



PROCESSO Nº : 180.519-3/2024 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
UNIDADE : PREFEITURA DE MIRASSOL D'OESTE
REPRESENTANTES : ROMEU ANTÔNIO TEIXEIRA DA ROCHA - VEREADOR
LAÉRCIO ALVES PEREIRA - VEREADOR
VICÊNCIA ADVÍNCULA DA SILVA - VEREADOR
REPRESENTADOS : HECTOR ALVAREZ BEZERRA – PREFEITO
JEFFER KLEBER DE OLIVEIRA – SECRETÁRIO DE
ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO
LORENZO VIEIRA PENA – SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA
MARCO ANTÔNIO DOS SANTOS – SECRETÁRIO DE
EDUCAÇÃO, ESPORTE, LAZER E CULTURA
RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTÔNIO MALUF

PARECER COMPLEMENTAR N. 3.795/2025

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA.
PREFEITURA MUNICIPAL DE MIRASSOL
D'OESTE/MT. EXERCÍCIOS DE 2022 E 2023.
ORDENAR A REALIZAÇÃO DE SERVIÇOS SEM
REALIZAÇÃO DE PRÉVIO EMPENHO AOS
SERVIÇOS CONTRATADOS ATRAVÉS DA ATA
DE REGISTRO DE PREÇOS N. 092/2022.
PRELIMINARES DE INCOMPETÊNCIA DO
TRIBUNAL DE CONTAS, ILEGITIMIDADE ATIVA
E CERCEAMENTO DE DEFESA. PRELIMINARES
ACOLHIDAS. PARECER MINISTERIAL PELO
ACOLHIMENTO DE TODAS AS PRELIMINARES,
NÃO CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E
CONSEQUENTE ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.



1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**¹, proposta pelos Vereadores Sr. Romeu Antônio Teixeira da Rocha, Sr. Laércio Alves Pereira e Sr. Vicência Advíncula da Silva, em face da Prefeitura de Mirassol D'Oeste, apontando a suposta existência de pagamentos irregulares à empresa Bem Estar Prestação de Serviços LTDA, no valor total de R\$ 336.952,82, que teriam ocorrido sem a realização do respectivo empenho prévio.

2. O Conselheiro Relator, em **despacho inicial**², determinou o encaminhamento dos autos à 4ª Secretaria de Controle Externo para elaboração de **relatório técnico**³ para manifestação prévia, ocasião em que a equipe técnica apontou a ocorrência do seguinte achado de auditoria:

Achado 1: Realização de despesa sem emissão de empenho prévio (art. 60 da Lei nº 4.320/1964). Descrição do Achado 1: Realização de despesa, no montante de R\$ 336.952,82 (trezentos e trinta seis mil, novecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e dois centavos) sem emissão de empenho prévio, contrariando o art. 60 da Lei nº 4.320/1964. **JB_09**

3. Os interessados foram devidamente intimados para manifestação prévia e a apresentaram de forma conjunta, defendendo, em síntese, a regularidade do processo de despesa e argumentando que os fatos já foram esclarecidos perante Comissão Parlamentar de Inquérito Municipal que, em suas conclusões, não verificou a existência de irregularidades.

¹ Documento Digital nº 425867/2024

² Documento digital n. 428839/2024.

³ Documento digital n. 456413/2024



4. Os autos retornaram à Secretaria de Controle Externo para emissão de **relatório técnico preliminar**⁴, o qual **manteve a irregularidade JB09** para todos os responsáveis.

5. Diante disto, o **Conselheiro Relator**⁵ efetuou juízo positivo de admissibilidade da representação de natureza externa e determinou a citação dos representados.

6. A **defesa**⁶ foi apresentada de forma conjunta, sendo argumentado, preliminarmente, que os representantes não possuem legitimidade ativa, bem como que esta Corte de Contas é incompetente para análise do feito e que houve indevida “expansão injustificada do objeto da representação”, quanto ao mérito foi alegado que não houve pagamento sem o prévio empenho.

7. Em **relatório técnico conclusivo**⁷, a 4ª Secretaria de Controle Externo **concluiu pela permanência do apontamento**.

8. Os autos então foram remetidos ao Ministério Público de Contas para manifestação, ocasião em que foi proferido o **parecer nº 4.448/2024**, no qual o *Parquet* de Contas manifestou-se:

- a) pelo **não acolhimento** da preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas;
- b) pelo **acolhimento e não conhecimento** da representação em razão da ilegitimidade dos representantes, na forma fundamentada no tópico próprio;
- c) pelo **não acolhimento** da preliminar de nulidade de

⁴ Documento digital nº 497304/2024.

