



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo

Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

212

PARECER TÉCNICO Nº 007/2022

Assunto: julgamento das Contas Municipais de 2.020.

Sr. Presidente da Câmara Municipal.

1 – INTRODUÇÃO

Para atender a requisição de V. Excelência, a Procuradoria Legislativa desta Câmara de Vereadores apresenta agora seu presente Parecer Técnico-Jurídico a respeito do processo de julgamento das Contas Anuais do Município de Echaporã em 2.020.

O parecer é ofertado nos termos do escudo do art. 133 da Carta da República, combinados com o art. 36, § 2º da Lei Orgânica e da alínea "d" do item 4 do Anexo I da Resolução nº 01/2020 da CME, consubstanciando opinião profissional deste Procurador e formal análise do ordenamento jurídico, com a indicação dos possíveis passos a serem trilhados na sequência.

Em primeiro lugar, cumpre resumir a tramitação do processo até o presente.

O Poder Legislativo Municipal recebeu do Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São, ^{Paulista} o parecer prévio do TC 2796.989.20, que concluiu pela aprovação das contas da Prefeitura de Echaporã no exercício de 2.020, mas que também conteve o encaminhamento de comunicação específica nos termos do art. 1º, § 2º da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51, envolvendo providências a respeito dos apontamentos constantes dos subitens B.1.6 (compensações previdenciárias unilaterais) e B.1.10 (concessão de abono salarial aos Secretários Municipais).

A Secretaria da Câmara adotou as providências constitucionais e regimentais cabíveis e encaminhou a matéria à Presidência da Câmara, que por meio do Ofício/CM/048/2022, enviou cópia do Despacho nº 87/2022 ao sr. Prefeito em 03/08/2022. No Despacho, ademais, consta que ao final dos 60 (sessenta) dias de impugnação por contribuinte, a matéria deveria seguir para a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (arts. 292 a 293-A, RI).

Recebi
23/11/22



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

213

Seguindo, a mencionada Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, ordenou a notificação do Chefe do Executivo para apresentar sua manifestação preliminar em 16/09/2022, tendo a mesma sido protocolada no Legislativo em 29/09/2022.

Os argumentos defensivos estão bem deduzidos na manifestação do Alcaide (fls. 47/58), e podem ser resumidos da seguinte forma: 1) o estado geral do Governo Municipal é inegavelmente positivo, uma vez que todos os indicativos da receita, da despesa e de investimentos apresentaram bons resultados, tendo sido, inclusive, atingidos os índices obrigatórios na Educação e na Saúde, sem jamais atingir os índices máximos com folha de pagamento; 2) a compensação unilateral do valor de R\$ 443.615,37 (quatrocentos e quarenta e três mil, seiscentos e quinze reais e trinta e sete centavos), relativa ao repasse a maior ao INSS de contribuições previdenciárias entre os meses de novembro de 2014 a outubro de 2019, se deu baseada no entendimento do Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário nº 593.068/SC RG (Tema nº 163 de Repercussão Geral), em que se atestou a não incidência da contribuição previdenciária sobre verba que não se incorpora aos proventos de aposentadoria, como terço de férias, serviços extraordinários, adicional noturno e adicional de insalubridade. Nesse sentido, através do Processo Administrativo nº 02/2019, o qual foi instruído com pareceres jurídicos da Diretoria Municipal de Negócios Jurídicos da Prefeitura¹ e da assessoria jurídico contábil da sociedade empresária FÁBIO MARTINS RAMOS ME (CNPJ nº 23.345.699/0001-27). Ao final, as conclusões foram acatadas pelo sr. Prefeito, com a expressa indicação de que a compensação fosse realizada de acordo com a Instrução Normativa RFB nº 1717/2017. Por fim, argumentou o Alcaide que até o presente momento, a Receita Federal do Brasil não adotou nenhuma medida no sentido de autuar o Município pela realização das compensações, e que também por isso restaria configurada a sua legalidade; 3) a incorporação do abono salarial de R\$ 130,00 (cento e trinta reais) na remuneração dos Secretários Municipais, poderia ser admitida, excepcionalmente, como mecanismo que garante direitos sociais fundamentais a esses agentes políticos, os quais, até então, eram equiparados a servidores comissionados no Município. Assim, mesmo com literalidade do art. 39, § 4º, CF, essa situação poderia e deveria ser

¹ Titular a época: Dr^a. Camila Lourenço de Almeida.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã – SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

214

relevada, pois o “prejuízo” ao erário teria sido mínimo, e também porque o princípio da máxima efetividade deveria ser utilizado como baliza para dar o melhor deslinde à questão.

Dando sequência, foram juntados alguns documentos elaborados durante a tramitação do parecer prévio no TCESP, entre os quais se destacam o relatório de fiscalização, os pareceres da ATJ, o parecer do MPC e as notas taquigráficas da sessão de julgamento do parecer prévio.

Ato contínuo, a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade aprovou o Voto do relator, Vereador Marcelo Roldon Peres, transformando-o no Parecer-COFC nº 15/2022, em 13/10/2022, de modo a opinar no sentido de ser necessário apurar as irregularidades constantes dos subitens B.1.6 e B.1.10 constantes à margem do parecer, ao argumento de que em tendo sido requeridas a adoção de providências por parte do TCESP, essas deveriam ser concretizadas, ao menos para que se possa colher provas a respeito da eventual ocorrência de dolo ou culpa grave.

Agora, por decisão da Presidência da Câmara, este Departamento Jurídico foi chamado para apresentar seu parecer a respeito destes autos, para esclarecer se a constituição da Comissão Especial Processante é obrigatória, ou se há alguma alternativa regimental a esse respeito.

É a brevíssima síntese.

