

ACÓRDÃO Nº 009335/2025-PLENV

1 PROCESSO: 238430-1/2024

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 INTERESSADO: WAGNER DOS SANTOS CARNEIRO

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO VIRTUAL

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO VIRTUAL**, por unanimidade, por **CONHECIMENTO PARCIAL** com **COMUNICAÇÃO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 10

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: Marcio Henrique Cruz Pacheco, José Maurício de Lima Nolasco, Marianna Montebello Willemann e Rodrigo Melo do Nascimento

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins e Marcelo Verdini Maia

11 DATA DA SESSÃO: 31 de Março de 2025

Marcelo Verdini Maia

Relator

Marcio Henrique Cruz Pacheco

Presidente

Fui presente,

Vittorio Constantino Provenza

Procurador-Geral de Contas

PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 238.430-1/24
ORIGEM: CÂMARA BELFORD ROXO
NATUREZA: REPRESENTAÇÃO
OBSERVAÇÃO: REPRESENTAÇÃO EM DESFAVOR DA CÂMARA MUNICIPAL, REPRESENTADA PELO SEU PRESIDENTE SR. MARCO AURÉLIO DE ALMEIDA GANDRA E DOS INTEGRANTES DA MESA DIRETORA PELOS FATOS E FUNDAMENTOS A SEGUIR EXPOSTOS.

CÂMARA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO. REPRESENTAÇÃO COM NARRATIVA DE DESCUMPRIMENTO, POR PARTE DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL E DA MESA DIRETORA, DO PRAZO CONSTITUCIONAL PARA APROVAÇÃO DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

PARTE DA REPRESENTAÇÃO QUE DIZ RESPEITO AO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO EM SI. MATÉRIA QUE FOGE À COMPETÊNCIA DESTA CORTE DE CONTAS.

NECESSIDADE DE ESCLARECIMENTOS QUANTO À AUSÊNCIA DE PUBLICIDADE NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA.

CONHECIMENTO PARCIAL. COMUNICAÇÃO.

Trata-se de Representação apresentada pelo Sr. Wagner Dos Santos Carneiro, à época Prefeito do Município de Belford Roxo, em face do Presidente e dos membros da Mesa Diretora da respectiva Câmara Municipal, com narrativa de descumprimento do prazo constitucional para aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em prejuízo ao planejamento financeiro-orçamentário do Município.

Narra o representante que, no dia 11/04/2024, *“encaminhou o Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias para a Câmara dos Vereadores. Todavia, até o presente momento não houve a votação do projeto de lei apresentado, tampouco a publicização”*.

Informa que enviou o ofício nº 330, *“buscando esclarecimentos a respeito da apreciação*

e/ou aprovação do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, aproveitando a oportunidade informou ainda sobre os impactos diretos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual, contudo não logrou êxito em obter resposta do Presidente da Casa Legislativa deste Município”.

Nesse contexto, sustenta que *“as condutas demonstram violação a normativa constitucional, uma vez que sem a deliberação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a conditio sine qua non para elaboração da Lei Orçamentária Anual não existiu. Nesta seara, todo o planejamento financeiro – orçamentário do município será temerário”.*

Além disso, sustenta a ausência de publicização dos atos relativos à aprovação do projeto de lei, na medida em que, *“em consulta ao Portal da Transparência da Casa Legislativa Municipal, não é possível encontrar qualquer documento informando a data da votação, resultado da deliberação do projeto e o Chefe do Poder Executivo Municipal tampouco recebeu a lei para sanção ou veto”.*

Por conseguinte, sustenta o representante que os atos se enquadram em crimes contra a ordem tributária, prevaricação, além de quebra de decoro e improbidade administrativa.

Ao final, requer *“que seja instaurado procedimento nesse Colendo Tribunal de Contas para que se promova a devida apuração dos fatos e adote as providências que se fizerem necessárias, uma vez que amplamente demonstrada que a Casa Legislativa Municipal não cumpriu as suas obrigações constitucionais”,* assim como *“seja determinada a aplicação das sanções previstas nos artigos 60, §2º c/c 63, III c/c 66 da Lei Complementar 63/90”.*

Em atenção ao art. 113 do Regimento Interno desta Corte e ausente pleito cautelar, remeti os autos ao Núcleo de Distribuição da Secretaria Geral da Presidência – NDP, a fim de possibilitar a manifestação da Secretaria-Geral de Controle Externo e do Ministério Público de Contas (despacho saneador de 29/10/2024).

