



<b>PROCESSO Nº</b>	<b>8.524-3/2020 -</b>
<b>PROTOCOLO</b>	<b>9.582-6/2022</b>
<b>PRINCIPAL</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DE LEVERGER</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>EMBARGOS DE DECLARAÇÃO</b>
<b>EMBARGANTES</b>	<b>EVERTON SANTOS SENA – EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS E PLANEJAMENTO IZAIAS VIEIRA PIRES JÚNIOR – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FAZENDA JOSÉ MANOEL MARÇAL DA COSTA FILHO – SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GESTÃO LUCIANA FERREIRA DE ARAÚJO – EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE GESTÃO LUCIANE ROSA DE SOUZA – EX-PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO THIAGO HENRIQUE LOPES – CONTADOR CONTRATADO MÁRIO LÉO RIBEIRO JÚNIOR – ORÇAMENTISTA DO SETOR DE TRANSPORTE VALDIR PEREIRA DE CASTRO FILHO – EX-PREFEITO MUNICIPAL</b>
<b>ADVOGADO</b>	<b>RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT N.º 11.972-O</b>
<b>RELATOR</b>	<b>WALDIR JÚLIO TEIS</b>

### VOTO

7. Os embargos de declaração é um instrumento jurídico pelo qual as partes podem pedir esclarecimentos ao relator ou ao Tribunal de Contas sobre a decisão monocrática ou acórdão proferido, sendo possível resolver dúvidas causadas por contradições ou obscuridades e do mesmo modo, suprir omissões ou, ainda, apontar erros materiais.

8. Os requisitos de admissibilidade da referida peça recursal, no âmbito desta Corte de Contas, estão dispostos nos artigos 63 e seguintes da Lei Complementar n.º 269/2007, e nos artigos 270 e seguintes da Resolução n.º 14/2007, Regimento Interno desta Corte de Contas, vigente à época da interposição do recurso, sendo: a tempestividade, a legitimidade, o interesse recursal e a dialeticidade recursal (razões recursais formuladas por escrito, com clareza, suficientemente instruídas e





fundamentadas).

9. Não vejo óbice quanto a oposição dessa espécie recursal perante o parecer prévio emitido em contas anuais de gestão, pois este Tribunal tem precedentes em que conhece de embargos de declaração opostos em processos de contas anuais<sup>1</sup>, inclusive, tendo sido admitido em desfavor do Parecer Prévio exarado nas Contas Anuais do Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2020<sup>2</sup>.

10. Em regra, esse recurso não tem o poder de alterar a essência da decisão, e serve apenas para sanar os pontos que não ficaram claros ou que não foram abordados, motivo pelo qual a Lei Civil, mais abrangente, permite o oferecimento dos embargos contra qualquer decisão judicial, para esclarecer obscuridade ou contradição, suprir omissão ou corrigir erro material.

11. Infere-se dos autos que os embargos foram apresentados tempestivamente, as partes são legítimas, há interesse recursal e as razões recursais estão adequadas às exigências da norma vigente.

12. Pelos motivos expostos, extrai-se que a peça recursal é cabível, porquanto manejada sob alegação de contradição na deliberação plenária, o que atende o requisito específico dos embargos declaratórios.

13. Sendo assim, reitero a sua admissibilidade e o seu recebimento no efeito suspensivo, passando a análise das questões de mérito.

## **1. Das Razões Recursais da Embargante**

14. Os embargantes aduziram que os fundamentos utilizados por este relator no voto condutor do Parecer Prévio n.º 21/2022 foram totalmente contraditórios, uma vez não dizem respeito ao rito processual para o julgamento de contas de gestão, que não

---

<sup>1</sup> Protocolos n.ºs 79367/2014 (Julgamento Singular n.º 094/LCP/2015) e 166707/2018 (documento digital n.º 72628/2021);

<sup>2</sup> Processo n.º 221538/2020 – documento digital n.º 45758/2022.





se imiscui nos procedimentos que ensejam emissão de parecer, em desacordo com o disposto no art. 1º da Lei Complementar n.º 269/2007 e no art. 29, I, da Resolução Normativa n.º 14/2007, Regimento Interno deste Tribunal de Contas, vigente à época.

15. Defendem que as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos, as denominadas “contas de governo”, devem receber a emissão de parecer prévio, na forma prevista no artigo 1º, I, da Lei Orgânica do TCE/MT; enquanto as “contas de gestão”, definidas pelo inciso II da mesma lei, deveriam ter sido julgadas pelo Tribunal do Pleno e/ou pelas Câmaras, conforme definia os artigos 29, II e 30-E, II e III do então Regimento Interno desta Corte de Contas.