⁵ Documento digital n. 498216/2024.

⁶ Documento digital n. 511650/2024.

⁷ Documento digital n. 521476/2024.



cerceamento de defesa;

d) no mérito, em caso de não acolhimento de alguma das preliminares, manifesta pela procedência da representação para que:

d.1) seja **aplicada penalidade pecuniária** aos representados, consistente em multa, individualmente, a ser paga com recursos próprios, nos termos do artigo 327, II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso; e

d.2) seja expedida **determinação** à gestão do Município de Mirassol D'Oeste para que se abstenha de autorizar a execução de serviços sem o prévio empenho da despesa, devendo observar o disposto nos artigos 58 a 70, da Lei n. 4.320/1964 e na Resolução de Consulta n. 16/2023 deste Tribunal de Contas.

9. Com a devida *vénia* ao nobre Procurador de Contas subscritor do parecer nº 4.448/2024, **entendo que assiste razão aos defendentes**, pelas razões que passo a expor.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas

10. Os representados aduzem a incompetência desta Corte de Contas, tendo em vista que o mérito da presente representação está vinculado à alegação pelos representantes de suposta prática de atos de improbidade administrativa por parte dos representados, bem como aos aspectos de conveniência e oportunidade dos atos de gestão adotados, relacionados à situação emergencial instaurada no município de Mirassol D'Oeste/MT.

11. Acrescentaram que a questão em análise já foi previamente discutida e decidida pela Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, a qual, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, analisou as condutas dos representados e, considerando todas as circunstâncias excepcionais e



emergenciais verificadas à época no Município, decidiu pela regularidade dos atos praticados.

12. Ponderaram que os Tribunais de Contas não têm competência para substituir ou rever as deliberações tomadas pelos órgãos legislativos municipais, os quais atuam como legítimos representantes da população local.

13. Desse modo, a atuação do Tribunal de Contas como instância revisora ou recursal das decisões das câmaras municipais seria uma afronta ao princípio da separação dos Poderes, além de violar a autonomia municipal consagrada pela Constituição Federal.

14. Nesse contexto, requereram o reconhecimento da incompetência absoluta deste Tribunal de Contas para analisar e julgar o objeto desta representação, com o consequente arquivamento imediato do feito, tendo em vista que “o pedido de ‘rejulgamento’ da decisão da Câmara Municipal de Mirassol D’Oeste é o único objeto da Representação”.

15. **Assiste razão aos defendentes.**

16. Com efeito, ao encaminhar a documentação que deu origem a presente RNE, os representantes apontaram possível ocorrência de ato de improbidade administrativa a ser apurado.

17. Todavia, eventual análise acerca da existência de ato de improbidade administrativa não está entre as competências dos Tribunais de Contas, cabendo ao Poder Judiciário realizar tal apuração.

18. Consoante pacificado na jurisprudência, não cabe aos



Tribunais de Contas julgarem pessoas, devendo sua análise ater-se aos atos praticados, de maneira que não lhe cabe esmiuçar a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa.

19. Nesse sentido é o entendimento consolidado pelo **Supremo Tribunal Federal** no julgamento do **Tema 899**:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESCRITIBILIDADE.

1. A regra de prescritibilidade no Direito brasileiro é exigência dos princípios da segurança jurídica e do devido processo legal, o qual, em seu sentido material, deve garantir eficácia e proteção real contra o exercício da arbitragem, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em relação à liberdade e à propriedade individual, entre as quais a impossibilidade de permanência infinita do poder persecutório do Estado. 2. Analisando detalhadamente o tema da “prescritibilidade de ações de ressarcimento”, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL concluiu que, somente são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato de improbidade administrativa doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 (TEMA 897). Em relação a todos os demais atos ilícitos, inclusive aqueles atentatórios à probidade da administração não dolosos e aos anteriores à edição da Lei 8.429/1992, aplica-se o TEMA 666, sendo prescritível a ação de reposição de danos à Fazenda Pública.

3. A excepcionalidade reconhecida pela maioria do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no TEMA 897, portanto, não se encontra presente no caso em análise, uma vez que, no processo de tomada de contas, **o TCU não julga pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico das contas à partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização** e apurada a ocorrência de irregularidade de que resulte dano ao erário, proferindo o acórdão em que se imputa o débito ao responsável, para fins de se obter o respectivo ressarcimento.

4. A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal). 5. Recurso Extraordinário DESPROVIDO,



mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição. (grifei)
(RE 636886, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 20/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-157 DIVULG 23-06-2020 PUBLIC 24-06-2020)

20. Assim, **não cabe aos Tribunais de Contas discutirem se há ato de improbidade administrativa**, tampouco aplicar sanções relacionadas. Tal discussão deve ocorrer em ação judicial própria.