2 – ANÁLISE

A) Da interpretação dos arts. 31 e 70 a 75 da Constituição Federal – Posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da natureza do parecer prévio do Tribunal de Contas sobre contas anuais de Prefeitos, e seu respectivo julgamento pelas Câmaras Municipais

De início, cumpre apresentar o *status quaestiones* envolvendo o tema de fundo, muito embora ele já tenha sido bem introduzido pelo Parecer nº 15/2022 da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

215

Como é cediço, o sistema democrático representativo exige que quando um administrador assume a condução de ordenador de despesas cobertas pelo dinheiro público, sua atuação deverá ser fiscalizada pelos sistemas de controle interno e externo, na forma da Constituição e da lei.

Nesse passo, como a proposta do orçamento público é apresentada pelo Poder Executivo, sendo na sequência discutida, votada e fiscalizada pelo Poder Legislativo, compete ao Parlamento atuar como agente externo de vigilância de todos os Poderes, órgãos e entidades da Administração, de modo a permitir que o povo, através de seus representantes, vigie e tome as medidas necessárias para garantir a transparência, a probidade e legalidade dos gastos.

Ocorre, porém, que os representantes do povo eleitos para exercer o mandato parlamentar, em sua esmagadora maioria, não são peritos para avaliar a condução do gasto público, nem sequer eles dispõem de pessoal suficiente para exercer, de forma direta, o controle completo dos gastos.

Foi para resolver isso que desde a Constituição Republicana de 1891 (art. 89 daquela Carta), foi instituído o Tribunal de Contas da União, órgão responsável por previamente analisar a legalidade das despesas públicas do Presidente da República, e encaminha-las para decisão definitiva do Congresso Nacional.

Destarte, em simetria ao modelo federal com suas consecutivas atualizações, no Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas foi originalmente constituído em 1923, sendo suprimido com a Revolução de 1930 e reaberto em 1947, só tendo começado a analisar as contas dos Municípios Bandeirantes a partir da Constituição Paulista de 1967, situação que perdurou após a redemocratização em 1988 e até hoje.

Desta feita, conforme as regras estabelecidas pela Carta Política Brasileira de 88 (art. 75), o modelo federal de organização dos Tribunais de Contas é um princípio de reprodução obrigatória para os Estados-membros, sendo que as regras básicas de organização estão constantes na Seção IX do Capítulo I do Título IV da mesma Constituição.

Vejamos o que textualmente dizem tais dispositivos:



Câmara Municipal de Echaporã

216

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

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, assumira obrigações de natureza pecuniária.

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;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

217

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

§ 1º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

I - mais de trinta e cinco e menos de setenta anos de idade;

II - idoneidade moral e reputação ilibada;

III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;

IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior.

§ 2º Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II - dois terços pelo Congresso Nacional.

§ 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40.

§ 4º O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

21/8

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros. (Grifou-se).

Da leitura da Constituição da República extrai-se que os Tribunais de Contas são órgãos do controle externo que exercem o papel de fiscal da realização das despesas públicas nos mais diversos níveis, exercendo especialíssimo papel na apreciação das contas dos titulares dos Poderes Executivos Federal, Estadual, Distrital e Municipal, mediante aprovação de prévio parecer que é, em seguida, encaminhado ao Poder Legislativo respectivo (arts. 25, *caput*, 29, *caput*, 31, 49, IX, 71, I e 75, CF), para julgamento final.

Além disso, no tocante à específica atribuição de emissão de parecer prévio sobre contas anuais de Prefeitos, o art. 31, § 2º, da Constituição Federal aduz que as conclusões do TC só deixarão de prevalecer pelo voto de 2/3 (dois terços) dos Vereadores da Câmara Municipal, o que é substancialmente diferente do tratamento conferido às votações das contas anuais do Presidente da República e dos Governadores pelos respectivos Parlamentos (art. 49, IX, CF), as quais serão aprovadas ou rejeitadas por maioria simples. Confira-se:

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.

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

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

219

Em suma: as contas anuais dos Poderes Executivos são aprovadas ou rejeitadas através de um julgamento feito pelos Poderes Legislativos, os quais, porém, contarão com a instrução preliminar do parecer prévio dos Tribunais de Contas competentes. Ademais, caso se trate de contas anuais do Poder Executivo Municipal, o parecer prévio do TC competente só deixará de prevalecer pelo voto de 2/3 (dois terços) da Câmara de Vereadores.

Ocorre, porém, que para além da positivação da matéria pelo constituinte, o Poder Judiciário foi chamado, mais de uma vez, a estabelecer a interpretação correta dos dispositivos da Lei Maior, de modo a guarda-la de distorções e injustiças.

O primeiro ponto que precisa ser frisado, ante sua clareza, é que o julgamento das contas precisa obedecer todas as regras e princípios estruturantes do devido processo legal.

Destarte, em sendo o julgamento das contas anuais um procedimento administrativo que pode impor sanções ao titular do Poder Executivo respectivo (ou também a outras pessoas, diga-se de passagem), é absolutamente indispensável que seja observado o contraditório e a ampla defesa perante a autoridade competente (art. 5º, incisos LIII e LIV, CF), com os meios e recursos a ele inerentes (direito a advogado, à produção de provas, etc.), além da motivação na expedição da sentença (que pode ser um Decreto Legislativo ou uma Resolução, conforme dispor a legislação respectiva do ente federativo).

Logo, e isso é fundamental, será absolutamente nulo qualquer ato processual, e especialmente os atos decisórios no plenário, sem que haja pleno respeito ao direito de defesa concedido ao sr. Prefeito, e/ou se não for documentado o motivo que levou os Vereadores (aqui julgadores das contas) a entender pela aprovação ou rejeição das contas.

Nesse passo, mais de uma vez o Supremo Tribunal Federal e os demais Tribunais brasileiros manifestaram essa pacífica jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREFEITO MUNICIPAL. CONTAS REJEITADAS PELA CÂMARA MUNICIPAL. DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. PRECEDENTES. 1. É pacífica a jurisprudência desta nossa Casa de Justiça no sentido de que é de ser assegurado a ex-prefeito o direito de defesa quando da deliberação da Câmara



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

220

Municipal sobre suas contas. 2. Agravo regimental desprovido. (STF – RE 414.908-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 18.10.2011).

