



**PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO
ANÁLISE DAS CONTAS ANUAIS DE GOVERNO EXERCÍCIO 2017 -
PROCESSO REGISTRADO NO TCE SOB O N° 07027/2018-7**

**PROCESSO N° 07027/2018-7.
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE
GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017.
CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA
ASSUNÇÃO. PARECER PRÉVIO N°
00293/2021-TCE PELA
IRREGULARIDADE
DAS CONTAS. DISCORDÂNCIA DO
PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO.**

1. DO RELATÓRIO

Trata-se das Contas Anual de Governo do Município de PORANGA, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do ex-prefeito, Senhor CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA ASSUNÇÃO, Processo nº. 07027/2018-7 que tramita(ou) no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, e após análise realizada pela Conselheira Relatora Patrícia Saboya, levou a emissão de Parecer Prévio **PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS** das Contas, tendo sido acolhido por unanimidade de votos do plenário da Corte de contas.

O referido parecer encontra-se para análise desta Comissão, em atendimento a Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal e Normas Regimentais, que disciplinam a sua tramitação, estando sob a responsabilidade desta a emissão de parecer sobre o julgamento das Contas Anuais de Governo do exercício **financeiro de 2017**, a qual deverá ser julgada pelo Plenário desta Casa, em observância ao disposto na Constituição Federal.

1.1 - DA AUTONOMIA DO PODER LEGISLATIVO

Importa esclarecer que os papéis do Tribunal de Contas do Estado e da Câmara de Vereadores são distintos, cada um com suas respectivas competências no processo de fiscalização.

O Art. 31, CF/88 assim dispõe acerca do Parecer Prévio do TCE:



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**.

(Grifamos)

A Constituição do Estado da Ceará reforça ainda a competência desta Casa de Leis para apreciar e julgar as contas municipais conforme encontramos em seu Art. 77:

Art. 77. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pelas respectivas Câmaras Municipais**, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno dos Poderes Municipais.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais os Municípios respondam, ou que, em nome destes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

(Destacamos)

Reproduzindo a competência que é atribuída à Câmara por força dos normativos acima destacados, os art. 53, *caput*, da Lei Orgânica Municipal assim disciplina:

Art. 53. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida pela Câmara Municipal**, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

(Grifos nossos)

O Regimento Interno desta Câmara Legislativa define, de forma expressa, a competência desta Comissão de Finanças e Orçamentos para emitir parecer acerca da tomada de contas de gestores do município:

Art. 43 - **As comissões são órgãos técnicos compostos pelos Srs. Vereadores, destinados**, em caráter permanente ou transitório, a efetuar estudos, **emitir pareceres especializados**, proceder a investigações e representar o Legislativo.

Art. 48 - Compete á Comissão de Finanças e Orçamento **emitir parecer** sobre as seguintes matérias:

(...)

III - a **prestação de contas do Prefeito** e da Mesa Diretora, propondo a emissão de decreto legislativo **aconselhando a aprovação ou rejeição, observando o parecer prévio do Tribunal de Contas dos Municípios**;

Dessa forma, fica claro que o Poder originário de fiscalização é da Câmara de Vereadores, **QUE POSSUI INTEGRAL AUTONOMIA DECISÓRIA**. Como se vê do texto constitucional, os Tribunais de Contas possuem mera função auxiliar a esta Casa, que pode concordar ou não com os apontamentos, assim como pode vislumbrar situações não elencadas nos pareceres.

Sobre esse ponto, cumpre asseverar que não seria razoável trazer situações que não foram previstas nos respectivos relatórios sob pena de evidenciar clara nulidade administrativa, visto que a defesa somente pode exercer seu trabalho de acordo com o conteúdo dos apontamentos, e já o fez nos autos em comento não sendo correto surpreender a temática com assuntos não discutidos, protegendo a constitucionalidade deste processo, face aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

É razoável, portanto, concluir que o Tribunal de Contas do Estado, nobre instituição que sempre pauta seus trabalhos por princípios éticos, se constitui em mero órgão parecerista e auxiliar, não possuindo a autonomia decisória exclusiva desta Câmara de Vereadores.