21. Outro argumento apresentado pelos defendentes foi de que a Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, por meio de CPI, analisou os fatos em epígrafe e concluiu pela sua regularidade, de forma que a presente RNE trata-se, na prática, de uma espécie de recurso contra a decisão do legislativo municipal.

22. Conforme argumentado pela defesa, vereadores que não ficaram satisfeitos com a decisão da CPI remeteram a presente documentação a esta Corte de Contas como forma de tentar alterar a decisão democraticamente tomada pelo Plenário da Câmara Municipal.

23. Assim, argumenta que o prosseguimento da presente Representação converteria este Tribunal em instância revisora ou recursal das decisões das câmaras municipais. Situação flagrantemente inconstitucional.

24. Para este *Parquet* de Contas **há razão nos argumentos apresentados pela defesa**.

25. Ao compulsar os autos, nota-se que os representantes encaminharam a esta Corte de Contas a vasta documentação produzida pela CPI instaurada pela Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste acerca dos



fatos em análise.

26. Em que pese o Relatório da CPI ter apontado irregularidade, tal Relatório foi rejeitado pelo Plenário da Câmara Municipal.

27. Os vereadores democraticamente eleitos como representantes da população, no exercício de suas competências constitucionais, utilizaram a discricionariedade que lhes é garantida e decidiram pela rejeição do Relatório da CPI.

28. Não há, portanto, qualquer irregularidade em tal trâmite.

29. O encaminhamento, a este Tribunal, da documentação produzida pela CPI, com solicitação de adoção de providências, nos parece, a princípio, manifestação de inconformismo por parte de vereadores que não concordaram com a decisão tomada pelo plenário da Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste.

30. Ocorre que **esta Corte de Contas não tem competência ou atribuição para rever atos e decisões legais e regulares tomados por outros Poderes ou Órgãos Autônomos.**

31. Não apenas não tem tal atribuição, como estaria violando frontalmente a autonomia constitucionalmente assegurada ao Poder Legislativo Municipal.

32. Uma decisão democraticamente tomada por qualquer dos Poderes, respeitando todas as normas constitucionais e legais, não pode ser revista por outro Poder ou Órgão Autônomo sem que haja autorização expressa de norma superior nesse sentido, o que, claramente, não é o caso



dos autos.

33. Acerca da importância basilar do respeito à separação de Poderes, citamos a lição de Montesquieu⁸, em seu clássico “Do Espírito das Leis”:

“Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (MONTESQUIEU, 2007, p. 168).

34. O respeito à separação de Poderes é fundamental para que haja Estado Democrático de Direito, bem como para que haja harmonia institucional e respeito aos direitos e garantias fundamentais.

35. A independência decisória dos parlamentares deve ser respeitada, não cabendo a este Tribunal, ou qualquer outro Poder ou Órgão Autônomo, imiscuir-se no mérito das decisões legitimamente tomadas no exercício de suas funções.

36. Ademais, admitir que o Tribunal de Contas, ainda que indiretamente, possa rever ou modificar decisões das câmaras municipais, além de violar frontalmente a Constituição Federal, abriria precedente temerário, que poderia comprometer a estabilidade das decisões legislativas locais e enfraquecer a autonomia dos municípios.

37. Outrossim, a Constituição Federal⁹ é expressa ao afirmar que

⁸ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Do espírito das leis. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007

⁹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Allisson Carvalho de Alencar
Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalear@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



a titularidade do Controle Externo pertence ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio dos Tribunais de Contas.

38. É pacífico que o texto constitucional não colocou os Tribunais de Contas como meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo, nesse sentido é cristalino o entendimento do **Supremo Tribunal Federal**:

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. NATUREZA DO CONTROLE EXTERNO EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM RELAÇÃO A ATOS ADMINISTRATIVOS DOS MUNICÍPIOS. APRECIÇÃO DE ATOS DE REGISTRO. NATUREZA IMPOSITIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO JULGADO PROCEDENTE. 1. No complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, **a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo.** Precedentes. 2. A Câmara Municipal não detém competência para rever o ato do Tribunal de Contas do Estado que nega o registro de admissão de pessoal. 3. Recurso extraordinário a que se julga procedente. Tese: A competência técnica do Tribunal de Contas do Estado, ao negar registro de admissão de pessoal, não se subordina à revisão pelo Poder Legislativo respectivo. (RE 576920, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-119 DIVULG 13-05-2020 PUBLIC 14-05-2020 REPUBLICAÇÃO: DJe267 DIVULG 06-11-2020 PUBLIC 09-11-2020). (grifei)

