



PARECER JURÍDICO Nº 095/2019.

**PROCESSO interno nº: 20684/2019 –
PROCESSOS 00568/2019-1, 05156;2017-9
PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ES. Nº 081/2019.
PARECER PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS DAS CONTAS DO EX-PREFEITO
JANDER NUNES VIDAL – ANO 2016.**

RELATÓRIO – Refere-se ao OFÍCIO Nº 03941/2019, de 09 de abril de 2014, do TCEES, que julgando as contas da Administração Municipal, exercício 2016, após recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Jander Nunes Vidal, que foi provido parcialmente, persistiram as IRREGULARES como adiante demonstrado.:

1 – PARECER PRÉVIO DO TCEES EM ANÁLIS DOS PROCESSOS TC-087/2018 E TC081/2019, REFERENTE ÀS CONTAS DO EX-PREFEITO JANDER NUNES VIDAL:

IRREGULARIDADES ENCONTRADAS

- 1.1.** Abertura de créditos acionais suplementares em montante superior ao autorizado em lei (item 4.1.2. do RT 03/2018)
- 1.2.** Descumprimento pelo Executivo do limite prudencial e legal de despesas com pessoal (item 7.1.1. do RT 03/2018);
- 1.3.** Aumento de despesas com pessoal no período vedado pela lei de Responsabilidade Fiscal (item 7.5.1. do RT 03/2018);
- 1.4.** Transferência de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com a Constituição Federal (item 9.1. do RT 03/2018);
- 1.5.** Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão de parecer do controle interno sobre a prestação de contas atual (item 10.1 do RT 03/2018);

2.0 Acolhimento de justificativas e afastamento da irregularidade pelo Plenário em grau de recurso;



2.1 -Abertura de créditos acionais suplementares em montante superior ao autorizado em lei (item 4.1.2. do RT 03/2018). **Recurso provido.**

2.2. Aumento de despesas com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (item 7.5.1. do RT 03/2018) **Recurso provido.**

2.3. Transferência de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com a Constituição Federal (item 9.1. do RT 03/2018); **Recurso provido.**

3.0– Mantidas as seguintes irregularidades – rejeição da pr. de Contas.

3.1 Descumprimento pelo Executivo do limite prudencial e legal de despesas com pessoal (item 7.1.1. do RT 03/2018); **Recurso rejeitado.**

3.2 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão de parecer do controle interno sobre a prestação de contas atual (item 10.1 do RT 03/2018); **Recurso Rejeitado.**

DA LEGITIMIDADE DO PODER LEGISLATIVO PARA APRECIACÃO DAS CONTAS – TCEES e CÂMARA MUNICIPAL - A Câmara detém legitimidade privativa para apreciar e julgar as contas do Governo Municipal, a partir do Relatório emitido pelo TCEES, estando à matéria assim prevista na LOM:

Art. 63. Compete privativamente à Câmara Municipal:
(...)

§ 8º. Deliberar sobre o Parecer do Tribunal de Contas do Estado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias de seu recebimento, observando o seguinte:

§ 9º. O parecer do Tribunal somente **deixará de prevalecer** por decisão de **2/3 (dois terços)** dos membros da Câmara.

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas, na forma do art. 31 da Constituição Federal, in verbis:



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.

Nesse diapasão frisa-se que ao particular é permitido fazer tudo que a lei não vedar, naquilo que os doutrinadores chamam de legalidade privada, como está posto no art. 5º, inciso II da CF, mas, ao Poder Público só é dado fazer o que a lei determina, e, pelos dispositivos acima citados ficam evidenciados os pressupostos que integram o controle da legalidade pública, expresso no art. 37 da CF, a determinar a apreciação das contas.

Assim vê-se, desde logo que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, com objetivo de subsidiar o julgamento das Contas pelo Legislativo, e, só perde sua eficácia se receber, em plenário, dois terços de votos contrários.

DO VOTO DO PARLAMENTAR NO PLENÁRIO – PARECER QUE NÃO VINCULA - Nesse quadro é importante, deixar esclarecido que o parlamentar no Plenário não está obrigado a votar conforme a Corte de Contas, uma vez que se trata de apreciação de caráter eminentemente político, sendo a Câmara, quem efetivamente JULGA as contas do Prefeito, não estando adstrita, repete-se ao Parecer Técnico do TCEES..

A propósito, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 4048 UF, por sua Segunda Turma, tendo como Relator o Ministro PEÇANHA MARTINS, assentou que: (...)

4. A DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS É PEÇA OPINATIVA QUE NÃO VINCULA NEM PODE OBSTACULIZAR A ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL.



DO PARECER DAS COMISSÕES – PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO SE CONTRÁRIO AO PARECER DO TC – OBRIGATORIEDADE - Cumpre, entretanto, realçar que previamente à apreciação plenária, a recomendação do TCEES, precisa ser objeto de análise com emissão de parecer pelas comissões temáticas da Câmara, especialmente a de Orçamento, e subsidiariamente pela Comissão de Constituição Justiça e Redação Final. Nada impede que seja feito por uma Comissão Mista, ou conjuntamente.