Convém ainda destacar que os temas abordados no relatório FORAM MUITO BEM EXPLICITADOS PELO COLENDO TRIBUNAL DE CONTAS, DE IGUAL MODO, A DEFESA ESCRITA APRESENTADA PELO EX-PREFEITO E RESPONSÁVEL PELA PRESTAÇÃO DE CONTAS, QUANDO INTIMADO A APRESENTAR, O FEZ TAMBÉM, SEGUINDO O RIGOR TÉCNICO E EM LINGUAGEM CLARA, MERECENDO DOS



MEMBROS DESTA COMISSÃO E DOS PARES DESTA CASA NO MOMENTO DA APRECIÇÃO EM PLENÁRIO, A MESMA ATENÇÃO E O MESMO RESPEITO, sendo conveniente destacar, que muitos dos temas em debate, já foram objeto de discussão na Tribuna desta casa, não constituindo novidades para os edis e nem para a população.

Cabe a esta casa, se quiser, receber e analisar de forma absolutamente independente os assuntos analisados, e verificar se as conclusões são adequadas à realidade da gestão pública, julgando em análise de mérito os administradores e suas tomadas de decisão.

Importa fazer este introito no sentido de aclarar que a Câmara Municipal toma suas decisões, conforme seu sentir **e não está restrita ao parecer prévio**, só concordando ou discordando quando assim entender ser medida de Justiça, conforme o senso de cada um dos seus membros, quer seja neste ou em qualquer momento histórico, não merecendo pois, qualquer censura o voto ou manifestação de qualquer um dos edis.

2. DA ANÁLISE DE MÉRITO

No que tange ao mérito da prestação de contas municipal, referente ao exercício de 2017, extrai-se do parecer do TCE que opinou pela rejeição da referida prestação, maiormente considerando as razões do voto da conselheira relatora Patrícia Saboya, observa-se que as aludidas contas foram consideradas irregulares, tendo apenas um fator motivador, a saber:

Créditos adicionais abertos sem amparo legal, em descumprimento ao art. 167, inciso V da Constituição Federal c/c Art. 43, IV da Lei 4320/64, tendo sido levado em conta, o que destacou a relatora Patrícia Saboya em seu voto:

Como bem destacaram a Unidade Técnica (seq. 67 e 84) e a 1ª Procuradoria de Contas (seq. 87), ocorreu a abertura de créditos especiais no valor de R\$ 60.000,00 sem o devido amparo legal, uma vez que não consta nos autos Lei específica para abertura de referidos créditos, assim como ocorreu a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.371.361,43 sem a correspondente fonte de recursos (operação de crédito), uma vez que a LOA de nº 00069/2016 não autorizou a abertura de citada fonte, bem como não foi realizada operação de crédito no



exercício. Desse modo, em concordância com a Diretoria de Contas de Governo e com o Ministério Público de Contas, entendo que as ocorrências acima se constituem de natureza grave, determinantes para desaprovação das contas.

Sendo oportuno destacar que o não repasse integral das contribuições previdenciárias ao INSS foi desconsiderado, posto que a modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno-TCE em relação à jurisprudência firmada no extinto TCM, relativa ao item 9.3 do bojo processual em discussão aceitou a Certidão Positiva de Débitos com Efeitos de Negativa, justificando a falta de repasse das consignações previdenciárias ao INSS, consoante documentos que acompanham o voto da relatora.

Retomando, pois, o cerne desta análise de mérito aos créditos adicionais, percebe esta relatoria que foi fator determinante para decisão pela irregularidade do colendo Tribunal de contas em relação a este aspecto, o fato da constatação de que a Unidade Técnica, muito embora tenha constatado a presença de decretos acostados aos autos, tais **não estavam assinados de próprio punho** pelo Chefe do Executivo, apresentados apenas com a assinatura eletrônica, o que comprometeria a validade, no entendimento dos técnicos do Tribunal de contas.

Ora, excelências! Não se pode conceber que um Tribunal de contas estadual não considere válida como meio de assinatura, o modo eletrônico / digital, pois seria extremamente prejudicial ao que tanto se busca, que é a desburocratização e utilização das tecnologias para facilitar e eficiência dos atos.