39. Em verdade, o texto constitucional estabeleceu diferença de atribuições entre o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas, sendo que ambos possuem competências que diferem, conforme se extrai da brilhante lição do **Ministro Luiz Fux** em seu voto, na qualidade de Relator do **tema de repercussão geral nº 1.287/RG**:

Nesse ponto, destaca-se que, **embora a titularidade da**



função de controle externo seja do Poder Legislativo, os Tribunais de Contas possuem competências próprias, exercidas sem participação direta deste Poder. Como se extrai do texto constitucional e da legislação de regência da matéria, as atribuições dos Tribunais de Contas não se restringem ao auxílio ao legislativo, de modo a abranger não só o exame das prestações de contas (art. 71, I e II, da Constituição) como também a atividade de fiscalização (art. 71, IV, V e VI, da Constituição). As Cortes de Contas podem realizar, por exemplo, inspeções e auditorias por iniciativa própria ou, ainda, para apurar denúncias, e não apenas por solicitação do Poder Legislativo. (grifei).

40. Das normas constitucionais e jurisprudência correlata, constata-se que a titularidade do controle externo pertence ao Poder Legislativo, que o exerce com o auxílio dos Tribunais de Contas, não havendo qualquer subordinação entre os Tribunais de Contas e o Poder Legislativo, apenas diferenças de atribuições.

41. Assim, da mesma forma que não pode o Poder Legislativo alterar decisões regulares e legais tomadas pelos Tribunais de Contas no pleno exercício de suas funções constitucionais, também não pode o Tribunal de Contas, ainda que indiretamente, rever decisões regulares tomadas pelo Poder Legislativo no pleno exercício de suas competências constitucionais.

42. Nesse contexto, resta evidente que, qualquer interpretação que, de alguma forma, permita que os Tribunais de Contas revisem decisão legalmente tomada pelo Poder Legislativo, não só não encontra qualquer embasamento constitucional, como desvia-se significativamente dos princípios e fundamentos jurídicos constitucionalmente estabelecidos, tornando-se uma decisão teratológica.



43. Feitas tais considerações, entende este Ministério Público de Contas que **deve ser acolhida a preliminar de incompetência absoluta desta Corte de Contas** para o julgamento do mérito desta RNE, tendo em vista tratar-se, na prática, de revisão de decisão democraticamente tomada pela Câmara Municipal, o que seria flagrantemente inconstitucional.

2.2 Da ilegitimidade ativa da Representação

44. Em suas razões de defesa, os representados apresentaram preliminar de ilegitimidade ativa dos representantes argumentando que, apesar de a presente RNE ser assinada por Vereadores, estes teriam agido em caráter pessoal e não em exercício do mandato e com o respaldo do Plenário do Poder Legislativo respectivo.

45. A defesa acrescentou que o Plenário da Câmara de Vereadores rejeitou o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito que apurou os mesmos fatos, concluindo pela ausência de quaisquer irregularidades, portanto, entende que a pretensão de representação ao Tribunal de Contas, contrariando a deliberação plenária, mostra-se irregular.

46. Pois bem. O Parecer Ministerial nº 4.448/2024 opinou pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa arguida pelos representados, conclusão com a qual corroboramos.

47. Com efeito, o artigo 191, I, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, prevê como legítimos para a propositura de representação de natureza externa qualquer autoridade pública municipal, dentre outras¹⁰.

¹⁰ Art. 191 As representações de natureza externa poderão ser propostas: I - por qualquer autoridade pública federal, estadual ou municipal [...]



48. Assim, os detentores de mandatos eletivos, dos quais fazem parte os Vereadores, possuem legitimidade para representar e denunciar ao Tribunal de Contas acerca de irregularidades que identifiquem no exercício de seu mandato.

49. O ponto de discussão é definir se no caso dos autos houve o exercício irregular da representação por não contar com aprovação do Plenário da Câmara de Vereadores ou da Comissão Parlamentar de Inquérito.

