 1º Fica reprovado a parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nos autos do Processo 1701/2013-TCE-RO e, assim sendo, ficam aprovadas as contas da Prefeitura Municipal de Buritis, relativo ao exercício financeiro de 2012.

Art. 2º Fica deferida a certidão de quitação ao ex-ordenador de despesas, do exercício de 2012.

Art. 3º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário

Gabinete do Presidente da Câmara
Municipal de Buritis, aos vinte e quatro
dias do mês de novembro do ano de
dois mil e quatorze.

REINALDO SILVESTRE DE SOUZA
Vereador Presidente

O referido decreto foi encaminhado à Corte de Contas por meio do OFÍCIO N. 0232/2014/CMB, protocolizado em 26.11.2014, sob o n. 14767/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Mediante o DESPACHO N. 265/2014-SGCE datado de 18.12.2014, o aludido expediente foi encaminhado ao Conselheiro EDÍLSON DE SOUSA SILVA, então relator das contas daquela municipalidade, que, por sua vez, na DECISÃO N. 009/2015/GCESS, determinou a remessa dos documentos a este órgão ministerial para conhecimento e adoção das providências cabíveis, notadamente quanto à observância ou não dos requisitos exigidos para a rejeição do parecer prévio do TCE/RO quando da análise, pela Câmara dos Vereadores, das contas anuais municipais.

Na sequência, este *Parquet*, por intermédio do OFÍCIO N. 013/GPGMPC/2015, solicitou junto à Câmara Municipal de Buritis cópia do processo administrativo e da ata da sessão referente ao julgamento da Prestação de Contas do Executivo Municipal no exercício de 2002, bem assim que fossem informados os fundamentos que motivaram a rejeição do parecer prévio do TCE/RO e se a decisão foi tomada por dois terços dos membros da Casa Legislativa.

Atendendo à solicitação mencionada no parágrafo anterior, o presidente da Câmara Municipal de Buritis encaminhou, via OF.CMBCP/Nº016/2015, o parecer emitido pela Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização daquela Instituição acerca das contas em voga, a ata da respectiva sessão e informou, ao final, que a votação foi realizada em plenário, assentada em que o parecer prévio fora rejeitado por dez votos e uma abstenção.

DO DIREITO

A Constituição Federal trata da fiscalização do Município em seu art. 31, estabelecendo que ela será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na sequência, em seus parágrafos, o citado dispositivo constitucional preconiza que:

§1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Da leitura da transcrição acima, infere-se que ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas nas prestações de contas municipais anuais foi conferida insigne relevância pela Magna Carta, sobretudo porque, em consonância com o estabelecido no §2º do art. 31 da CF/88, aquele pronunciamento só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Como sói ser com os demais atos decisórios, também para a não observância do parecer prévio, faz-se mister fundamentação expressa por parte da Câmara Legislativa, máxime por se tratar de desconsideração de manifestação de elevado *status* constitucional.

Assim, malgrado não constitua ato vinculativo, não se mostra escorreito relegar o pronunciamento das Cortes de Contas como de somenos importância. Vale dizer, não se trata de ato meramente opinativo, especialmente por consubstanciar uma manifestação eminentemente técnica elaborada por especialistas na matéria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

O ilustre doutrinador LUCIANO FERRAZ¹ vai além, chegando a asseverar que constitui o parecer prévio verdadeiro ato quase-vinculante, ato *sui generis*, portanto, *litteris*:

O parecer prévio do Tribunal de Contas, além de obrigatório é quase-vinculante, principalmente se emitido a propósito das contas dos prefeitos municipais, quando somente deixam de prevalecer por manifestação contrária de 2/3 dos membros da Câmara Municipal – *quorum* superior ao da reforma da Constituição que é de 3/5 – para que o ato do Tribunal de Contas não prevaleça.

Aos Legislativos, no momento de finalizar o processo de julgamento das contas globais do Executivo, não é dado simplesmente ignorar o parecer prévio omitindo-se de julgá-lo ou desprezar seu conteúdo sem expressar, motivada e tecnicamente, as razões pelas quais o fazem. Em qualquer destas duas hipóteses a conduta do Parlamento será ilícita. (grifo nosso)

Como assinalado pelo insigne administrativista, precisamente em razão da relevância conferida ao parecer prévio é que os parlamentos, em suas deliberações – especialmente para rejeitar a manifestação da Corte de Contas – devem, além de observar o quórum qualificado², fazê-lo mediante decisão fundamentada, ainda mais porque, só assim, estar-se-á garantindo aos envolvidos oportunidade de exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório, atendendo também dessa forma o princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF/88).