A respeito deste ponto, em específico, merece guarida aos argumentos expendidos pelo ex-prefeito em sua defesa prévia e que passa a constar do bojo processual desta análise de contas:

(...)

a assinatura eletrônica e digital é regulamentada pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001, de 24 de agosto de 2001, que dá garantia jurídica aos documentos eletrônicos, atualmente válida, pois não incide na regra da Emenda Constitucional nº 32/2001, publicada em 11 de setembro de 2019.

(...)

Não pode se conceber que o TCE não reconheça como válidos documentos (Decretos) que estejam firmado no formato digital, considerando que está a assinatura digital regulamentada desde



o ano de 2001 através da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, ou seja, a assinatura digital é imposição legal que deve ser reconhecida como válida por todas as Cortes de Contas.

(...)

Inclusive até os conselheiros do TCE utilizam esse tipo digital de assinatura, não sendo razoável que tenha o requerente parecer emitido pelo TCE somente por ter utilizado assinatura digital em decretos que viabilizaram a abertura de créditos quando esse tipo de formato de assinatura está regulamentado desde o ano de 2001.

A respeito da legislação que regula as assinaturas por meios digitais / eletrônicos destacados retro, convém asseverar que os documentos, como os que tratados no processo que ora se julga SÃO PRESUMIDAMENTE VERDADEIROS, consoante disposto em seu Art. 10, §1º que a seguir transcreve-se *ad litteram*:

Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

*§ 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil **presumem-se verdadeiros em relação aos signatários**, na forma do art. 131 da Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.*

Nesta toada, nobres pares, lídimos representantes da sociedade poranguense, escolhidos democraticamente para esta finalidade, também, é forçoso concluir que não houve afronta ao disposto no Art. 167, V da CF/88 c/c Art. 42 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Neste diapasão, convém ainda trazer à baila, discussão de cunho doutrinário e jurisprudencial a respeito da multa aplicada à senhora Helena Alves de Assunção no acórdão 22949/2014 da lavra do extinto TCM, no importe de R\$ 532,05 (quinhentos e trinta e dois reais e cinco centavos), isto porque, a depender do objetivo pelo qual a multa foi imposta, surge a *responsabilização-reparação* ou a *responsabilização-sanção*, cumprindo um estudo mais aprofundado para que se possa amoldar o caso nos ditames constitucionais estabelecidos e do posicionamento firmado no Tema 642 de repercussão geral do STF o que esta comissão conclui neste momento que a multa aplicada pelo extinta corte de contas tinha o condão de sanção e não a finalidade de ressarcimento.



A respeito deste tema, importa destacar o pensamento do professor Fabrício Motta¹:

(... é possível afirmar que a tese indicada para aprovação relativa ao Tema 642, em leitura conjugada que deve ser feita com o inciso VIII e §3º do artigo 71 da CF, alcança tão somente a multa-ressarcitória.

Portanto, do ponto de vista desta Comissão, a multa aplicada, que teve preponderância na decisão do TCE pela irregularidade da prestação de contas de 2017 não merece prosperar, pois, não se leva em conta nem o fato do caráter irrisório do *quantum*, mas a dúvida suscitada pelo ex-prefeito e trazida por este em sua defesa prévia a respeito da obrigação que pesava sobre este em relação à omissão na cobrança que lhe trouxe a pecha perante o órgão técnico da corte de contas estadual.

(Nada obstante, merece esta relatoria destacar, as 18 dezoito) recomendações constantes do voto da eminente relatora, dentre as quais reputo significativo a que "recomenda-se a municipalidade que **encaminhe a Prestação de Contas de Governo em meio eletrônico ao Poder Legislativo dentro do prazo regulamentado nos normativos desta Corte**", ao passo que, esta relatoria, depois de ouvida a comissão, **recomenda seja encaminhado ofício ao chefe do Executivo municipal, detalhando cada uma das recomendações de melhoria dos mecanismos de controle interno para a otimização das situações relatadas nos itens 1.1, 2.2, 2.3, 3.0, 4.2, 5.1, 7.0, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4.1, 9.3, 9.4, 10.3, 10.5, 10.7, 10.9 e 11.0**, posto que são fundamentais para que a Municipalidade tenha garantia do cumprimento dos princípios constitucionais e infraconstitucionais aplicados ao âmbito administrativo desta comuna poranguense.

3. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto no presente, esta relatoria, após sopesar:

a) o parecer do Tribunal de Contas do Estado da Ceará que opina pela irregularidade das contas da Prefeitura Municipal de Poranga - Ceará, relativas ao exercício financeiro de 2017;

b) as teses de defesa do senhor Carlisson Emerson Araújo da Assunção, ex-gestor municipal responsável pelas contas do exercício financeiro de 2017;

¹ https://www.conjur.com.br/2021-set-16/interesse-publico-competencia-execucao-multas-aplicadas-pelos-tcs#_ftn3



c) o caráter opinativo do parecer do TCE quando sugere a rejeição das contas, contrastada com **a soberania da Câmara Municipal de Vereadores** para julgar a prestação de contas municipais;

d) A possibilidade de a Câmara Legislativa adotar posição contrária àquela sugerida pelo colendo Tribunal de contas.

Opina pela **APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo, referente ao exercício financeiro de 2017, da prefeitura de PORANGA / Ceará, sob a responsabilidade do ex-prefeito Senhor CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA ASSUNÇÃO, DISCORDANDO do Parecer Prévio nº 00293/2021 - Tribunal de Contas do Estado do Ceará no bojo do processo nº 07027/2018-7, oferecendo para deliberação do Plenário, com competência extraída do Art. 48, III do Regimento Interno dessa Casa de Leis, Projeto de Decreto Legislativo, cuja minuta segue em anexo.

4. DO VOTO

Diante do exposto acima, **OPINO PELA REJEIÇÃO do Parecer Prévio nº 00293/2021 - Tribunal de Contas do Estado do Ceará** que "*opina pela irregularidade, das contas da Prefeitura Municipal de Poranga – Ceará*", relativas ao exercício financeiro de 2017 e consequente emissão de Decreto Legislativo aprovando a referida prestação de contas de responsabilidade do ex-prefeito Senhor CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA ASSUNÇÃO.

Por oportuno, seja oficiado o chefe do Executivo municipal, a observância das melhorias dos mecanismos de controle interno para a otimização das situações relatadas nos itens 1.1, 2.2, 2.3, 3.0, 4.2, 5.1, 7.0, 8.1, 8.2, 8.3, 8.4.1, 9.3, 9.4, 10.3, 10.5, 10.7, 10.9 e 11.0.

Em conclusão dos trabalhos,

Esse é o pronunciamento que deve submetido à consideração dos nobres pares.

Sala das comissões da Câmara Municipal de PORANGA, aos **05 de abril de 2022**.


RAIMUNDO ANTENOR MARINHO PINHO

Relator



**ANÁLISE DAS CONTAS ANUAL DE GOVERNO
EXERCÍCIO FINANCEIRO 2017
RESPONSÁVEL CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA ASSUNÇÃO
PROCESSO REGISTRADO NO TCE SOB O N° 07027/2018-7**

VOTO DA COMISSÃO

Em reunião Realizada, no dia cinco de abril do ano de dois mil e vinte e dois a Comissão de Finanças e Orçamentos, acata o parecer do Relator, vereador Raimundo Antenor Marinho Pinho e manifesta pela apresentação de Projeto de Decreto Legislativo APROVANDO as Contas de Governo do Prefeito do Município de PORANGA, de responsabilidade do senhor CARLISSON EMERSON ARAÚJO DA ASSUNÇÃO, referente ao exercício financeiro de 2017, em discordância com o Parecer Prévio nº 00293/2021 - Tribunal de Contas do Estado do Ceará no bojo do processo nº 07027/2018-7 que trata das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de PORANGA - Ceará, relativas ao exercício financeiro 2017 nos termos do voto do relator. A decisão se deu por maioria, sendo vencido o voto do presidente desta comissão, que votou pela concordância com o parecer emitido pela corte de contas.

Sala das comissões da Câmara Municipal de PORANGA, aos **05 de abril de 2022**.


RAIMUNDO ANTENOR MARINHO PINHO

Relator


REIJANE BEZERRA DE PINHO LEMOS DE AGUIAR

Membro


FRANCISCO ANTONIO CHAVES PORTELA

Presidente