50. Acerca do assunto, O **STF** estabeleceu, no **tema de repercussão geral n. 832** que o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente o seu direito à informação de interesse pessoal ou coletivo, na forma do artigo 5º, XXXIII, da CRFB/88, não estando sempre sujeito à aprovação do Plenário. Veja:

EMENTA

Direito Constitucional. Direito fundamental de acesso à informação de interesse coletivo ou geral. Recurso extraordinário que se funda na violação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal. Pedido de vereador, como parlamentar e cidadão, formulado diretamente ao chefe do Poder Executivo solicitando informações e documentos sobre a gestão municipal. Pleito indeferido. Invocação do direito fundamental de acesso à informação, do dever do poder público de transparência e dos princípios republicano e da publicidade. Tese da municipalidade fundada na separação dos poderes e na diferença entre prerrogativas da casa legislativa e dos parlamentares. Repercussão geral reconhecida. 1. O tribunal de origem acolheu a tese de que o pedido do vereador para que informações e documentos fossem requisitados pela Casa Legislativa foi, de fato, analisado e negado por decisão do colegiado do parlamento. 2. O jogo político há de ser jogado coletivamente, devendo suas regras ser respeitadas, sob pena de se violar a institucionalidade das relações e o princípio previsto no art. 2º da Carta da República. **Entretanto, o controle político não**



pode ser resultado apenas da decisão da maioria. 3. O parlamentar **não se despe de sua condição de cidadão** no exercício do direito de **acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo**. Não há como se autorizar que seja o parlamentar transformado em cidadão de segunda categoria. 4. Distinguishing em relação ao caso julgado na ADI nº 3.046, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence. 5. Fixada a seguinte tese de repercussão geral: **o parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito**. 6. Recurso extraordinário a que se dá provimento. (RE 865401, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 25-04- 2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-223 DIVULG 18-10-2018 PUBLIC 19-10-2018). (grifo meu).

51. No referido julgamento foi expressamente estabelecido o *distinguishing* quanto à jurisprudência existente de que o controle externo da administração pública deve ser exercido de forma coletiva pelo Poder Legislativo e não de forma individual pelos seus membros:

EMENTA: I. Ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 102, I, a) e representação por inconstitucionalidade estadual (CF, art. 125, § 2º). A eventual reprodução ou imitação, na Constituição do Estado-membro, de princípio ou regras constitucionais federais não impede a arguição imediata perante o Supremo Tribunal da incompatibilidade direta da lei local com a Constituição da República; ao contrário, a propositura aqui da ação direta é que bloqueia o curso simultâneo no Tribunal de Justiça de representação lastreada no desrespeito, pelo mesmo ato normativo, de normas constitucionais locais: precedentes. II. Separação e independência dos Poderes: pesos e contrapesos: imperatividade, no ponto, do modelo federal. 1. Sem embargo de diversidade de modelos concretos, o princípio da divisão dos poderes, no Estado de Direito, tem sido sempre concebido como instrumento da recíproca limitação deles em favor das liberdades clássicas: daí constituir em traço marcante de todas as suas formulações positivas os "pesos e contrapesos" adotados. 2. A fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência dos Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a



Constituição da República pode legitimar. 3. Do relevo primacial dos "pesos e contrapesos" no paradigma de divisão dos poderes, segue-se que à norma infraconstitucional - aí incluída, em relação à Federal, a constituição dos Estados-membros -, não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. 4. **O poder de fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo é outorgado aos órgãos coletivos de cada câmara do Congresso Nacional, no plano federal, e da Assembléia Legislativa, no dos Estados; nunca, aos seus membros individualmente, salvo, é claro, quando atuem em representação (ou apresentação) de sua Casa ou comissão.** III. Interpretação conforme a Constituição: técnica de controle de constitucionalidade que encontra o limite de sua utilização no raio das possibilidades hermenêuticas de extrair do texto uma significação normativa harmônica com a Constituição. (ADI 3046, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2004, DJ 28- 05-2004 PP-00003 EMENT VOL-02153-03 PP-00017 RTJ VOL-00191-02 PP-00510). (grifo meu).

52. A distinção realizada pelo Ministro Relator Dias Toffoli foi no seguinte sentido:

Não se desconhece o que restou decidido na ADI nº 3.046, de que foi Relator o eminente Ministro Sepúlveda Pertence. No referido julgamento, entendeu-se que deveria ser prestigiado o locus jurídico dos princípios da **colegialidade e da separação de Poderes** ao se reconhecer a inconstitucionalidade da Lei estadual paulista nº 10.869/2001, que **autorizava os deputados a fiscalizar, individualmente**, órgãos públicos da administração direta e indireta, examinando todo e qualquer procedimento, processo, documento, arquivo ou expediente; requisitar cópias e buscar informações que julgassem pertinentes (trânsito em julgado em 14/6/04).