Destarte, não obstante a competência para o julgamento das contas anuais de Prefeito tenha sido atribuída às Câmaras Municipais após prévia manifestação das Cortes de Contas, esse julgamento político, fundamentalmente em razão do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inciso XXV, da CF/88), não desarvora do controle jurisdicional que, malgrado não possa se imiscuir no

¹ *Due process of law* e Parecer Prévio das Cortes de Contas. Revista Gestão e Controle - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, v. 2, p.73-80, ISSN 2317-3033, Rondônia/RO 2014.

² Aplicável apenas quando entender o Poder Legislativo pela rejeição do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

mérito da decisão, deve aferir se os cânones constitucionais mencionados foram efetivamente observados no procedimento político-administrativo.

O conspícuo doutrinador HARRISON LEITE³, sobre a matéria, preleciona que:

O julgamento realizado pelo Legislativo não poderá ser modificado pelo Judiciário, pois lhe falece competência para entrar na matéria. **O Judiciário poderá analisar se houve ou não observância dos princípios constitucionais, mormente os do contraditório e da ampla defesa, bem como se o rito procedimental do julgamento foi observado (devido processo legal).** (grifo nosso)

Acerca do assunto, deparamo-nos com os seguintes arestos de tribunais pátrios:

MANDADO DE SEGURANÇA - DIREITO MUNICIPAL - TRIBUNAL DE CONTAS - PARECER TÉCNICO CONTÁBIL - JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO - CÂMARA MUNICIPAL - PODER JUDICIÁRIO - ANÁLISE DA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO. A Câmara Municipal exerce função fiscalizadora da execução contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional do Município, preservado o princípio da independência dos poderes pela participação obrigatória do Tribunal de Contas do Estado, ou Conselho de Contas Municipais, que emite parecer em relação às contas prestadas pelo Chefe do Executivo Municipal, meramente opinativo. Nos termos do artigo 31 e parágrafos da Constituição da República, a Câmara Municipal fiscaliza a regularidade das contas da administração do Município, exercendo atividade de controle administrativo de nítido cunho jurisdicional. O legislador-julgador é auxiliado pelo Tribunal de Contas e, analisando as provas que instruíram o procedimento, decide o mérito. A decisão final é o resultado de atividade intelectual decorrente da análise de todas as provas produzidas e não somente do parecer do Tribunal de Contas. Devem ser observados os princípios e normas que balizam o processo judicial e os atos administrativos em geral. (TJ-MG 106370705503880011 MG 1.0637.07.055038-8/001(1), Relator: CARREIRA MACHADO, Data de Julgamento: 26/08/2008, Data de Publicação: 16/09/2008)

ADMINISTRATIVO. CÂMARA MUNICIPAL. EX PREFEITO. REJEIÇÃO DAS CONTAS. CONTROLE JURISDICIONAL. NÃO OBSERVÂNCIA DA

³ LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. Editora JusPODIVM, 2012, pags. 321/322.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

LEGALIDADE E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. (...). NULIDADE DO ATO. DECRETAÇÃO. 1. O procedimento político administrativo de tomada de contas do Prefeito Municipal, que se materializa em julgamento pela Câmara Municipal, admite o controle jurisdicional quanto ao aspecto da legalidade e obediência à garantia constitucional do devido processo legal. (TJ-SP - REEX: 48788920088260453 SP 0004878-89.2008.8.26.0453, Relator: Amorim Cantuária, Data de Julgamento: 30/08/2011, 3ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 09/09/2011)

O Pretório Excelso também já teve oportunidade de decidir caso análogo:

JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL. PODER DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES (CF, ART. 31). PROCEDIMENTO DE CARÁTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DA PLENITUDE DE DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CF, ART. 5º, LV). IMPRESCINDIBILIDADE DA MOTIVAÇÃO DA DELIBERAÇÃO EMANADA DA CÂMARA MUNICIPAL. DOCTRINA. PRECEDENTES. TRANSGRESSÃO, NO CASO, PELA CÂMARA DE VEREADORES, DESSAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO DE ILICITUDE CARACTERIZADA. CONSEQÜENTE INVALIDAÇÃO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. AGRAVO IMPROVIDO. - 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, além de supor o indeclinável respeito ao princípio do devido processo legal, há de ser fundamentada, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Constituição da República. (AI 774159/SP - SÃO PAULO; AGRAVO DE INSTRUMENTO; Rel. Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 09/06/2010; Publicação: DJe-120 DIVULG 30/06/2010, PUBLIC 01/07/2010) (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No caso em voga, observa-se que o Decreto Legislativo n. 11/2014, por meio do qual a Câmara Municipal de Buritis deixou de acolher o parecer prévio emanado desse Sodalício, fundou-se na manifestação emitida pela Comissão Permanente de Orçamento, Finanças e Fiscalização daquela Casa de Leis.

O referido pronunciamento, que teve como signatário o Vereador RAIMUNDO DA CONCEIÇÃO, encontra-se nos seguintes termos lavrado:

Em análise do Processo Administrativo nº. 145/2014, que trata sobre a Prestação de Contas referente ao Exercício Financeiro de 2012, de responsabilidade do então Prefeito ELSON DE SOUZA MONTES, constatamos que, embora o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia tenha emitido parecer DESFAVORÁVEL à aprovação das mesmas, **não encontramos fatos de elevada monta que possam dar suporte para a manutenção do entendimento Técnico.**

Assim, diante dos fatos manifestamos parecer FAVORÁVEL à aprovação das Contas referentes ao Exercício Financeiro do ano de 2012, de responsabilidade do senhor ELSON DE SOUZA MONTES. (grifo nosso)

Ora, sem maiores esforços, verifica-se que, *in casu*, não se tratou de fundamentação concisa, mas sim, propriamente, de ausência de fundamentação, porque não fora apontado qualquer elemento imanente ao caso concreto que ancorasse o juízo de mérito esposado pela Câmara Municipal de Buritis.

Vale dizer, não se está a se insurgir defronte às razões de decidir dos edis do Município de Buritis, aliás, nem se poderia, já que o referido *decisum* apresenta-se desguarnecido de fundamentos a lhe conferirem sustentáculo.

Destarte, tendo em vista que, *in casu*, apenas ao Poder Judiciário cabe decretar a nulidade daquele *decisum*, fez-se necessária a presente representação ao coirmão Ministério Público Estadual, a quem compete a tutela do interesse público primário aqui defendido perante o competente órgão jurisdicional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ante o exposto, este órgão ministerial, por meio do presente instrumento, representa os fatos delineados ao Ministério Público do Estado de Rondônia, a fim de que afira a viabilidade de ajuizamento da correspondente ação anulatória em face do malfadado Decreto Legislativo n. 011/2014 da Câmara Municipal de Buritis.

Porto Velho, 10 de junho de 2015.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Rol de documentos anexos:

- 1- Ofício n. 0062/2015/DP-SPJ datado de 28.01.2015, com cópia da Decisão n. 009/2015/GCESS prolatada pelo Conselheiro EDÍLSON DE SOUSA SILVA, datada de 16.01.2015;
- 2- Cópia do Despacho n. 265/2014-SGCE proferido pelo Secretário-Executivo de Controle Externo FRANCISCO BARBOSA RODRIGUES;
- 3- Cópia do Ofício n. 0232/2014/CMB, datado de 24.11.2014, oriundo da Câmara Municipal de Buritis, contendo cópia do Decreto Legislativo n. 011/2014;
- 4- Cópia do Ofício n. 013/GPGMPC/2015 datado de 06.02.2015;
- 5- OF. CMB/GP/nº016/2015 oriundo do Poder Legislativo do Município de Buritis datado de 23.02.2015, contendo cópia do parecer emitido pela Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização e a ata da sessão realizada em 24.11.2014;
- 6- Cópia do relatório conclusivo do corpo técnico do TCE sugerindo a emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas, elaborado após o exercício do contraditório e da ampla defesa;
- 7- Cópia do Parecer n. 478/2013, da lavra da Procuradora-Geral, à época, Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, opinando pela emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas;
- 8- Cópia do Relatório e voto do Conselheiro Edilson de Sousa Silva no sentido da emissão de Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas, acolhendo à unanimidade pelo Pleno do TCE-RO; e
- 9- Cópia do Inteiro teor do Parecer Prévio n. 38/2013-Pleno pela reprovação das contas.