Se a Comissão emitir posicionamento contrário ao que decidiu o TC, não poderá fazê-lo desprovido de fundamento, porque o processo de apreciação das contas traz em si uma forte carga de processo administrativo, sofrendo diretamente influências do ordenamento jurídico incidente na espécie.

Corolário de tal entendimento é a certeza de que o parecer, necessariamente, haverá de ser fundamentado, tomando por base o princípio da motivação dos atos administrativos.

É que, ao emitir parecer contrário àquele expresso na manifestação do Tribunal de Contas a Comissão atrai para si a obrigatoriedade de demonstrar as razões que entendeu suficientes para amparar uma decisão plenária na mesma direção.

É questão de ordem pública, pois a população tem o direito – a comissão o dever – de saber por que o parecer de um órgão especializado ao qual constitucionalmente foi atribuída a fiscalização, e que foi elaborado por técnicos especializados na matéria, não vai prevalecer no Parlamento Municipal.

O parecer é de natureza política, concorda-se, mas não pode ser desprovido de fundamento, sob pena de ser causa de nulidade de todo o processo legislativo, o que pode resultar em prejuízo para o ex-prefeito e em desmerecimento a Casa de Leis.

Sendo, por outro lado, o parecer coerente com a recomendação do TC a Comissão tem sua obrigação motivacional mitigada, já que poderá tomar como base os próprios fundamentos postos no Parecer Prévio do TCE/ES.

E, partindo desse veredicto, - **CONTRÁRIO À REJEIÇÃO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL, EXERCÍCIO 2016** - tem-se que a matéria deve ser submetida à votação desta Casa de Leis, podendo os Srs. Vereadores, se assim entenderem, DISCORDAREM do julgamento pela Corte de Contas, mas, para fazê-lo terão, **OBRIGATORIAMENTE**, que motivar o entendimento de modo a que ele seja capaz de justificar, sob o aspecto político o eu voto, e de forma a dissociar as



razões pela quais o voto foi proferido daqueles parâmetros utilizados pela Corte de Contas.

Ainda assim, reafirma-se, **o parecer do Tribunal de Contas, só deixará de prevalecer se obtiver 2/3 (dois terços) dos votos da composição do Plenário, ou seja, 09 (nove) votos contrários.**

DO RITO PROCESSUAL- AMPLA DEFESA – GARANTIA CONSTITUCIONAL - Embora possa não parecer, o processo legislativo que trata da apreciação de contas do prefeito (ou até mesmo da Mesa Diretora, fosse o caso) deve seguir um rito especial porque, ao final, se as contas forem rejeitadas – como neste caso pretende o TCEES – sanções serão impostas ao ex-prefeito, e, portanto, antes que isso se faça de efetivo, há de se garantir-lhe o mais amplo direito de defesa, como está posto constitucionalmente.

Assim, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, é pela **indispensabilidade da observância da garantia constitucional da ampla defesa e do contraditório no processo político-administrativo de controle parlamentar das contas do Chefe do Poder Executivo local**, em obediência ao disposto nos arts. 5º, LV, e 31, §2º, da Constituição Federal.

Neste sentido, o entendimento da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE 261.885/SP, Rel. Min. Ilmar Galvão, nos seguintes termos:

EMENTA: PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA DE VEREADORES. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DO DIREITO DE DEFESA (INC. LV DO ART. 5º DA CF). Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-Chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c o 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o **parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão.** Recurso conhecido e provido. (RE 261885, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Primeira Turma, julgado em 05/12/2000, DJ 16-03-2001 PP-00102 EMENT VOL-02023-05 PP-00996) (grifei)



Lado outro, exponho, que cabe a Comissão decidir se intima ou não o ex-administrador para ciência e participação do processo, contudo, reforça-se que a intimação deve ter carga de obrigatoriedade, sob risco de nulidade, e do **mandado deve constar, advertência de que a defesa poderá ser realizada em plenário, inclusive por advogado, de modo a que se estabeleça o contraditório.**

Penso, na preservação dos direitos constitucionais apontados, que **o prazo para apresentação de defesa deve ser de 15 (quinze dias)**, antes dos quais as contas não poderão ser apreciadas em Plenário. (aplicação subsidiária do rito comum ordinário, do CPC).

É certo, com a devida vênia dos que pensam em contrário, que manifestação por escrito do ex-prefeito dispensando o decurso de tal prazo ou manifestando-se pela dispensa da formalidade – defesa escrita e oral em plenário – autorizaria, o abreviamento desse julgamento.

Há doutrinadores que entendem que, neste caso, haveria necessidade de se nomear defensor aos interesses do ex-administrador, caso não possua Defensor constituído. Peço vênia para discordar porque se trata de direito disponível, sendo o exercício da defesa uma faculdade e não uma obrigação.

O que não se pode admitir é o julgamento **sem a prévia cientificação do interessado** com a faculdade de exercício da ampla defesa, na hipótese do parecer do TC ser contrário, o que não ocorre no presente caso.