Penso, no entanto, que **esse caso se distingue da hipótese aqui julgada, pelos seguintes motivos**: i) em primeiro lugar, porque, naquele caso concreto, a lei estadual inquinada como inconstitucional ampliava por demais o poder do parlamentar ao dispor que a competência para fiscalizar lhe dava livre acesso, sem qualquer restrição, aos órgãos públicos da administração, além de poder para realizar diligências nas instalações, com livre acesso a qualquer dependência das entidades públicas e para requisitar todos os documentos



que estivessem no local fiscalizado, violando o princípio da proporcionalidade; ii) a lei estadual paulista também estava viciada porque não guardava a adequada compatibilidade com as regras de competência dos entes federados, fixados na Constituição Federal; iii) **porque a referida lei paulista entabulou direitos aos parlamentares, de forma individualizada, para além daqueles atribuídos aos mandatários pela Constituição Federal, e regulamentou isso em desfavor do colegiado do próprio parlamento, concedendo àqueles gama de direitos que ultrapassavam os direitos outorgados às autoridades legitimamente competentes e aos cidadãos comuns; iv) e, por fim, porque, por óbvio, ainda não estava em vigor a Lei de Acesso às Informações (Lei nº 12.527/11).** (grifei).

53. Assim, foram fixados os seguintes pontos da atuação parlamentar no controle externo da administração pública: a) **a regra é a observância do princípio da colegialidade**, impedindo que os parlamentares exerçam atividades de controle e fiscalização, na qualidade de vereadores, sem a aprovação pelo respectivo órgão coletivo; e b) **excepcionalmente, no caso de requerimento de informações** de interesse individual ou coletivo, **na qualidade de cidadão**, pode o parlamentar agir individualmente na forma fixada pelo tema de repercussão geral n. 832.

54. Especificamente **quanto às Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs** -, **também é necessária a observância da colegialidade** para a atuação de seus membros, não podendo haver a atuação individual e contrária ao decidido pela instância deliberativa.

E M E N T A: MANDADO DE SEGURANÇA – CPI – DELIBERAÇÕES – PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE DESCONSTITUIÇÃO DE TAIS RESOLUÇÕES POR SIMPLES ATO MONOCRÁTICO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – DOCTRINA – PRECEDENTES – A FIGURA JURÍDICA DO INDICIADO COMO ADEQUADA E PERTINENTE AO MODELO INSTITUCIONAL DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – MAGISTÉRIO DA DOCTRINA QUE SE ORIENTA NESSE SENTIDO –



AUTONOMIA DO INQUÉRITO PARLAMENTAR EM FACE DOS PROCEDIMENTOS DE INVESTIGAÇÃO CRIMINAL – JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – DOUTRINA – POSSIBILIDADE DE ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO FINAL, COM AS RESPECTIVAS CONCLUSÕES, NÃO SÓ AO MINISTÉRIO PÚBLICO, O QUE TRADUZ EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL MÍNIMA (CF, ART. 58, § 3º, “IN FINE”), MAS, TAMBÉM, A OUTROS ÓRGÃOS E AUTORIDADES ESTATAIS (LEI Nº 1.579/52, ART. 6º-A, INCLUÍDO PELA LEI Nº 13.367/2016), COMO O DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL – AUSÊNCIA, NA ESPÉCIE, DE LEGITIMAÇÃO PASSIVA “AD CAUSAM” DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, POIS, ENQUANTO ÓRGÃO DE SIMPLES ENCAMINHAMENTO DO RELATÓRIO DA CPI ÀS INSTITUIÇÕES E AOS AGENTES POR ESTA INDICADOS, NÃO DISPÕE DE COMPETÊNCIA PARA NEGAR EFICÁCIA OU PARA DESCONSTITUIR REFERIDA DELIBERAÇÃO COLEGIADA – A CONDIÇÃO DE MERO EXECUTOR NÃO PERMITE QUALIFICÁ-LO COMO AUTORIDADE COATORA – DOUTRINA – PRECEDENTES – OCORRÊNCIA, AINDA, DE OUTRA CIRCUNSTÂNCIA APTA A GERAR A INCOGNOSCIBILIDADE DA PRESENTE AÇÃO MANDAMENTAL: EXTINÇÃO DA CPI DE QUE EMANARAM TAIS DETERMINAÇÕES – CONSEQUENTE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR – PRECEDENTES – MANDADO DE SEGURANÇA NÃO CONHECIDO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (MS 34864 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05-10-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-226 DIVULG 23-10-2018 PUBLIC 24-10-2018). (grifei).

