



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

PARECER DA COMISSÃO PERMANENTE DE FISCALIZAÇÃO, FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS

REFERÊNCIA: Processo TCE/MG nº 1.091.649 (Prestação de Contas do Executivo Municipal) e Processo TCE/MG nº 1.104.856 (Pedido de Reexame)

ASSUNTO: Análise do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre as Contas da Prefeitura Municipal de Araporã, relativas ao exercício financeiro de 2019, sob a gestão da então Prefeita, Sra. Renata Cristina Silva Borges.

I. DO RELATÓRIO

Trata o presente expediente da análise pormenorizada do Parecer Prévio exarado pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), no bojo do Processo nº 1.091.649, e mantido em sede de Pedido de Reexame (Processo nº 1.104.856), que opinou pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Araporã, atinentes ao exercício financeiro de 2019, período em que o Poder Executivo Municipal era chefiado pela Sra. Renata Cristina Silva Borges.

A referida documentação foi encaminhada a esta Casa Legislativa para o exercício de sua competência constitucional de julgamento, nos termos do artigo 31 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O Parecer Prévio pela rejeição, emitido originariamente pela Segunda Câmara do TCE/MG em sessão de 20 de maio de 2021, e posteriormente mantido em sede recursal por meio de Acórdão proferido na sessão de 06 de maio de 2025, fundamentou-se, em síntese, na identificação de três irregularidades reputadas como graves pela Corte de Contas, a saber: (i) a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 16.874.227,45, utilizando como fonte a "anulação de dotações", o que, no entendimento do órgão técnico, teria ocorrido sem a devida autorização legislativa, em afronta aos artigos 167, V, da Constituição da República e 42 da Lei nº 4.320/1964; (ii) o repasse de recursos ao Poder Legislativo em valor superior ao limite constitucionalmente estabelecido, no importe de R\$ 55.933,07,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

configurando um excesso de 1,76% sobre o valor limite e infringindo o disposto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal; e (iii) a aplicação de um percentual de 13,64% da receita base de cálculo em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), valor inferior ao piso constitucional de 15%, o que contrariaria os artigos 198, § 2º, inciso III, da Constituição da República e 7º da Lei Complementar nº 141/2012.

Inconformada com a deliberação inicial, a ex-gestora interpôs Pedido de Reexame (Processo nº 1.104.856), no qual apresentou vasta documentação e argumentos jurídicos e contábeis com o fito de elidir as irregularidades apontadas.

Em suas razões, sustentou, em resumo, que a abertura dos créditos suplementares encontrava amparo na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Município; que o suposto excesso no repasse ao Legislativo seria de valor insignificante e decorrente de divergência na apuração da base de cálculo; e que o mínimo constitucional em saúde fora, na realidade, devidamente cumprido, tendo a glosa de valores decorrido de um equívoco formal na análise da origem dos recursos movimentados em contas bancárias específicas.

Posteriormente, em face do Acórdão que negou provimento ao Pedido de Reexame, a ex-gestora opôs Embargos de Declaração, reforçando os argumentos de defesa e apontando omissões e contradições no julgado da Corte de Contas, especialmente no que tange à interpretação sistemática das leis orçamentárias municipais.

Não obstante os argumentos defensivos e a documentação carreada, o Tribunal de Contas manteve a sua posição pela rejeição das contas, encaminhando o Parecer Prévio desfavorável para a deliberação final desta Câmara Municipal.

Cabe, pois, a esta Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, na qualidade de órgão de assessoramento técnico-parlamentar, proceder à análise aprofundada de todo o processado, sopesando os apontamentos do Tribunal de Contas e as justificativas apresentadas pela ex-gestora, à luz das prerrogativas constitucionais conferidas a este Poder Legislativo, para, ao final, emitir parecer conclusivo que servirá de subsídio para a soberana deliberação do Plenário desta Casa.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

II.1. Da Competência Soberana da Câmara Municipal para o Julgamento das Contas do Chefe do Poder Executivo

É de fundamental importância, antes de adentrar ao exame específico das irregularidades apontadas pelo órgão de contas, delimitar com precisão o papel constitucional reservado a esta Câmara Municipal no processo de fiscalização e julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

O arcabouço normativo que rege a matéria, inaugurado pela Constituição da República, não deixa margem para dúvidas quanto à deferência conferida ao Poder Legislativo, representante direto da vontade popular, para proferir o juízo final sobre a gestão dos recursos públicos municipais.

O artigo 31 da Carta Magna é o pilar central que sustenta tal prerrogativa, ao dispor que *"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."*

O parágrafo primeiro do mesmo dispositivo complementa, estabelecendo que *"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."*

A escolha vocabular do constituinte originário não foi aleatória. A expressão "com o auxílio" denota uma relação de cooperação e subsidiariedade, na qual o Tribunal de Contas atua como um órgão de suporte técnico, municiando o Poder Legislativo com informações e análises especializadas, mas jamais substituindo-o em sua função judicante.