No dia do julgamento, poderá o próprio ex-prefeito, ou seu advogado, fazer uso da palavra por tempo regimental, e, inclusive, ouvir testemunhas que tempestivamente arrolar, na defesa da aprovação das contas, sendo permitido a cada vereador o uso da palavra, em apoio à aprovação, ou em sentido contrário, conforme o caso.

Importante realçar que nenhum vereador que, porventura tenha participado da administração cujas contas estão sendo apreciadas, poderá participar do julgamento.

Realizada a votação, do resultado decorrerá a **expedição de DECRETO LEGISLATIVO que deverá ser publicado, e encaminhado ao Juiz Eleitoral, além de comunicação ao Órgão de Contas, acompanhado de cópia da ata da sessão onde foram julgadas as contas.**



Não me ative a prazos para apreciação das contas porque aprovação por simples decurso de prazo é instituto que não mais existe no processo legislativo, especialmente após as alterações promovidas pela EC 32/2001, no art. 62 da CF.

Colaciona-se, de forma resumida, o roteiro da tramitação do procedimento do julgamento da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Marataízes:

1 – Após a leitura do parecer prévio do TCE/ES, na sessão ordinária, e análise preliminar da assessoria jurídica, deve o Presidente da Câmara enviar às comissões de Justiça, Redação de Leis e Comissão de Economia, Orçamento e Finanças, para que as mesmas no prazo regimental, produzam o respectivo parecer, concordando ou não, com a análise do TC sobre as contas em julgamento;

1.1 – Os pareceres das Comissões Técnicas (Orçamento e Finanças/Justiça e Redação de leis) podem ser preparados em conjunto, após análise minuciosa.

2 – A Comissão de Finanças examinará e emitirá parecer sobre a prestação de contas, concluindo, obrigatoriamente, por projeto de **decreto legislativo** (art. 275, do REGIN), aprovando ou não as referidas contas. Tendo concordado com o parecer do TC, que opinou pela rejeição das contas, pode adotar este em todos os seus termos e, identificadas às irregularidades, **notificar o interessado, responsável pelas contas, por escrito e através de ofício, acompanhado das cópias dos pareceres (das Comissões e do TC), pessoalmente ou por via postal com aviso de recebimento, formulando-se assim a acusação e oportunizando ao Gestor o prazo de quinze dias para apresentar a sua defesa (oral ou escrita) e as provas que desejar produzir.**

3 – Vencido o prazo de quinze dias concedido para defesa, com apresentação da mesma ou não, deverá o Presidente da Câmara na primeira sessão ordinária determinar a leitura da defesa do acusado e o rol de provas e testemunhas, designando o dia do julgamento das contas que deverá ser na próxima sessão ordinária, na qual só se apreciará as contas.

4 – Na sessão de julgamento deverá ser ouvido o Gestor ou seu representante legal, que deverá ser advogado habilitado, tendo o direito de uso da palavra pelo prazo Regimental, concedendo-se a seguir a palavra aos senhores Vereadores, para no prazo, também Regimental, justificarem seu voto.

5 – Após a manifestação plenária do Ex-Prefeito, e, depois de ouvido os Vereadores que quiserem se manifestar sobre o julgamento, o Presidente da Câmara passará a votação, que será nominal e em ordem alfabética, na forma do art. 221, inciso II, do



REGIN. O Parecer Prévio do TCE deixará de **prevalecerá se obtiver 2/3 (dois terços) dos votos da composição do Plenário, ou seja, 09 (nove) votos contrários.**

6 – Concluída a votação, o Presidente da Câmara, fará a apuração, e declarará o resultado, aprovação ou rejeição das contas, e determinará a promulgação do Decreto Legislativo que será assinado pela Mesa.

7 – Após, o Presidente da Câmara Municipal, mandará publicar o Decreto Legislativo de aprovação ou rejeição das contas, no Diário Oficial do Município, no mural e site da Câmara Municipal.

8 – Em seguida, o Presidente da Câmara, dirigirá ofício ao Juiz Eleitoral da Comarca e ao Tribunal de Contas do Estado, com cópia do Decreto Legislativo, cópia da Ata da Sessão de Julgamento e cópia da publicação do referido Decreto.

9 – Ato Final, a comunicação formal ao Tribunal de Contas do Estado, contendo (i)cópia da ata da sessão em que ocorreu o julgamento, com (ii)a relação nominal dos vereadores e o (iii) resultado numérico da votação.

CONCLUSÃO – Em linhas gerais, é esse o procedimento que deverá seguir a Câmara Municipal, quanto ao julgamento das contas do Prefeito Municipal, gestor da administração no ano de 2016, Jander Nunes Vidal, ressaltando a obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e ainda, ao princípio da motivação das decisões deste Poder em conformidade com as explicações acima desenvolvidas, ressaltando uma vez mais, que no julgamento no Plenário, o parecer técnico do TC, só deixará de prevalecer se obtiver o voto de 2/3 dos vereadores, ou seja, 09 votos contrários.

É como vejo.

Marataízes, em 26 de novembro 2019.

Edmilson Gariolli – OAB-ES 5.887
Assessor Jurídico.