PRINCÍPIO DA COLEGIALIDADE. – O princípio da colegialidade traduz diretriz de fundamental importância na regência das deliberações tomadas por qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, notadamente quando esta, no desempenho de sua competência investigatória, ordena a adoção de medidas restritivas de direitos, como aquelas que importam na revelação (“disclosure”) das operações financeiras ativas e passivas de qualquer pessoa. A legitimidade do ato de quebra do sigilo bancário, além de supor a plena adequação de tal medida ao que prescreve a Constituição, **deriva da necessidade de a providência em causa respeitar, quanto à sua adoção e efetivação, princípio da colegialidade, sob pena de essa deliberação reputar-se nula.** MS 38101 MC Relator(a): Min. NUNES MARQUES. Julgamento: 13/08/2021. Publicação: 20/08/2021. (grifei).



55. Desse modo, não tendo sido autorizados pela deliberação final da Comissão Parlamentar de Inquérito ou pelo Plenário da Câmara de Vereadores, **não são os representantes partes legítimas para apresentarem a presente RNE**, pois o fizeram em violação aos ditames procedimentais aplicáveis ao seu regramento funcional.

56. Por tais razões, **este *Parquet* de Contas opina pelo acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa dos representantes.**

2.3 Preliminar de nulidade por cerceamento de defesa pela ampliação do objeto da Representação

57. Neste ponto os defendentes sustentaram, em síntese, que: **a)** o objeto da representação deveria ser restrito aos pagamentos sem prévio empenho; **b)** o relatório técnico expandiu o âmbito de verificação para supostos atos de improbidade administrativa e verificação de critérios de conveniência e oportunidade; **c)** o artigo 194, do Regimento Interno, estabelece a necessidade de definição de fatos precisos; e **d)** a ampliação do escopo desvirtua a natureza da representação e dificulta o exercício do contraditório e da ampla defesa.

58. Ainda, detalharam que o objeto inicial da Representação foi claramente delineado para verificar a existência de pagamentos realizados sem prévio empenho, contudo, passou a abarcar uma ampla gama de alegações que extrapolam o objeto inicial, incluindo a apuração de supostos atos de improbidade administrativa e uma revisão dos critérios de conveniência e oportunidade adotados pelos gestores municipais.



59. Acrescentaram que tal ampliação do escopo não apenas desvirtua a natureza da Representação, mas também compromete a segurança jurídica dos representados, que ficam impossibilitados de preparar uma defesa específica, já que não há clareza sobre os novos pontos que estão sendo questionados.

60. Aduziram, ainda, que a indefinição do objeto abre espaço para uma espécie de "*fishing expedition*", onde o processo é utilizado como um meio de investigação ampla e inespecífica, sem um objetivo claro ou delimitado, na tentativa de “pescar” alguma circunstância desfavorável, ou mesmo uma brecha na defesa dos representados, para prejudicá-los juridicamente, “convertendo o processo em um instrumento de perseguição e insegurança jurídica, em vez de um meio de resolução de controvérsias fundado em fatos e evidências”.

61. Nesse sentido, alegaram cerceamento de defesa e violação ao contraditório e ampla defesa.

62. **Assiste razão à defesa.**

63. Com efeito, no Estado Democrático de Direito, os princípios do contraditório e ampla defesa, corolários do devido processo legal, adquirem papel fundamental como instrumentalizadores dos direitos e garantias fundamentais.

64. Em um cenário de valorização da força normativa da Constituição, os mecanismos de controle e fiscalização da Administração Pública ganham ainda maior relevância, atuando na guarda dos valores e princípios constitucionais.



65. Nesse contexto, o papel dos Tribunais de Contas ganha extrema relevância, devendo atuar de forma efetiva, transparente e em conformidade com os direitos e garantias fundamentais.

66. Para tanto, em seus procedimentos devem observar o contraditório, ampla defesa e garantir o devido processo legal.

67. Assim, torna-se imperioso que não haja infringência a tais direitos fundamentais, sob pena de violação ao texto constitucional¹¹.

68. Ademais, vige no ordenamento pátrio o princípio da não surpresa, o qual veda que a parte seja surpreendida com decisões baseadas em fundamentações novas, sobre as quais não tenha tido a oportunidade de se manifestar.

69. Nesse sentido, o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015), em seu artigo 10¹², ao estabelecer o princípio da não surpresa, determinou que o juiz não poderá decidir com base em fundamento sobre o qual não se tenha dado às partes a oportunidade de se manifestar, mesmo que se trate de matéria que deva ser decidida de ofício.

70. São esclarecedores os ensinamentos de Nelson Nery Júnior acerca da importância de que a parte não seja surpreendida com decisão fundada em fatos ou circunstâncias a respeito dos quais não tenha tomado conhecimento:

¹¹ CF/88 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

¹²



"a parte não pode ser surpreendida por decisão fundada em fatos e circunstâncias a respeito dos quais não tenha, previamente, tomado conhecimento, vale dizer, fatos que não esclareçam o porquê da decisão. Essa proibição decorre diretamente da cláusula do devido processo, que integra o princípio do due process of law (CF art. 5º LIV), e do princípio do contraditório (CF 5º LV)" (NERY JÚNIOR, Nelson. Comentários ao Código de Processo Civil. São Paulo: RT, 2015, p. 212).