16. Aduziram que a Lei Complementar n.º 269/2007, traz no capítulo III, Seção I, II e III, as regras que obrigatoriamente devem ser observadas para a instrução e o julgamento das contas anuais de gestão dos chefes dos Poderes Executivos dos Municípios, sob jurisdição do Tribunal de Contas, e que, no mesmo sentido, está estabelecido no art. 165 da Resolução Normativa n.º 14/2007.

17. Complementaram, arguindo que a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seus artigos 47 e 212, é clara no sentido de fixar competência do Tribunal de Contas para apreciar as contas prestadas pelo Governador do Estado e promover o “julgamento” das contas dos administradores e demais responsáveis.

18. E ressaltaram que no Capítulo III, art. 18, da Lei Complementar n.º 269/2007, está positivado que as deliberações relativas ao “julgamento das contas de gestão”, serão formalizadas em **“acórdão”** ou **“julgamento singular”** e publicados no Diário Oficial de Contas.

19. Arremataram que não concordam com a emissão de parecer prévio nos processos de contas de gestão, em que pese tenha como “pano de fundo” as orientações da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - Atricon, calçada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, porque viola os princípios do duplo grau de jurisdição, do devido processo legal, da verdade real dos fatos, do contraditório e da





ampla defesa e da legalidade.

20. No entendimento dos embargantes, o parecer exarado ofende o duplo grau de jurisdição, porque o acórdão não se submete às espécies recursais, o que caracterizaria cerceamento de defesa, e desrespeito ao contraditório e a ampla defesa. E ainda, afirmam que a emissão de parecer viola o devido processo legal, em razão da remessa dos autos diretamente ao parlamento, sem a possibilidade de revisão dos achados remanescentes pelo corpo técnico especializado deste Tribunal de Contas, o que afrontaria a busca pela verdade real dos fatos, estancada pelo julgamento político a ser realizado no Legislativo.

21. Defenderam que a emissão do parecer prévio, neste caso, é contraditória em relação aos procedimentos delineados na instrução processual, cuja deliberação deve ser formalizada por acórdão e não parecer prévio.

22. Por fim, requereram o provimento dos presentes aclaratórios, a fim de verem reconhecida a contradição no ato que ensejou a emissão do Parecer Prévio n.º 21/2022-TP, com base nos dispositivos regimentais delineados e demais legislações citadas.

## **2. Da Análise da Serur.**

23. A Serur manifestou-se quanto ao mérito dos embargos de declaração, justificando que o pilar dos argumentos do parecer prévio combatido é a citação do Recurso Extraordinário n.º 848826, do Supremo Tribunal Federal, em 10/8/2016.

24. Destacou que ao perpassar os autos, observou que os embargantes tiveram diversas oportunidades de manifestação (contraditório, ampla defesa, dilação de prazos e demais pedidos).

25. Saliu que, o Recurso Extraordinário citado na decisão, entre tantos ensinamentos que traz em seu conteúdo, é claro em reproduzir que “*Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio*





*dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º)*”.

26. E que, pedagogicamente, o relator do referido recurso vaticina que o Legislativo Municipal é quem julgará as contas do Chefe do Executivo, utilizando-se do parecer prévio emitido pelos Tribunais de Contas, o que não vincula a sua apreciação, e poderá, inclusive, refutá-lo pelo voto de dois terços dos membros da Câmara Municipal, nos termos do art. 31, §2º, da Constituição da República.

27. Aduziu que a pretensão dos embargantes não merece prosperar, uma vez que, de acordo com o art. 64, § 5º da LOTCE MT: *“Os recursos previstos neste artigo não se aplicam à prestação de contas anual em que o Tribunal emite parecer prévio”*.

28. Mencionou que, de maneira alguma o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso está a usurpar função constitucional ofertada ao Legislativo Municipal de julgar as contas do Prefeito e sugeriu o improvimento do recurso.

### **3. Do Parecer do Ministério Público de Contas.**

29. O MPC mencionou que, partindo do modelo constitucional instituído no país, estando os Estados e Municípios situados dentro do modelo federativo, é claro, por simetria, que ao Poder Legislativo se assentou a competência para julgar as contas anuais de governo dos Prefeitos e Governadores, sobrando às Cortes de Contas a competência para julgar as contas de gestão dos Administradores Públicos de todos os Poderes.

30. Contudo, ressaltou que essa matéria, que até então era tratada de maneira pacífica pelas Cortes de Contas do país, foi alvo de debate no Supremo Tribunal Federal - STF, resultando em controvérsias na jurisprudência, principalmente, em razão do entendimento adotado no Recurso Extraordinário 848.826/DF, onde a Corte concluiu que compete à Câmara de Vereadores o julgamento tanto das contas de governo, como das contas anuais de gestão apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal.