Remetidos os autos à Coordenadoria Setorial de Contas de Governo Municipal - CSC-MUNICIPAL, a especializada formulou proposta de encaminhamento por não conhecimento da Representação e arquivamento do processo, nos seguintes termos (Informação de 17/01/2025):

I – O NÃO CONHECIMENTO da presente Representação, por não se encontrar revestida de todos pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno.

II – A COMUNICAÇÃO ao representante dando ciência da decisão deste Tribunal, nos termos do art. 110 do Regimento Interno.

III – O ARQUIVAMENTO do processo.

O Ministério Público de Contas, devidamente representado por seu Procurador-Geral, se manifestou parcialmente de acordo com as medidas sugeridas pelo Corpo Técnico, por entender pelo prosseguimento na análise das questões relacionadas ao Portal da Transparência da Câmara, a ensejar o conhecimento parcial da Representação e comunicação ao Presidente da Câmara, a saber (Informação de 23/01/2025):

Nestes termos, opinamos, em divergência ao corpo instrutivo, **pelo conhecimento parcial da presente representação**, face à ausência de transparência, até a presente data, de todo o acervo legislativo que tramitou durante o ano de 2024 no Portal do município, o que, com certeza prejudica a atuação desta Corte de Contas em diversas frentes.

Entendemos, como consequência, que o atual Presidente da Câmara dos Vereadores deverá ser **comunicado** para se **manifestar sobre os fatos representados**, determinando-lhe que disponibilize tais informações o mais rápido possível no Portal da Transparência, a fim de cumprir o que preceitua a Lei Federal nº 12.527/2011. Complementando a proposta de encaminhamentos, entendemos que o representante deverá ser comunicado desta decisão nos termos regimentais, e que deve ser sobrestada a apreciação do mérito da presente representação para o momento processualmente adequado.

Como conclusão e face aos fatos gravíssimos reportados que repercutem inclusive na esfera criminal, nos reservamos ao direito de emitir novo juízo de valor e novo parecer, após a formação do contraditório e subsequente reanálise do caso, se entendermos cabível que deva ser dada **ciência ao MP Estadual** para eventual apuração de ato de improbidade.

É O RELATÓRIO.

Em apertada síntese, a presente Representação diz respeito à narrativa do até então Chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo acerca do descumprimento do prazo constitucional para aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por parte da Câmara Municipal, em prejuízo ao planejamento financeiro-orçamentário do Município.

Ao analisar os elementos que compõem a peça inicial, o Corpo Técnico formulou proposta de encaminhamento por não conhecimento da Representação, ante a ausência de requisitos regimentais de admissibilidade referentes aos incisos II (referir-se a matéria de competência do Tribunal), III (referir-se a órgão ou entidade sujeito à sua jurisdição) e VI (estar acompanhada de prova ou suficiente indício concernente à ilegalidade ou irregularidade) do art. 109 do Regimento Interno deste Tribunal, cabendo colacionar o seguinte trecho da manifestação:

(...)

QUESTÃO II – A irregularidade apontada pelo representante trata da não aprovação pelo Poder Legislativo do projeto de lei sobre as diretrizes orçamentárias. Todavia, a verificação dessa eventual irregularidade não é de competência deste Tribunal de Contas, uma vez que o processo legislativo não está no rol de atribuições definidos nos artigos 1º, 3º c/c 127 da Lei Complementar Estadual nº 63/1990 (Lei Orgânica do TCE-RJ) e mesmo no art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

QUESTÃO III – A jurisdição do Tribunal de Contas, embora seja em todo o território estadual, é limitada as matérias de sua competência, conforme art. 5º de sua Lei Orgânica, e atingindo somente os responsáveis estabelecidos no art. 6º da mesma Lei. Nesse sentido, considerando que o processo legislativo de apreciação de projetos de lei não está entre suas competências, como visto na questão II acima, os membros da mesa diretora da Câmara de Vereadores não estão na jurisdição do TCE-RJ quando do exercício da função legislativa.