A decisão final, portanto, é e sempre será de natureza eminentemente política, a ser exercida pelos parlamentares que detêm o mandato popular para tal. **Ó julgamento das contas de um Prefeito não se resume a uma mera operação aritmética ou a uma verificação fria de conformidade contábil.**

Envolve, sobretudo, uma análise contextual da gestão, ponderando as dificuldades enfrentadas, as prioridades estabelecidas, os benefícios gerados para a comunidade e a



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

ausência de intenção de lesar o erário. Este juízo de valor, que transcende a técnica, é de competência exclusiva e intransferível dos representantes do povo.

II.2. Da Natureza Meramente Opinitiva e Não Vinculante do Parecer Prévio do Tribunal de Contas

Corolário lógico da competência soberana da Câmara Municipal é a natureza estritamente opinativa do parecer emanado do Tribunal de Contas. O documento elaborado pela Corte de Contas, denominado pela própria Constituição de "*parecer prévio*", não possui força de decisão, não vincula o julgamento do Legislativo, nem gera, por si só, quaisquer efeitos jurídicos sancionatórios contra o gestor.

Trata-se, em essência, de uma manifestação técnica qualificada, um subsídio de elevada importância, mas que se submete integralmente ao crivo político da Câmara Municipal.

O parágrafo 2º do já citado artigo 31 da Constituição Federal estabelece que "*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.*".

Esta disposição, por vezes interpretada de forma equivocada, não transforma o parecer em decisão. Pelo contrário, ela reforça a sua natureza opinativa ao prever expressamente a possibilidade de sua rejeição pelo Legislativo.

A exigência de um quórum qualificado (dois terços) para que o parecer do TCE seja derrubado não lhe confere status de julgamento, mas apenas impõe uma maior responsabilidade e um maior grau de consenso político para que os parlamentares discordem da análise técnica do órgão auxiliar.

Ou seja, a regra geral é que o julgamento da Câmara siga a orientação técnica, mas a exceção, plenamente prevista, é a sua superação por uma deliberação política qualificada. Em nenhuma hipótese o parecer prévio se transmuta em julgamento final, seja pelo decurso de prazo, seja pela ausência de manifestação do Legislativo.

II.3. Da Consolidação do Entendimento pelo Supremo Tribunal Federal – Tema 157 de Repercussão Geral e a Análise do Recurso Extraordinário 729.744/MG



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

A questão atinente à competência para o julgamento das contas de Prefeitos e à natureza jurídica do parecer dos Tribunais de Contas foi objeto de aprofundada análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que, em sede de Repercussão Geral, pacificou o entendimento em favor da competência exclusiva do Poder Legislativo Municipal. Trata-se do **Tema 157**, cuja descrição é lapidar:

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 31 da Constituição Federal, se a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo municipal é exclusiva, sendo, por conseguinte, meramente opinativo o parecer prévio do Tribunal de Contas respectivo, que não pode substituir o pronunciamento da Casa Legislativa.

O julgamento do *leading case*, **Recurso Extraordinário 729.744/MG**, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, representou um marco na interpretação do federalismo fiscal e da autonomia municipal, reafirmando os fundamentos da separação dos poderes no âmbito do controle das contas públicas. A ementa do v. Acórdão é suficientemente elucidativa:

Ementa e Acórdão

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, fixar tese nos seguintes termos: **o parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de**



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

A LDO não é uma peça de ficção; é lei em sentido estrito e estabelece as balizas para a execução orçamentária. Ao prever a fonte "anulação de dotações", o Legislativo Municipal já havia manifestado sua vontade e concedido a permissão para tal prática. A LOA, ao autorizar a abertura de créditos suplementares, embora tenha listado outras fontes, não revogou nem excluiu a autorização já concedida pela LDO.

Uma lei (LOA) não pode ser interpretada de modo a esvaziar o conteúdo normativo de outra lei hierarquicamente equivalente e que lhe serve de diretriz (LDO), especialmente quando não há conflito expresso entre elas.

Ademais, como bem apontado pela defesa nos Embargos de Declaração, o próprio Acórdão do TCE/MG se mostra contraditório ao afirmar que a LDO "autorizou prévia e indevidamente a abertura de créditos suplementares" para logo em seguida concluir pela total ausência de autorização.

Se havia autorização, ainda que o TCE a considere "indevida", o fato é que a gestora agiu amparada em ato normativo válido e eficaz aprovado pelo Poder Legislativo, o que descaracteriza por completo a ilegalidade do ato e evidencia a sua boa-fé.

A gestora não agiu à revelia da Câmara; pelo contrário, seguiu as diretrizes por ela traçadas. A divergência reside em uma complexa interpretação técnica sobre a interação entre LDO e LOA, o que não pode ser imputado como falta grave à Chefe do Executivo.

Por fim, a defesa ainda contesta o valor apurado, indicando que o montante correto seria de R\$ 15.955.645,19, o que, embora não altere a natureza da discussão, reforça a existência de controvérsia sobre os dados.

III.2. Do Repasse de Recursos ao Poder Legislativo – Irregularidade de Baixa Materialidade e Ausência de Lesão ao Erário

O segundo apontamento consiste no repasse a maior, no valor de R\$ 55.933,07, ao Poder Legislativo, o que corresponderia a 1,76% acima do limite constitucional. A defesa da ex-gestora contesta o valor, argumentando que a base de cálculo correta da receita do exercício anterior resultaria em um excesso de apenas R\$ 28.406,62, ou 0,12% acima do teto.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

Município (Fonte 102). Portanto, o valor de R\$ 933.775,34, que foi glosado, originou-se de recursos próprios municipais, tendo sido apenas pago por meio daquelas contas.

A irregularidade, se existente, é meramente formal e contábil, referente à segregação de contas e à rastreabilidade dos recursos, e não uma falha material na aplicação do mínimo em saúde. Não há nos autos qualquer indício de que os serviços de saúde deixaram de ser prestados ou de que os recursos foram desviados.

A controvérsia cinge-se a uma questão de técnica de escrituração contábil. Rejeitar as contas de um gestor por uma questão formal de qual conta bancária efetuou o pagamento, quando se comprova que o valor foi efetivamente gasto na finalidade correta e com a fonte de recursos adequada, seria um formalismo exacerbado e desproporcional, que pune a gestora não por uma falha de gestão, mas por uma metodologia contábil que o órgão de controle reputou inadequada.

O direito à saúde da população de Araporã foi, segundo os dados da defesa, integralmente respeitado, com aplicação superior ao mínimo exigido.

IV. DA ABSOLUTA AUSÊNCIA DE DOLO, MÁ-FÉ OU DANO AO ERÁRIO

A análise conjunta das três irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas, sob a ótica dos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da boa-fé objetiva, conduz à inarredável conclusão de que não houve, por parte da ex-gestora Sra. Renata Cristina Silva Borges, qualquer ato doloso, má-fé, desvio de recursos ou dano ao patrimônio público.

As falhas, quando existentes, possuem natureza eminentemente formal, decorrem de divergências de interpretação legal e contábil, e são, em sua essência, de baixíssima lesividade.

No que tange aos créditos suplementares, a ex-prefeita agiu amparada em lei municipal (LDO), demonstrando sua intenção de cumprir a legislação local, e não de agir de forma arbitrária.

Em relação ao repasse ao Legislativo, a diferença percentual é ínfima e não gerou qualquer prejuízo.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

Quanto à saúde, a controvérsia é puramente contábil, sendo que os argumentos da defesa indicam que o mínimo constitucional foi, de fato, superado.

A rejeição de contas é uma medida de extrema gravidade, com profundas consequências para a vida política do gestor. Tal sanção deve ser reservada para atos de improbidade administrativa, para desvios comprovados de verbas, para o abandono deliberado de políticas públicas essenciais, e não para falhas formais ou para divergências de interpretação técnica que não resultaram em dano efetivo à municipalidade ou aos seus cidadãos.

O julgamento político a ser realizado por esta Casa de Leis deve ponderar esses aspectos e avaliar se as falhas apontadas possuem a magnitude necessária para macular toda a gestão de um exercício financeiro.

V. DA CONCLUSÃO E DO PARECER

Diante de todo o exposto, considerando a soberana competência desta Câmara Municipal para o julgamento final das contas do Chefe do Poder Executivo, conforme pacificamente estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 157 de Repercussão Geral;

Considerando a natureza meramente opinativa e não vinculante do parecer prévio emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais;

Considerando que as irregularidades apontadas no referido parecer foram devidamente justificadas pela ex-gestora em suas peças de defesa no âmbito do TCE/MG, demonstrando-se que, no mérito, os atos praticados se revestiram de legalidade, boa-fé e ausência de dano ao erário;

Considerando que as falhas remanescentes, se alguma houver, ostentam caráter meramente formal, não possuindo a gravidade e a lesividade necessárias para ensejar a medida extrema de rejeição das contas;

Esta Comissão Permanente De Fiscalização, Finanças, Orçamento E Tomada De Contas, após detida análise dos autos, manifesta-se e opina pelo **AFASTAMENTO** do Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nos Processos nº 1.091.649 e nº 1.104.856 e, por conseguinte, pela **APROVAÇÃO**, com ressalvas e recomendações, das



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPORÃ

contas da Prefeitura Municipal de Araporã, relativas ao exercício financeiro de 2019, sob a gestão da Sra. Renata Cristina Silva Borges.

É o parecer.

Submeta-se à soberana deliberação do Plenário.

Sala das Comissões, Câmara Municipal de Araporã, 05 de novembro de 2025.

MARISTELA BORGES RIBEIRO

Presidente

Leandro Andrade de Araujo
LEANDRO ANDRADE DE ARAUJO

Relator

Manoel Heleno da Silva
MANOEL HELENO DA SILVA

Membro