31. Mencionou que, em virtude desse novo entendimento do STF, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon emitiu a Resolução nº 2/2020, na qual recomendou que todos os Tribunais de Contas do Brasil observem os termos da tese jurídica de repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal.

32. Esclareceu que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso mudou sua orientação diante da mudança de entendimento do STF e que já tem jurisprudência formada, aonde vem, diante da apreciação das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, encaminhando dois documentos, quais sejam, Parecer Prévio em razão da responsabilidade do Prefeito, e Acórdão em julgamento aos atos dos demais responsáveis.

33. Entretanto, o *Parquet* de Contas mencionou que a emissão de parecer prévio em detrimento de acórdão não prejudica em nada a ampla defesa e o contraditório, na medida em que se oportuniza aos responsáveis o devido processo legal, com abertura de prazo para apresentação de defesa e interposição de recurso.

34. Por derradeiro, acolheu parcialmente os argumentos da defesa e da equipe de auditoria e se manifestou pela procedência parcial dos embargos de declaração, mantendo o Parecer Prévio nº 21/2022 apenas no que tange aos atos do prefeito, devendo ser emitido acórdão com julgamento pela regularidade ou irregularidade quanto aos atos das demais autoridades.

#### 4. Análise do Relator.

35. Preliminarmente, destaco que não existe responsabilidade por administração de recurso público, sem o respectivo dever de prestar contas. Assim como não há dever de prestar contas, sem a correlativa responsabilidade de gerenciar o recurso público. Eis os termos do parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal:

**Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso





Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único.** Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

36. Tem-se que aos Tribunais de Contas cabe o exercício da função administrativa de acompanhar a execução orçamentária e apreciar as contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos, nos termos em que preceitua o art. 71, II, da Carta da República.

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

(...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

37. Inclusive, a presença do termo julgar no referido artigo, acendeu na doutrina ferrenha, discussão sobre existir ou não atividade jurisdicional exercida pelos Tribunais de Contas.

38. Pois bem. No âmbito desta Corte de Contas, conforme já explicitado no voto do processo originário, o desfecho definido difere do julgamento irregular das contas, muito embora a Lei Complementar n.º 269/2007 – Lei Orgânica do TCE-MT e a Resolução Normativa n.º 14/2007 – Regimento Interno do TCE-MT, vigente à época do voto originário destes declaratórios, disponham sobre essa conclusão.

39. Isso porque, o Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral decidiu no Recurso Extraordinário n.º 848826 que é competência da Câmara Municipal o julgamento das Contas de Gestão, conforme abaixo:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO**





**TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.** I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o **julgamento de todas as contas** de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, **tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes**, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (STF - RE: 848826 CE, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 10/08/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/08/2017)

40. Sobre a matéria, não tenho dúvidas de que a conta de gestão é de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo. Essas, também chamadas de contas de ordenação de despesas, têm nelas examinados, não os gastos globais, mas de cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade. E, muito embora vários outros agentes públicos, de diversos níveis hierárquicos participem do nível operacional da sua execução, seu julgamento não deve ser realizado pelo Tribunal de Contas.

41. Isso porque, o que se aplica a forma de apreciá-la, nada mais é do que o disposto no julgamento acima transcrito “o Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o **julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores**, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre





os Poderes da República (“checks and balances”).

42. Ademais, reitero que o Supremo Tribunal Federal já superou essa discussão a nível de repercussão geral e decidiu que a apreciação, tanto das contas de governo, quanto das de gestão, será feita pelas Câmaras Municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, mediante a emissão de parecer prévio.

43. Logo, não há que se falar em modificar a formalização sobre a deliberação quanto as Contas Anuais de Gestão de Santo Antônio de Leverger para acórdão, já que por orientação pacificada no Judiciário, devem ser formalizadas por meio de parecer prévio.

44. Isso, em que pese o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso diante da mudança de entendimento do STF já tenha jurisprudência não pacificada, aonde vem, diante da apreciação das contas anuais de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, encaminhando dois documentos, quais sejam, Parecer Prévio em razão da responsabilidade do Prefeito, e Acórdão em julgamento aos atos dos demais responsáveis.

45. Por conseguinte, discordo das afirmações do embargante sobre a conclusão processual ofender ao princípio do duplo grau de jurisdição e caracterizar cerceamento de defesa, quanto mais desrespeito ao contraditório e a ampla defesa, violando o devido processo legal.