QUESTÃO VI – O representante não trouxe aos autos qualquer documento ou suficiente indício que possa confirmar as informações prestadas e sua inicial, tais como:

- A mensagem ao Poder Legislativo com o projeto de lei com as diretrizes orçamentárias e respectivo recebimento pela Câmara;
- Ofício nº 330 encaminhado à Câmara; - Regimento Interno da Câmara;
- Comprovação de outras votações realizadas pela Câmara.

Diante do não atendimento das questões II, III e VI acima, não foram atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno, impedindo o conhecimento da presente representação.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, entendeu que a parte da Representação relativa ao possível descumprimento do prazo constitucional para aprovação da LDO, apesar de se referir a órgão ou entidade sujeito à jurisdição do TCERJ e contar com prova ou suficiente indício concernente à ilegalidade ou irregularidade, não se refere à matéria de competência deste Tribunal, nos seguintes termos:

(...)

No tocante à **legitimidade passiva** (art. 109, III do RITCERJ), é cediço que a Câmara Municipal de Belford Roxo, bem como seus agentes públicos, encontra-se sob a jurisdição desta Corte de Contas, nos termos dos arts. 6º e 7º do RITCERJ.

Neste ponto, **divergimos da especializada porque em nosso Regimento Interno há dois critérios que devem ser independentemente satisfeitos**: legitimidade passiva (art. 109, III) e matéria de competência do TCE-RJ (art. 109, II). **Devem ser satisfeitos de forma independente e não de forma combinada.**

Dessa forma, a legitimidade passiva deve ser considerada “*em abstrato*” e não combinada com qualquer outro critério. Assim, a Câmara Municipal se adequa à hipótese em tela, não importando o que constitui o fato representado ou denunciado, isto é, o cerne da irregularidade.

No caso, a análise da especializada concluiu que haveria ilegitimidade passiva porque no exercício regular do poder legislativo, o legislador não estaria sob a

jurisdição desta Corte de Contas. Mas essa combinação de critérios não pode ser admitida, pois se assim o fosse, inexistiria a necessidade de se avaliar independentemente o outro critério, qual seja, o que se refere à matéria de competência do TCE-RJ, uma vez que este, pela lógica, seria corolário do outro.

(...)

Na sequência, quanto aos incisos V e VI do art. 109, observa-se na exordial que o representante apresenta indícios que sustentam adequadamente os fatos representados.

Divergimos da especializada novamente, pois não se sustenta a afirmação de que *“o representante não trouxe aos autos qualquer documento ou suficiente indício que possa confirmar as informações prestadas e sua inicial, tais como”*: a mensagem ao Poder Legislativo com o projeto de lei com as diretrizes orçamentárias e respectivo recebimento pela Câmara; o Ofício nº 330 encaminhado à Câmara; o Regimento Interno da Câmara; e a comprovação de outras votações realizadas pela Câmara.

A uma porque tais documentos são públicos ou deveriam estar publicados, e a responsabilidade por sua publicidade não é do representante e sim da Câmara Municipal. De fato, o representante poderia ter feito acompanhar a presente representação de alguns destes documentos, mas se não o fez, é praxe que se tente realizar diligências para obter tais documentos, que se presume, sejam públicos.

A duas, porque a omissão é perfeitamente sanável, mediante oitiva do jurisdicionado que determine a apresentação de alguns destes documentos, o que, aliás, é o procedimento normal de praxe desta Corte de Contas ao se processar uma representação.

Quanto à demonstração de que interesse não é exclusivamente particular, tem-se por inequívoco que a inércia do legislativo quanto à sua função pública, no que tange aos passos necessários à elaboração do orçamento municipal, prejudica a integralidade da população do município, **sendo fato gravíssimo que não pode ser desconsiderado**. Desta forma, é cristalino que a presente representação é movida por interesse público.

Finalmente, há que se deter acerca do critério do art. 109, II, este de apreciação mais complexa, **que diz respeito à matéria ventilada ser ou não de competência desta Corte de Contas**.

Preliminarmente, no que diz respeito ao processo legislativo que deve culminar com a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), **a deflagração deste processo compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo**, que detém a prerrogativa de encaminhar o projeto de lei, conforme assegurado pelo Art. 165, II da Constituição Federal. Mesmo no caso de omissão do Poder Executivo, e face ao princípio da separação dos poderes, o Poder Legislativo não possui autonomia para a elaboração do projeto da LDO.