71. No mesmo sentido, são extremamente pedagógicas as palavras do **Ministro Luis Felipe Salomão**, do **Superior Tribunal de Justiça**, que, ao proferir seu voto no **REsp 1.755.266**, explanou acerca do princípio da não surpresa, estabelecido pelo artigo 10 do CPC. *In Verbis*:

O novel diploma quis, assim, permitir que as partes, para além da ciência do processo, tenham possibilidade de participar efetivamente dele, com real influência no resultado da causa. Em busca de um contraditório efetivo, o normativo previu a paridade de tratamento, o direito a ser ouvido, bem como o direito de se manifestar amplamente sobre o substrato fático que respalda a causa de pedir e o pedido, além das questões de ordem pública, cognoscíveis de ofício, não podendo o magistrado decidir sobre circunstâncias advindas de suas próprias investigações, sem que antes venha a dar conhecimento às partes. Nessa ordem de ideias, especificamente no tocante ao art. 10, princípio da não surpresa, definiu esta Quarta Turma que o fundamento ao qual se refere o dispositivo "é o fundamento jurídico - circunstância de fato qualificada pelo direito, em que se baseia a pretensão ou a defesa, ou que possa ter influência no julgamento, mesmo que superveniente ao ajuizamento da ação -, não se confundindo com o fundamento legal (dispositivo de lei regente da matéria) (STJ - REsp: 1755266 SC 2018/0183510-4, Relator.: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 18/10/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 20/11/2018)

72. No caso específico dos autos, constata-se que a ampliação do escopo da presente RNE, abarcando alegações novas, prejudica o exercício do contraditório e ampla defesa, bem como fere o princípio da não



surpresa, ocasionando prejuízos reais a defesa e violando o devido processo legal.

73. Com efeito, o cerceamento de defesa causado pela indefinição do objeto da Representação resulta em um prejuízo irreparável para os representados, que, ao serem privados da possibilidade de apresentar uma defesa específica e bem fundamentada, ficam expostos ao risco de um julgamento que não observe os princípios constitucionais do devido processo legal.

74. Nota-se, ademais, que a equipe técnica, em Relatório Técnico Preliminar, realizou análise sumária quanto a ocorrência de improbidade administrativa no presente caso.

75. Contudo, consoante já explanado neste parecer, não compete a esta Corte de Contas perquirir acerca da ocorrência, ou não, de ato de improbidade administrativa, sendo tal competência exclusiva do Poder Judiciário.

76. Conforme entendimento consolidado pela Suprema Corte, os Tribunais de Contas analisam fatos e não pessoas, não perquirindo a existência de dolo decorrente de ato de improbidade administrativa, mas, especificamente, realiza o julgamento técnico dos fatos a partir da reunião dos elementos objeto da fiscalização.

77. Resta evidente, portanto, a ocorrência de ampliação indevida no escopo da presente RNE, implicando em prejuízo significativo ao exercício do direito de ampla defesa.



78. Nesse contexto, o Ministério Público de Contas entende que há razão aos representados e opina pelo **acolhimento da preliminar de nulidade por cerceamento de defesa pela ampliação do objeto da Representação**

3. CONCLUSÃO

79. Por todo o exposto, considerando as informações que constam nos autos, o Ministério Público de Contas, no exercício de suas funções institucionais, manifesta-se:

a) pelo **acolhimento da preliminar de incompetência absoluta** desta Corte de Contas para o julgamento do mérito desta Representação de Natureza Externa, tendo em vista tratar-se, na prática, de revisão de decisão democraticamente tomada pela Câmara Municipal de Mirassol D'Oeste, o que seria flagrantemente inconstitucional;

b) pelo **acolhimento da preliminar de ilegitimidade ativa dos representantes**, tendo em vista não terem sido autorizados pela deliberação final da Comissão Parlamentar de Inquérito ou pelo Plenário da Câmara de Vereadores, não sendo partes legítimas para apresentarem a presente Representação de Natureza Externa;

c) pelo **acolhimento da preliminar de nulidade por cerceamento de defesa** pela ampliação do objeto desta Representação;



d) pelo não conhecimento da presente Representação de Natureza Externa, diante do acolhimento de todas as preliminares, e consequente arquivamento dos autos.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 10 de outubro de 2025.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas