



CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

PARECER

Processo: 1621/2020

Assunto: ENCAMINHA PARECER PRÉVIO TC 00058/2020-1 NO SENTIDO DE REFORMAR PARECER PRÉVIO 00130/2018-8 (02850/2019-1; 03745/2016-5; 04459/2015 E 04453/2015) - RECOMENDANDO AO LEGISLATIVO MUNICIPAL A APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESALVA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI, SOB RESPONSABILIDADE DO SENHOR ORLY GOMES DA SILVA, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2015.

Setor: Presidência

EMENTA: CONSULTA. JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO. PARECER PRÉVIO TRIBUNAL DE CONTAS. PRAZO DE 60 DIAS PREVISTO NA LEI ORGÂNICA.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal, em caráter excepcional, submetendo o Parecer Prévio do TCE-ES seguido de uma serie de 5 (cinco) questionamentos: “1) Qual o prazo para o Julgamento das Contas a ser observado a partir do recebimento do Parecer do TCE-ES? O previsto no art. 178, § 2º da Lei Orgânica do Município de Guarapari (60 dias) ou o previsto no art. 177, § 1º do Regimento Interno (90 dias)?; 2) Caso o prazo a ser considerado para o Julgamento das Contas tenha se findado, ainda assim deverá o Presidente submeter à votação do Plenário o Julgamento das Contas do Prefeito Municipal? Ou deverá acatar o disposto na parte final do art. 178, § 2º da Lei Orgânica do Município, considerando julgadas as contas nos termos do Parecer Prévio emitido pelo TCE-ES?; 3) Caso o entendimento seja pela impossibilidade de Julgamento das Contas, em razão do decurso de prazo, poderá o Presidente, mesmo sem a apreciação do plenário, emitir Decreto Legislativo declarando aprovadas ou rejeitadas as contas conforme o Parecer Prévio emitido pelo TCE-ES? Se não, qual seria o ato formal apto a declarar o resultado do julgamento das contas, nesse caso?; 4) Sendo necessário o Julgamento das Contas pelo plenário, há a necessidade de se observar algum outro rito formal, além daquele previsto do Regimento





**CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Interno desta Casa?; 5) Que apresente demais orientações que entender pertinentes para o caso.”

Em resumo, trata-se de consulta, oriundo do Chefe do Poder Legislativo, em que, solicita esclarecimentos, em síntese, sobre o procedimento a ser adotado sobre o julgamento das contas anuais pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos termos da Lei Orgânica e Regimento Interno desta Casa de Leis.

Por fim, não iremos tecer juízo de valor sobre qual procedimento será adotado, cabendo única e exclusivamente aos Exmos. Parlamentares, apenas traremos à luz interpretações e demais subsídios a fim de subsidiar da melhor maneira possível a decisão da autoridade competente.

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Da competência da Procuradoria Geral

A Procuradoria Geral tem como propósito basilar em suas atribuições e competência a consultoria, assessoria e assistência jurídicas ao Presidente e Setores da Administração Pública (Poder Legislativo), de maneira a garantir a legalidade de seus atos.

Por efeito, a contextualização da Procuradoria, no âmbito das análises e pareceres, é o estudo e manifestação das consultas que lhe são encaminhadas, sob o enfoque do interesse municipal, mas lastreados precipuamente pelos entendimentos de corrente doutrinária e jurisprudencial majoritária.

No mesmo sentido, é importante esclarecer que as manifestações desta Procuradoria, em regra, têm cunho estritamente consultivo e opinativo, não vinculando





**CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

as decisões dos gestores públicos a elas, mas tão somente para lhes dar respaldo e elementos ao tomá-las.

Cumprida ainda à Procuradoria observar as limitações de sua manifestação, no sentido de não adentrar no mérito administrativo dos consulentes, observando tão somente os aspectos jurídicos e legais dos atos que lhe são submetidos.

Nesse sentido, o ilustre professor José dos Santos Carvalho Filho, ao estudar mérito administrativo, dispõe que este consiste na *“avaliação da conveniência e da oportunidade relativas ao motivo e ao objeto, inspiradoras da prática do ato discricionário”*, razão pela qual não compete à Procuradoria o estudo e manifestação sobre o respectivo prisma (In Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Paulo: ATLAS, 2012).

Por fim, considerando tratar-se de consulta do Presidente da Câmara a análise limitar-se-á aos aspectos jurídicos do enquadramento do Projeto de Lei supramencionado as vedações constantes na Lei Complementar de nº 173/2020, ressalvando, que toda instrução e indicação técnica é de responsabilidade exclusiva do setor interessado.

2. Dos artigos 31 e 71, I e II da Constituição Federal.

Os principais artigos da Constituição Federal os quais abordam a seara em tela são:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.





**CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

(...)

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

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;

(...)

Por se tratar de regra de repetição obrigatória em âmbito estadual e municipal, a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 47, XIII o julgamento político previstos nos artigos 31 c/c 71, I da CF. Nota-se, que existem dois tipos de julgamentos de contas do chefe do poder executivo, o político e o técnico, sendo o primeiro de competência exclusiva do poder legislativo e o segundo do tribunal de contas.

Podemos inferir que se trata de verdadeira obrigação imposta pelo legislador constitucional a qual recai sobre os nobres representantes do povo, sob pena de incorrer em uma omissão inconstitucional, ou seja, com base no sistema de pesos e contrapesos, compete aos representantes do legislativo local analisar se o cronograma avalizado nas urnas foi realmente executado pelo chefe do poder executivo eleito, garantindo, com isso, a prevalência da vontade da maioria com respeito ao direito das minorias.

O julgamento realizado pelas Câmaras Municipais das contas apresentadas pelo Executivo visam aplicar a pena de inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, "g" da Lei Complementar 64/1990, com o auxílio de parecer prévio do Tribunal de Contas, o qual não tem legitimidade para aplicar a punição alhures prevista, por ser competência exclusiva do Poder Legislativo local.

Esse é inclusive o entendimento do Supremo Tribunal Federal, *ex vi*:





**CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

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. (RE 729744, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-186 DIVULG 22-08-2017 PUBLIC 23-08-2017)

Assim, compete, exclusivamente, ao Poder Legislativo julgar as contas anuais do Poder Executivo (julgamento político) para fins de inelegibilidade (artigo 1º, I, "g", da LC 64/1990), com auxílio do Tribunal de Contas, consubstanciando o sistema de pesos e contrapesos, a fim de ratificação da vontade da maioria, com respeito ao direito das minorias.

3. Da Omissão do Regimento Interno (Resolução 04/1997)

O ilustríssimo servidor de carreira desta Casa de Leis, Sr. Vinícius Ribeiro Cortazio, em seu R. Despacho faz apontamentos e questionamentos os quais resultaram na reflexão a seguir.

O julgamento político realizado pelo Poder Legislativo (Artigo 31 da CF c/c Artigo 47, XIII da LO) é um múnus público imposto pela Constituição Federal e não se trata de uma mera faculdade, devendo ocorrer no prazo de até 60 (sessenta dias) da apresentação do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, mesmo que no Regimento Interno disponha de forma divergente.

Insta frisar que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas possui natureza meramente opinativa, ou seja, não substitui o julgamento das contas pelo Poder Legislativo, mas, por previsão Constitucional, somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Isso não significa dizer que o Legislativo pode se abster de julgar as contas anuais, retificando ou ratificando o Parecer Prévio do Tribunal de Contas.





**CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL**

Corroborando esse entendimento o STF decidiu em sede de repercussão geral o seguinte:

Ementa: 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. (RE 848826, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

Vislumbra-se, com isso, que mesmo em uma análise sistemática da Constituição Federal (artigo 31) e da Lei Orgânica Municipal (artigo 47) a priori levar a conclusão de que se o Poder Legislativo não julgar as contas em tempo hábil prevalecerá o Parecer Prévio do Tribunal de Contas, conforme demonstrado alhures não é o que prevalece na jurisprudência da nossa Suprema Corte, a qual entende que esse tipo de julgamento compete exclusivamente ao Legislativo Local, sob pena de omissão inconstitucional.

Após essa breve introdução, iremos nos debruçar sobre os questionamentos apontados no R. Despacho.





CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

1) Qual o prazo para o Julgamento das Contas a ser observado a partir do recebimento do Parecer do TCE-ES? O previsto no art. 178, § 2º da Lei Orgânica do Município de Guarapari (60 dias) ou o previsto no art. 177, § 1º do Regimento Interno (90 dias)?

Deverá ser seguido o prazo estabelecido pela Lei Orgânica Municipal, ou seja, o prazo de 60 dias.

2) Caso o prazo a ser considerado para o Julgamento das Contas tenha se findado, ainda assim deverá o Presidente submeter à votação do Plenário o Julgamento das Contas do Prefeito Municipal? Ou deverá acatar o disposto na parte final do art. 178, § 2º da Lei Orgânica do Município, considerando julgadas as contas nos termos do Parecer Prévio emitido pelo TCE-ES?

Com base nas orientações jurisprudências acima expostas, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas não tem o condão de por si só aprovar ou rejeitar as contas do Chefe do Poder Executivo, sendo a inércia injustificada pelo Legislativo configuração de omissão inconstitucional.

3) Caso o entendimento seja pela impossibilidade de Julgamento das Contas, em razão do decurso de prazo, poderá o Presidente, mesmo sem a apreciação do plenário, emitir Decreto Legislativo declarando aprovadas ou rejeitadas as contas conforme o Parecer Prévio emitido pelo TCE-ES? Se não, qual seria o ato formal apto a declarar o resultado do julgamento das contas, nesse caso?

Tendo como base também as orientações jurisprudências expostas, o Decreto Legislativo somente é obrigatório em caso de rejeição das contas pela Câmara Municipal, pois acarretará a inelegibilidade do Chefe do Poder Executivo. No caso de aprovação das contas pelo plenário, aplicando o princípio da simetria, poderá ser utilizado também o Decreto Legislativo, mas somente no caso de julgamento das contas realizada pela Câmara Municipal.





CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROCURADORIA GERAL

4) Sendo necessário o Julgamento das Contas pelo plenário, há a necessidade de se observar algum outro rito formal, além daquele previsto do Regimento Interno desta Casa?

Não. Mas as normas previstas no regimento interno, para terem condições de serem aplicadas, deverão estar em consonância ao estabelecido na Lei Orgânica Municipal e Legislações Vigentes aplicadas ao caso.

5) Que apresente demais orientações que entender pertinentes para o caso.”

Em virtude da Omissão no Regimento Interno em relação ao procedimento de julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo, vislumbramos, com URGÊNCIA, a necessidade de elaboração de um rito específico dentro do Regimento Interno desta Casa de Leis, a fim de se garantir todos os direitos emanados pela Constituição Federal, devido a gravidade que a rejeição das contas apresentadas pode gerar para o gestor público municipal.

CONCLUSÃO

Pelo exposto, **OPINO** pela URGENTE necessidade de elaboração de rito próprio no Regimento Interno para julgamento das contas anuais do Poder Executivo e, até a realização desta alteração legislativa, que sejam adotados os caminhos apontados acima, conforme os apontamentos do parecer, competindo ao gestor garantir o fiel cumprimento aos limites legais estabelecidos, bem como a jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

Guarapari/ES, 13 de maio de 2021

THIAGO BORGES FERREIRA

Procurador
OAB/ES 16301