Por sua vez, é obrigação do Poder Executivo elaborar e remeter, tempestivamente, diga-se até 15 de abril, tal projeto. E é dever da Câmara apreciá-lo, alterando-o no que for constitucionalmente permitido. Não pode, pois, o Poder Legislativo se furtar do dever de examinar e deliberar sobre o projeto ou simplesmente rejeitá-lo na sua totalidade.

Configuradas tais hipóteses (rejeição total ou não apreciação até o término do prazo previsto), **caberá ao Poder Judiciário, em pronunciamento definitivo, decidir sobre a demanda**. Desta forma, **trata-se de competência do Poder Judiciário** e não do Tribunal de Contas ao qual o ente público se vincula.

Conclui-se que não compete ao Tribunal de Contas investigar o não cumprimento dos prazos, no que tange ao processo legislativo em si, o que conduz à perspectiva de não conhecimento da presente representação. Entretanto, como exposto alguns parágrafos acima, **tratam-se de dois fatos representados**, detalhe este que talvez tenha escapado na apreciação da especializada.

O *Parquet* sugeriu o conhecimento da Representação naquilo que diz respeito às questões da publicidade dos atos no Portal da Transparência da Câmara, dada a ausência de informações no sítio eletrônico, com consequente comunicação ao Presidente da Câmara para que preste esclarecimentos:

Dessa forma, **divergimos da especializada apenas por este detalhe**: conforme informações prestadas pelo representante e corroboradas por meio de diligência de simples execução, **observa-se que não há qualquer informação presente no Portal da Transparência acerca da apreciação ou não do referido projeto**, ora enviado em 11/04/2024. Agrava tal fato que, instados a se manifestar, por meio do referido “Ofício nº 330”, citado na exordial, os legisladores optaram por se quedar inertes.

De fato, em que pese a análise empreendida pelo corpo instrutivo, verifica-se que mediante consulta ao site da Câmara Municipal de Belford Roxo (<https://cmbr.rj.gov.br/>) **não há sequer uma legislação** (de qualquer tipo) cadastrada para o período de 01/01/2024 a 31/12/2024, conforme figura abaixo (acesso em 21/01/2025):

(...)

O que corresponde a dizer que, no que tange à transparência, esta não está sendo cumprida pela Câmara de Vereadores, o que enseja a intervenção desta Corte de Contas. E o problema persiste desde o momento da interposição da representação até a presente data, **revelando-se oportuna a intervenção proposta**.

Uma vez caracterizadas as proposições das instâncias instrutivas, cumpre rememorar que a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas, em auxílio ao respectivo Poder Legislativo, a competência de efetuar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta.

No presente caso os aspectos representados dizem respeito ao processo legislativo em si para aprovação da LDO, matéria que não é de competência desta Corte de Contas. Já no que diz respeito à publicidade dos atos no Portal da Transparência da Câmara, assiste razão ao Ministério Público de Contas em oportunizar ao Jurisdicionado que preste esclarecimentos acerca da omissão.

Com efeito, em nova consulta ao Portal da Transparência do Município não há registro atual das leis orçamentárias em vigor¹. Dessa forma, deve o Jurisdicionado prestar esclarecimentos acerca da omissão, sem prejuízo de que, desde logo, promova a atualização do Portal da Transparência, em atenção à Lei Federal nº 12.527/2011.

Isto posto, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas, residindo a divergência em conhecer o ponto da Representação que diz respeito às questões da publicidade dos atos no Portal da Transparência da Câmara do Município de Belford Roxo.

VOTO:

1. Por **CONHECIMENTO PARCIAL** da Representação, no que tange às questões da publicidade no Portal da Transparência da Câmara Municipal de Belford Roxo.

2. Por **COMUNICAÇÃO** ao Presidente da Câmara Municipal de Belford Roxo, nos termos regimentais, para ciência da presente decisão bem como para que preste esclarecimentos acerca da omissão de dados no seu Portal da Transparência, sem prejuízo de que promova, desde logo, sua atualização, em atenção à Lei Federal nº 12.527/2011.

GCSMVM,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto

¹ Disponível em: <https://portal.cmb.rj.gov.br/lrf?dtini=&dtfim=&cat=103&comp=&descr=&exer=>. Acesso em 24/05/2025.