46. De proêmio, destaco que o parecer prévio pode ser definido como um documento que contém uma análise técnica e formal realizada pelos Tribunais de Contas, que têm função orientativa e não julgadora. Trata-se de uma fonte de informação, independente e imparcial, elaborada por um órgão técnico. Sendo assim, por não conter teor julgador, não cabe deles qualquer espécie de recurso, nem a afirmação de que o estudo impede o duplo grau de jurisdição, que a ele não se aplica.

47. Saliento que na instrução processual das contas anuais, a ampla defesa e o contraditório, mesmo em sede de estudos e análises técnicas, foram amplamente





atendidos. O município teve acesso a todos os procedimentos e atos instrutórios realizados no decorrer do processo, bem como os interessados foram citados e notificados para manifestarem-se sobre as constatações técnicas exaradas nos relatórios, pareceres e decisões.

48. Então, vale dizer que foram atendidos todos os pressupostos que norteiam o princípio do devido processo legal.

49. Além do que, o parecer prévio permite a harmonização entre duas dimensões do controle externo: o controle político, efetivado no julgamento realizado pelo Poder Legislativo sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo, e o controle técnico, efetivado pela emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas, permitindo que esse julgamento, além de um caráter político, possa ser dotado também de um caráter técnico especializado.

50. Nessa esteira, afirmo que não há contradição no parecer emitido nas presentes contas de gestão, já que a contradição que autorizaria o manejo dos embargos de declaração seria a contradição interna, verificada entre os elementos que compõem a estrutura do parecer prévio, e não entre a solução alcançada e a solução que almejava o jurisdicionado<sup>3</sup>.

51. E também não há no caso concreto, qualquer vício a ensejar esclarecimento, complemento ou eventual integração do parecer prévio em questão, pois a atividade e o auxílio técnico desta Corte de Contas foram prestados ao Legislativo Municipal, o qual tem a competência de julgar as contas do gestor municipal, de forma clara e fundamentada.

52. Como não bastasse, o parecer prévio contrário a aprovação das contas municipais, em tela, conteve recomendações e determinações à atual gestão municipal, sobre as quais deve se prezar cumprimento, independentemente de terem sido

---

<sup>3</sup> REsp 1.250.367/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 22/8/2013.





oferecidas e decisão, acórdão ou parecer prévio.

53. Além disso, sobre a irregularidade que supostamente teria resultado potencial prejuízo ao erário, qual seja, o recolhimento em atraso das contribuições previdenciárias da parte patronal e do segurado, do inadimplemento de parcelamentos previdenciários efetivamente contratados, os quais somaram o valor de R\$ 2.087.612,86 (dois milhões, oitenta e sete mil, seiscentos e doze reais e oitenta e seis centavos), bem como o pagamento em atraso das faturas de energia elétrica e telefonia no total de R\$ 70.859,64 (setenta mil, oitocentos e cinquenta nove reais e sessenta e quatro centavos), mais a incidência de juros e multas decorrentes dos supracitados atrasos, foi determinada a abertura de Tomada de Contas Ordinária, visando a sua apuração, da qual resultará o pertinente julgamento dos responsáveis, respeitados os princípios que envolvem o devido processo legal.

54. Por oportuno, reitero que, neste caso, o prefeito era o ordenador de despesas do exercício, ou seja, aquele que tinha o ônus de demonstrar a regular aplicação dos recursos públicos, presumindo-se sua a responsabilidade por irregularidade material ou formal na liquidação da despesa, salvo se conseguisse justificar que a irregularidade foi praticada, exclusivamente, por subordinado que exorbitou das ordens, o que por sua vez, não está registrado nos autos por qualquer documento probatório a respeito.

55. Com base nas razões delineadas acima, profiro meu voto.

### DISPOSITIVO DO VOTO

56. Ante o exposto, com fulcro no artigo 1º, inciso XVI, da Lei Complementar nº 269/2007, c/c artigo 370 e seguintes da Resolução Normativa nº 16/2022, não acolho o Parecer Ministerial n.º 2.645/2022, da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e **VOTO** no sentido de **conhecer** do presente recurso de Embargos de Declaração interposto pelo Senhor Valdir Pereira de Castro Filho, ex-Prefeito Municipal de Santo Antônio de Leverger, e demais interessados, e no mérito, **negar-lhe**





Tribunal de Contas  
Mato Grosso

GABINETE DE CONSELHEIRO  
Conselheiro Waldir Júlio Teis  
Telefones: (65) 3613-7560 / 7505  
E-mail: gab.wteis@tce.mt.gov.br

**provimento**, mantendo inalterado o Parecer Prévio n.º 21/2022 – TP.

Cuiabá, 31 de março de 2022.

(assinatura digital)<sup>4</sup>  
**WALDIR JÚLIO TEIS**  
Conselheiro Relator

---

<sup>4</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