Medida cautelar. Referendo. Recurso extraordinário. Apreciação das contas do prefeito. Observância do contraditório e da ampla defesa pela Câmara Municipal. Precedentes da Corte. 1. A tese manifestada no recurso extraordinário, relativa à necessidade de observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa pela Câmara Municipal quando da apreciação das contas do prefeito, após parecer prévio do Tribunal de Contas, encontra harmonia na jurisprudência desta Suprema Corte. Presentes o fumus boni iuris e o periculum in mora. 2. Decisão concessiva da cautelar referendada pela Turma. (STF – AC 2085-MC, rel. min. Menezes Direito, Primeira Turma, DJe 19.12.2008).

EMENTA - APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - PREFEITO MUNICIPAL - JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL - PODER DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES (CF, ART. 31) - DIREITO AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA - PRECEDENTES STF - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO COM O PARECER. Com efeito, o artigo 5º, LV, da Constituição Federal é claro ao dispor que "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.". Assim, constata-se que mesmo tendo ocorrido a produção probatória no âmbito do Tribunal de Contas do Estado, esta também deve ser realizada na seara da Câmara Municipal, permitindo-se ao ex-Prefeito que produza todas as provas que entender cabíveis no julgamento político-jurídico a ser efetivado pelo Poder Legislativo, mormente o julgamento de irregularidade das contas poder resultar em consequências perniciosas para o chefe do executivo municipal. (TJMS - Apelação n. 0800299-86.2020.8.12.0048, Relator: Des. Divoncir Schreiner Maranhão, 1ª Câmara Cível, DJ 25/04/22).

Além dessa primeira questão, contudo, surgiu uma discussão doutrinária a respeito do que fazer se, por exemplo, no contexto de contas anuais de Prefeitos, os Conselheiros do TC tivessem entendido pela ocorrência de alguma impropriedade mais grave, com a eventual aplicação de sanções ao responsável (art. 71, VIII c/c art. 75, CF/88, c/c art. 33, IX, CESP/89), e como isso casaria com a atuação constitucional do julgamento das contas pelo Legislativo Municipal.

Com efeito, para alguns, deveria ser extraído do Texto Magno, a interpretação de que se distinguiriam o aspecto técnico do aspecto político da questão de fundo, de modo a se submeter à Câmara de Vereadores, tão somente o aspecto político (denominado pela doutrina de "contas de governo"), ao passo que a análise técnica seria de exclusiva competência do TC, (as contas de gestão), e que, portanto, o Tribunal de Contas iria conhecer da irregularidade e decidir, em única instância, a respeito da imposição de sanções aos responsáveis.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

221

Em análise perfunctória, parecendo amparar essa distinção, em recente paradigma, o Supremo Tribunal Federal consolidou sua jurisprudência no sentido de que quando o TC aprecia, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta (arts. 71, III e 75, CRFB c/c art. 33, III, CESP), tal decisão não é reversível por decisão do Poder Legislativo Municipal (RE 576.920/RS RG, Tema 47 de Repercussão Geral):

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.** (STF – RE 576.920/RS RG – Pleno – Rel. Min. Edson Fachin – Unânime – DJ 20.04.2020 – DP 09.11.2020 – Grifou-se).

Nesse passo, quando o Tribunal de Contas exerce a competência do inciso III do art. 71 da Carta Magna (diferente, portanto, da competência do inciso I do mesmo art. 71), escapa à análise do Poder Legislativo, qualquer forma de “reanálise” do entendimento da Corte Administrativa, sendo inconstitucionais quaisquer disposições que permitam uma forma de “apelo” à Câmara Municipal quanto a essa matéria.

Vale destacar, porém, que no voto condutor desse julgado, o relator, Ministro Edson Fachin, pontifica que a apreciação do registro de pessoal não é matéria que integra o julgamento das contas, pois pela arquitetura constitucional vigente, o ato administrativo de admissão de pessoal para a Administração Pública é um ato complexo que não termina pela portaria de nomeação (ainda que essa seja válida e produza efeitos desde a sua publicação), pois ela se encontra sob condição resolutiva até que a análise de todo o procedimento seja concluída pelo órgão de contas:

Nos termos da própria jurisprudência desta Corte, o exercício da competência constitucionalmente estabelecida no art. 71, III, da CRFB, complexifica o ato administrativo, isto é, enquanto não examinada a legalidade pelo Tribunal de Contas da União o ato é válido, mas está submetido à condição resolutiva.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

232

Nesse sentido, a doutrina também tem destacado essas características típicas da competência de registro: "Novamente a Constituição usa o verbo apreciar. Não temos, pois, julgamento de contas, mas simples controle de ato administrativo. O Tribunal de Contas aprecia a legalidade dos atos indicados acima para fins de registro. Isso significa que todo ato de admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, de reforma e de pensão somente se completará com o respectivo registro pelo Tribunal de Contas. Enquanto não for registrado pela Corte de Contas, produzirá seus efeitos sob condição resolutive. Feito o registro, o ato fica confirmado desde a sua expedição. Negado aquele, o ato fica desconstituído, também retroativamente. Neste último caso, entretanto, há situações que comportam mitigação desse entendimento, mormente quando o beneficiário do ato está de boa-fé." (AGUIAR, Afonso Gomes. AGUIAR, Márcio Paiva. O Tribunal de Contas na ordem constitucional. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 80). "Muito importante notar que conceder ou negar registro a ato não é julgamento. O Tribunal somente julga contas. O acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada administrativa. O STF reconhece, inclusive, que o exame desses atos não está sujeito ao princípio do contraditório". (CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. O Controle Externo da Gestão Pública: a fiscalização pelo legislativo e pelos Tribunais de Contas. Niterói: Editora Impetus, 2007, p. 275)." (Páginas 13 e 14 do voto do relator. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754311099>>. Acesso: 7 nov. 2022).

Nesse passo, tal precedente não evidencia que no âmbito da análise de contas (art. 71, I, CF), que é uma atividade totalmente diferente da apreciação de registro de pessoal (art.71, III, CF), a análise do Tribunal seja conclusiva. Ao contrário, a análise jurisprudencial sobre o parecer prévio e sobre as contas anuais de Prefeituras foi feita em outros julgados que se passa agora a comentar.

No *leading case* citado no Parecer-COFC nº 015/2022, a saber, o **RE 848.826/DF RG** (Tema 835 de Repercussão Geral), o Pretório Excelso pacificou o entendimento de que não incidiria a inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa sobre Prefeitos que apenas tenham sofrido a expedição de pareceres prévios desfavoráveis à aprovação de suas contas anuais pelos respectivos TCs, mas sem que os Poderes Legislativos respectivos tenham concluído o julgamento de tais contas.

Explica-se.

O art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90, nos termos da redação dada pela Lei Complementar nº 135/2.010, diz textualmente que:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

227

competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, **aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;** (Grifou-se)

Isso significa que o legislador complementar quis suspender o direito de elegibilidade de candidatos que sofreram a rejeição de contas por decisão irrecorrível do órgão competente.

A questão que se discutia, com efeito, era qual seria esse órgão competente para julgar as contas no caso específico de Chefes dos Poderes Executivos Municipais, se os próprios TCs ou se as Câmaras de Vereadores, e isso tendo em vista essa distinção doutrinária que se teimava em fazer entre contas de governo (análise política a crivo dos edis) e contas de gestão (análise técnica que recairia exclusivamente sobre os Conselheiros).

Com efeito, caso se entendesse que o controle das Câmaras Municipais restringir-se-ia à análise política (contas de governo), o próprio Tribunal de Contas, ao expedir o parecer prévio, poderia julgar que as contas de gestão não foram prestadas a contento, e impor diretamente as sanções estabelecidas na legislação ao Prefeito, sanções essas que incluiriam a própria inelegibilidade.²

Ocorre, porém, que esse não foi o entendimento vencedor, pois o Supremo Tribunal Federal estabeleceu a interpretação de que tanto as contas de governo quanto as contas de gestão são julgadas pelo Poder Legislativo Municipal, e que, portanto, o Tribunal de Contas, ao expedir parecer prévio desfavorável à aprovação das contas anuais de Prefeito, não pode ser entendido como "órgão competente" para rejeitar/não aprovar essas contas.

Destaca-se, ademais, que toda essa questão está bem delineada no citado Parecer da Comissão de Orçamento (fls. 191/192 destes autos), o qual se pede licença para citar:

² Era com base nesse entendimento que os Tribunais de Contas tinham a praxe de expedir parecer prévio favorável à aprovação das contas, mas também de abrir autos apartados para fiscalizar um ato ou uma despesa de forma especial. Assim, não era incomum que muito embora houvesse a análise geral favorável a respeito das contas de Prefeituras, com o encaminhamento do parecer prévio pela aprovação, meses depois o Tribunal julgava irregular um apartado sobre aquelas contas, sem submeter seu julgamento ao Legislativo Municipal.



Câmara Municipal de Echaporã

224

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

O relator original do caso [RE 848.826], Ministro Roberto Barroso, entendeu que pela diferenciação conceitual e doutrinal de “contas de governo” (que seriam aquelas julgadas pelo Legislativo) e de “contas de gestão” (que seriam aquelas julgadas pelo Tribunal de Contas), incidiria sim a inelegibilidade para os Prefeitos e ex-Prefeitos que tivessem parecer prévio do TC expedido contra suas contas anuais, uma vez que a Corte de Contas deveria prestar dois tipos de atividade: fiscalizar o que foi feito pelo Prefeito (e opinar, portanto, sobre sua atuação geral e política), e julgar os apontamentos técnicos diretamente, só podendo ter suas decisões revistas pelo Judiciário, não pelo Legislativo Municipal.

Argumentou o relator, ademais, que não faria sentido entender de forma diversa, pois nem sempre o Prefeito vai atuar como ordenador de despesa (e, portanto, ser diretamente responsável pelas contas de gestão), eis que essa atividade é perfeitamente delegável, e na maioria dos grandes Municípios, praticamente toda a realização da despesa ocorre sem participação imediata do Chefe do Executivo. (...)

Não obstante, venceu a divergência aberta pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que defendeu que a distinção entre contas de governo e contas de gestão não encontra guarita na Constituição da República, nem poderia ser utilizada pel[o intérprete] fazer valer a hipótese de inelegibilidade prevista na Lei da Ficha Limpa.

Isso se daria, ademais, em razão dos próprios princípios democrático e representativo, uma vez que seria o povo quem, através de seus representantes eleitos – os Vereadores –, deveria avaliar tanto o aspecto político quanto o aspecto técnico das contas anuais de Prefeito. Logo, o parecer prévio se cingiria a ser um parecer qualificado, que teria eficácia até eventualmente ser derrubado pela supermaioria dos edis.

Assim, confira-se na sequência a ementa do caso:

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



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

g25

848.826/DF RG. Pleno. Maioria. Rel. Min. Roberto Barroso. Redator para acórdão: Min. Ricardo Lewandowski. DJ 10/08/2016. DP 24/08/2017. Grifouse).

Nesse sentido, quando estamos diante do julgamento de contas, o entendimento do parecer prévio do TC é, sem nenhuma dúvida, reversível pelo Poder Legislativo, desde que observados os princípios constitucionais respectivos do contraditório, ampla defesa, etc.

Não obstante, o caso destes autos é peculiar justamente porque o parecer prévio da Corte de Contas foi expedido de forma favorável à aprovação das Contas Anuais de 2.020, **mas com o apontamento específico de duas “impropriedades” ocorridas no exercício, e que foram comunicadas à Câmara com base no art. 1º, § 2º da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51, a saber, os apontamentos constantes dos subitens B.1.6 (compensações previdenciárias unilaterais com base no entendimento do STF no RE nº 593,068/SC RG), e B.1.10 (incorporação de abono à remuneração dos Secretários Municipais, em decorrência da LM nº 1.997/2020).**

Antes, porém, de falarmos dos apontamentos e da Deliberação mencionada *supra*, é preciso em último lugar explicar como o Supremo Tribunal Federal interpreta a eficácia do parecer prévio do TC em contas anuais de Prefeitos.

Para tanto, devemos recorrer a outro precedente fundamental, e explicar o debate específico nele tratado.

Deveras, no julgamento do **Recurso Extraordinário nº 729.744/MG RG** (Tema 157 de Repercussão Geral), o Pretório Excelso sedimentou o entendimento de que é inconstitucional disposição legislativa que aduza que por decurso de prazo, prevalece o entendimento do parecer prévio do TC.

Apenas para o fim de melhor elucidar a argumentação, veja-se agora os detalhes do caso.

O Ministério Público Eleitoral recorreu ao STF contra decisão do TSE que deferiu a candidatura de Prefeito que teve parecer prévio sobre suas contas emitido pelo respectivo TC no sentido da não aprovação. Ocorre que a Câmara Municipal havia silenciado no tocante ao julgamento definitivo das contas, e assim o *Parquet* requeria que fosse reconhecida a inelegibilidade do recorrido. Por sua vez, a defesa desse



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

226

Prefeito argumentou exatamente que o parecer prévio é opinativo, e não tem o poder de fazê-lo incidir no art. 1º, I, g, da LCF 64/90.

Conforme o voto do relator do caso, Min. Gilmar Mendes, o qual, inclusive, foi acompanhado pela maioria, em sendo o art. 75 da Lei Maior claro em estabelecer que as normas de conformação do modelo organizacional do TCU são de reprodução obrigatória pelas Constituições Estaduais para os respectivos TCEs ou TCMs, a solução da questão estava na aplicabilidade do art. 71, I, da Carta Magna, que, como já narrado, estabelece que o Tribunal de Contas da União deve emitir parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, o que substancialmente diferente do disposto no art. 71, II, da mesma Carta, que prevê a competência do TCU para julgar as contas dos demais administradores e responsáveis por ordenar despesas públicas em órgãos e entidades dotados de autonomia no plano federal:

Assim, cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo. A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas. O poder constituinte originário conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão comporta em si uma natureza política e não apenas técnica ou contábil, já que objetiva analisar, além das exigências legais para aplicação de despesas, se a atuação do Chefe do Poder Executivo atendeu, ou não, aos anseios e necessidades da população respectiva. (...) Como se percebe, no tocante às contas do Chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas. (Disponível em: <
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>
>. Acesso: 9 nov. 2022. Fls. 7 e 8).

Dessa forma, o relator entendeu que caso as contas fossem aprovadas pela Câmara, em oposição ao entendimento do parecer prévio pela rejeição, isso apenas afastaria sua inelegibilidade, mas não impediria eventual apuração dos fatos indicados pela Corte de Contas. Não obstante, também ficou registrado de que o processo a ser realizado perante o Legislativo Municipal, deve observar integralmente os princípios constitucionais do *due process of law*:



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

227

É importante sublinhar, ademais, que, no julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município. A rejeição das contas tem o condão de gerar, como consequência, a caracterização da inelegibilidade do prefeito, nos termos do art. 1º, I, g, da LC 64/90. Não se poderia admitir, dentro desse sistema, que o parecer opinativo do Tribunal de Contas tivesse o condão de gerar tais consequências ao Chefe de Poder local. Sublinhe-se, entretanto, que, no caso de a Câmara Municipal aprovar as contas do prefeito, o que se afasta é apenas sua inelegibilidade. Os fatos apurados no processo político-administrativo poderão dar ensejo à sua responsabilização civil, criminal ou administrativa. Depreende-se desse debate, por isso mesmo, a necessidade de observância dos princípios do devido processo legal, do contraditório, da ampla defesa e da motivação pela Câmara Municipal, por ocasião da rejeição das contas do prefeito. A Constituição Federal garante que ninguém pode ser privado de sua liberdade, de seus bens e de seus direitos sem o devido processo legal. O Estado não pode restringir a esfera jurídica de um cidadão de maneira abusiva. Qualquer medida imposta pelo Poder Público, capaz de gerar consequências gravosas no plano dos direitos e garantias individuais, tem sua legitimidade condicionada à observância do devido processo legal. (Disponível em:

<
<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>
>. Acesso: 9 nov. 2022. Fls. 15 e 16).

No entanto, outro ponto sensível analisado no precedente foi se o parecer prévio tem alguma eficácia até ser analisado pelo Poder Legislativo, tendo em vista a palavra "só" constante no art. 31, § 3º, da Constituição.

O entendimento do Ministro Dias Toffoli, com efeito, era que a expressão "só deixará de prevalecer" tornaria o julgamento de contas anuais de Prefeitos substancialmente diferente do julgamento das contas do Presidente da República ou dos Governadores, pois as conclusões do parecer prévio produziriam efeitos desde o momento em que foram expedidas, só sendo paralisadas pela decisão qualificada dos Vereadores:

Pois bem, o que afirma a regra constitucional de maneira direta, objetiva e apta a ser compreendida por uma interpretação exegética. Compete à câmara municipal a fiscalização das contas do município, mediante controle externo (art. 31, caput). O exercício desse controle dar-se-á com o auxílio do tribunal de contas (§ 1º). E a forma como essa fiscalização dar-se-á vem explicitada pela norma do § 2º do mesmo artigo, que dispõe, expressamente, que o parecer prévio emitido pelo órgão competente só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal (§ 3º). Parece-me, pois, fora de dúvida, que esse parecer prévio passa a produzir efeitos desde que editado e apenas deixará de prevalecer se e quando apreciado e rejeitado por deliberação do Poder Legislativo municipal, com esteio na maioria qualificada de dois terços de seus membros. Ou seja, enquanto não for formalmente derrubado por deliberação válida a ser emitida pelo órgão que detém competência constitucional para tanto, o mencionado parecer prévio do tribunal



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

226

de contas prevalece íntegro para todos os efeitos. Um dos elementos eficaciais está precisamente em tornar inelegível aquele que tem suas contas repudiadas pela corte de contas nos moldes descritos na Lei Complementar 64/90, com as suas alterações posteriores. (Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>>. Acesso: 11 nov. 2022. Fls. 44/45)

Não obstante, como bem descrito no voto da Ministra Carmen Lúcia que compôs a corrente majoritária acompanhando o voto do Ministro Gilmar Mendes, a diferença estabelecida pela expressão "só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal" do art. 31, § 2º, CRFB se refere tão exclusivamente ao *quórum* diferenciado (de maioria qualificada) que a Carta Magna quis estabelecer no julgamento das Contas Anuais dos Prefeitos, em oposição ao *quórum* de maioria simples para o julgamento final das Contas do Presidente da República e dos Governadores.

Logo, o parecer em nada teria efeitos imediatos, mas se revestiria de caráter meramente opinativo, até porque os Tribunais de Contas não exatamente exercem qualquer jurisdição, mas apenas examinariam administrativamente se o princípio da estrita legalidade orçamentária está sendo cumprido no órgão fiscalizado no desenrolar do exercício:

Na interpretação do art. 71, como feito por Vossa Excelência, leio sempre que ao se ter, na dicção constitucional, que o "controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União", tem-se a indicação de uma função auxiliar. Interpreto os incisos de acordo com o que se fixa no caput. Então, realmente, é para auxiliar. Logo, mesmo a expressão "julgar" não me parece dotar-se de significado de que haveria um julgamento judicial, como é certo, mas um exame administrativo sobre as contas. Até porque, se concluirmos de outra forma, vamos ter que nos debruçar sobre a nossa jurisprudência, consolidada no sentido de que os tribunais de contas não julgam - já afirmamos isso com relação à declaração de inconstitucionalidade. Então, esse o primeiro dado a se enfatizar do que Vossa Excelência pôs no seu voto. (...) O tribunal de contas opina, ainda que uma opinião qualificada, técnica, tanto que se exigem 2/3 para a rejeição do parecer. (Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13413353>>. Acesso: 11 nov. 2022. Fls. 60/61)

Nesse passo, leia-se a ementa do julgado e a tese fixada:

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



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

229

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. (STF – RE 729.744/MG RG. Pleno. Maioria. Rel. Min. Gilmar Mendes. DJ 10.08.2016. DP 23.08.2017. Grifou-se).

Tese: **O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.**

Diante de tudo isso, explica-se a gênese da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51 do TCESP, e a mudança da praxe utilizada pela Corte de Contas de não mais abrir apartados sobre contas anuais de Prefeitos, uma vez que pelo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, o parecer prévio não pode julgar as contas de gestão e nem produzir efeitos ao ser expedido.

Com efeito, o TCESP, assim como os demais TCs de todo o Brasil, entendia que ele poderia sim julgar as contas de gestão dos Prefeitos, e, por exemplo, reconhecer a necessidade da devolução de valores ao erário pela realização de despesas impróprias em incidentes apartados, ou mesmo concluir pela ocorrência de alguma irregularidade insanável (déficit da execução orçamentária não coberto por suficiência financeira, não aplicação dos percentuais mínimos na saúde e educação, ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, etc.)³, impondo as respectivas sanções de forma autônoma e direta, sem leva-las sequer ao conhecimento das Câmaras de Vereadores.

Ocorre, porém, que como o julgamento do RE 848.826/DF RG fixou o entendimento de que o Tribunal de Contas apenas pode emitir parecer prévio sobre as contas anuais dos Municípios, e que compete exclusivamente ao Poder Legislativo Municipal julgar tanto as contas de governo quanto as de gestão do Prefeito, a Corte de Contas Bandeirante deliberou por deixar de abrir os incidentes apartados, passando a apenas comunicar a Câmara de Vereadores a respeito dessas conclusões:

DELIBERAÇÃO (SEI Nº 0011209/2020-51)
O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no uso das competências e atribuições que lhe são conferidas pela Lei Complementar nº 709, de 14 de

³ Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, 2021. Pág. 16.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

230

janeiro de 1993 e pelo Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 4, de 24 de novembro de 2010, e:

Considerando a decisão proferida pelo E. Supremo Tribunal Federal nos autos da R.E. 848826, tema nº 835 em que se fixou repercussão geral com reflexos diretos nas hipóteses de processos eleitorais, assentando-se que "...para fins do artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, alterada pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores.";

Considerando que este Tribunal, em relação às Contas de Prefeito, tão somente emite o Parecer previsto no § 2º, do artigo 31 da Constituição Federal, combinado com o artigo 24 da Lei Complementar nº 709/93 e inciso II, do artigo 56 do Regimento Interno, inexistindo julgados de contas de gestão;

Considerando a necessidade de normatizar e uniformizar os procedimentos de apreciação de todos os atos que recaiam sobre a responsabilidade direta ou indireta de Prefeitos, RESOLVE editar a seguinte DELIBERAÇÃO:

Art. 1º - Nos Pareceres emitidos para as Contas de Prefeitos não mais serão autuados Apartados.

§ 1º - Eventual aplicação de multas será imposta à margem do Parecer e executada em expediente próprio, dele destacado.

§ 2º - **No Parecer será informado à Câmara Municipal eventual necessidade de ressarcimento de importância e reparação do erário por procedimentos irregulares apurados e constantes da instrução processual.**

§ 3º - O Tribunal de Contas, de ofício, poderá encaminhar ao Ministério Público Estadual cópia dos Pareceres emitidos, em especial nos casos de devolução de importâncias ou ressarcimento de prejuízos causados.

Art. 2º - O Tribunal de Contas continuará exercendo as competências previstas nos incisos III, XII, XVII, XVIII e XIX, do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93 sem qualquer repercussão nos ditames da letra "g", inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90, alteração feita à hipótese do Prefeito exercer a Presidência de qualquer órgão pertencente à Administração Pública, como no caso de Consórcios, ou ainda quando julgada irregular prestação de contas de repasses Fundo a Fundo feitos pelo Estado de São Paulo aos Municípios jurisdicionados. (Grifou-se).

Assim, a partir da aprovação da Deliberação, quando a Câmara Municipal receber o parecer prévio sobre as contas, pode ser que nele esteja informada a conclusão do TC no sentido da ocorrência de alguma impropriedade que deva ser fiscalizada pela Casa de Leis de forma mais aprofundada, à margem da opinião qualificada da mesma Corte no tocante à aprovação ou rejeição das contas.

No tocante, com efeito, ao reconhecimento de despesas impróprias⁴ e que exijam o ressarcimento de valores ao erário, o TC tão apenas passou a constatar, em

⁴ "As despesas impróprias ressentem-se de interesse público (...) Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (art. 37 e 70, I, da CF) e, por isso, ensejam juízo de



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo

Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP

www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

231

análise formal, que essas foram verificadas, sendo, em seguida, encaminhadas para ciência do Poder Legislativo, para que ele adote as medidas pertinentes que viabilizem a reparação do alegado prejuízo aos cofres públicos.

Porém, e isso é muito importante nesse imbróglio, há que se perguntar se a sistemática insculpida pelo § 2º do art. 31 da Constituição Federal, no sentido de que o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros do Legislativo Municipal, poderia respingar, inclusive, no tocante ao entendimento definitivo do que antes eram os autos "apartados" e que agora é chamado pela Deliberação de informação "à margem" do parecer.

Quer dizer: tendo em vista a normativa constitucional de não se afastar o entendimento do parecer prévio salvo por decisão qualificada da Câmara de Vereadores, seria correto defender que essa mesma regra deva incidir sobre a conclusão técnica envolvendo a impropriedade de certas despesas, por exemplo? Ou seja: ainda que a conclusão do parecer prévio seja favorável à aprovação das contas, se o Tribunal vier a concluir que tal ou qual despesa específica é imprópria, seria necessário atingir a maioria qualificada de votos dos Vereadores para afastar essa "parte" do parecer prévio?

Há que se ponderar a validade desse argumento, sem dúvida, embora não se possa ter certeza.

O fato, contudo, é que esse foi esse o entendimento do Parecer-COFC nº 15/2022 (fls. 196/197, grifos retirados), quando nos seus parágrafos conclusivos o relator agasalhou a ideia de se separar a análise a ser feita perante a Comissão Especial Processante em duas partes, a primeira envolvendo o efetivo julgamento das contas, e a segunda a respeito da devolução ou não do valor atualizado dos R\$ 12.200,00 (doze mil e duzentos reais) pagos a título de abono salarial aos Secretários Municipais:

irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, c, da Lei Orgânica do TCE/SP). Ademais, deve o responsável devolver, ao erário local, o correspondente valor, devidamente corrigido. Já, nas Contas Anuais das Prefeituras Municipais, considerando que este Tribunal tão somente emite o Parecer previsto no § 2º, do art. 31 da Constituição Federal, combinado com o art. 24 da Lei Complementar nº 709/93 e inciso II do art. 56 do Regimento Interno, inexistindo julgados de contas de gestão, eventual aplicação de multas será imposta à margem do Parecer e executada em expediente próprio, dele destacado. Ainda, no Parecer será informada à Câmara Municipal eventual necessidade de ressarcimento de importância e reparação do erário por procedimentos irregulares apurados e constantes da instrução processual." Manual de Gestão Financeira de Prefeituras e Câmaras Municipais, 2021. Pág. 32.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

233

Se isso não bastasse, há outra controvérsia que precisará ser resolvida pelos Vereadores antes de o parecer prévio ser submetido a votação no plenário, com a consequente expedição de projeto de decreto legislativo conforme o que for decidido, e que constituirá a sentença administrativa final envolvendo as contas de 2.020.

Trata-se, com efeito, da questão do *quórum* de deliberação a respeito do ressarcimento desses valores.

Como é sabido, são necessários 2/3 (dois terços) dos votos dos Vereadores para que o parecer prévio deixe de prevalecer (art. 31, § 2º, CF), e, com efeito, para que o parecer seja rejeitado e as contas não sejam aprovadas, fatalmente serão necessários 6 (seis) votos dos Vereadores.

Não obstante, também consta do parecer prévio, como visto, que os Conselheiros da 2ª Câmara do TCESP entenderam que o pagamento do abono representou uma despesa inaceitável e impassível de relevamento, tanto que eles ordenaram que este Legislativo fosse comunicado nos termos do art. 1º, § 2º da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51, para que adotasse as medidas pertinentes buscando o ressarcimento de valores pagos a maior.

Nesse passo, o controle externo exercido por este Legislativo, recebeu por parte do auxílio técnico do Tribunal de Contas, a notícia da ocorrência dessa despesa imprópria por parte da Administração em 2.020, e determinou (ou ao menos apontou) que esta Câmara de Vereadores adotasse as medidas necessárias para que se oportunizasse a devolução de R\$ 12.200,00 (doze mil e duzentos reais) aos cofres públicos.

Sendo assim, ao menos a primeira vista, para que seja afastada a devolução dos valores, será necessário 2/3 (dois terços) dos votos da Câmara Municipal. Nesse sentido, há duas partes a serem analisadas: o julgamento da aprovação ou rejeição das contas e o julgamento da devolução ou não dos R\$ 12.200,00 devidamente corrigidos.

No primeiro caso, um terço dos votos dos Vereadores será suficiente para aprovar as contas.

No segundo caso, porém, apenas por dois terços da Câmara se é isentará o ordenador de despesa de devolver os valores.

Isto, com efeito, é crucial: para que este Legislativo "absolva" a impropriedade da despesa, será necessária uma maioria qualificada de vereadores.

Diante de todas essas informações, e considerando o quão juridicamente é delicado o caso, pelo meu juízo, neste momento, não opinar no sentido de que existem motivos para uma apuração mais profunda, seria um erro.

Não obstante, parece também uma interpretação possível se afirmar que em tendo o Tribunal de Contas entendido que essas irregularidades estão "a margem" do parecer prévio, elas estão como que separadas da análise preliminar geral (e política) das contas, uma vez que o TC, como entendido pelo STF, não pode efetivamente julgar a gestão realizada pelo ordenador da despesa na tramitação do parecer prévio de contas anuais de Prefeitos.

Seguindo essa ordem de ideias, a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) seria exigida apenas para a mudança de entendimento geral das contas, sendo



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo

Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP

www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

234

possível que a Câmara julgasse irregular alguma despesa específica até por maioria simples, agindo como o Tribunal agia ao abrir e julgar autos apartados.

Ademais, uma crítica que pode ser feita à tese defendida pela Comissão de Orçamento é que para se exigir o voto qualificado no afastamento dessas impropriedades, deveria ser demonstrada uma direta manifestação dos Conselheiros no sentido do reconhecimento cabal da ocorrência de uma irregularidade insanável (como o não recolhimento de contribuições previdências, que não exatamente se confunde com a compensação dessas) ou de uma despesa imprópria (como, em tese, o pagamento do abono aos Secretários Municipais⁵) ao emitir o parecer prévio, coisa essa, porém, que se pode argumentar não ter ocorrido tão explicitamente assim no caso concretamente em análise.

Nesse ponto, vale citar textualmente o que consta no voto do Conselheiro Robson Marinho (fls. 04, 06-07, 11-12 e 15 destes autos):

As principais ocorrências anotadas no relatório de fiscalização são as seguintes, em síntese:

(...)

B.1.6. Encargos

- Realizadas compensações nos recolhimentos dos encargos previdenciários sem anuência/homologação do Órgão arrecadador.

B.1.10. Subsídios dos Agentes Políticos

- Incorporação indevida de valor de abono salarial aos subsídios pagos aos Secretários Municipais em 2020; Proposta de devolução das cifras recebidas indevidamente no exercício, no total de R\$ 12.200,00;

(...)

Notificado, o responsável junto aos autos alegações de defesa, descrevendo os aspectos positivos da gestão e procurando justificar todos os apontamentos para, ao final, pugnar pela aprovação das Contas.

Em relação a alguns apontamentos, assim se manifestou, em síntese:

Compensações previdenciárias: foram feitas com base em decisões dos Tribunais Superiores em que se definiu que não incide contribuição previdenciária sobre verba não incorporável aos proventos de aposentadoria dos servidores públicos. Toda a sistemática de compensação e das retificações, com informações pertinentes, foram devidamente detalhadas para o agente de fiscalização e constam anexadas aos autos;

⁵ Há que se esclarecer, porém, que não foi exatamente pago um "abono" aos Secretários Municipais no exercício de 2.020. O que ocorreu foi que a Prefeitura, na passagem de 2.019 para 2.020, acresceu à remuneração dos Secretários, o abono salarial geral concedido aos servidores efetivos e comissionados, aprovado pela LM 1.997/2.019. Até então, com efeito, a remuneração dos Secretários não estava regularizada em Echaporã, pois a lei dos subsídios dos agentes políticos do Poder Executivo, vigente à época, a saber, a LM nº 1.918/2.016, fixava subsídios apenas para Prefeito e Vice-Prefeito, sem nada mencionar sobre os Secretários. De fato, porém, todas essas medidas contrariavam textualmente a Constituição da República, em seu art. 39, § 4º, e foram posteriormente sanadas em 2.020 quando a Câmara apresentou e aprovou o PL 32/2020.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo CNPJ: 02.652.664/0001-60
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

235

Subsídios de secretários municipais: foram incorporados abonos salariais aos vencimentos/subsídios para todos os efeitos legais em decorrência de legislação municipal. Defendeu que, em sendo os secretários municipais, considerados agentes políticos, mas com características administrativas, como vastamente decidido pelos Tribunais Superiores, bem como esse Egrégio Tribunal de Contas, nada de ilegal existiria;

(...)

Voto

TC-002796.989.20-0

As contas da Prefeitura Municipal de Echaporã merecem aprovação, posto estarem em ordem os principais aspectos legais e constitucionais que norteiam o exame de aludidos demonstrativos. No entanto, antes de adentrar na análise desses aspectos, oportuno mencionar algumas matérias de destaque.

(...)

Quanto às compensações previdenciárias, mesmo que em tese os fundamentos da Prefeitura estejam aparados em jurisprudência dos Tribunais Superiores, fato é que, conforme esta Corte tem alertado (Comunicado GP 19/2016), o recolhimento de contribuições previdenciárias de forma unilateral frequentemente apresenta divergências com relação aos valores apurados pela Receita Federal, o que tem gerado multas pelo descumprimento das obrigações e processos executórios custosos para as Prefeituras. Desse modo, tendo em vista a impossibilidade de abertura de apartado, em atendimento ao estabelecido no § 2º do artigo 1º da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51, publicada no DOE de 22/10/2020, a matéria deverá ser encaminhada à Câmara Municipal e à Receita Federal para a ciência e, se for o caso, adoção das medidas cabíveis.

Mesmo tratamento será dado à matéria relacionada ao subsídio dos Secretários Municipais. O pagamento do abono salarial contraria frontalmente a Constituição Federal, no § 4º do artigo 39, ao preceituar que os agentes políticos serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória. A matéria também será enviada à Câmara Municipal para a adoção de medidas pertinentes para o ressarcimento dos valores pagos a maior.

(...)

Diante de todo o exposto, voto no sentido da emissão de parecer favorável à aprovação das contas anuais, referentes ao exercício de 2020, da Prefeitura Municipal de Echaporã, exceção feita aos atos por ventura pendentes de apreciação por este Tribunal.

(...)

Ainda à margem da decisão, determino o envio de cópias à Câmara Municipal dos apontamentos constantes dos subitens B.1.6 e B.1.10, conforme estabelecido no § 2º do artigo 1º da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51. Publicada no DOE de 22/10/2020. A matéria constante do subitem B.1.6 deverá ser enviada, também, para a Receita Federal, para as medidas que entender pertinentes. (Grifou-se).

Da leitura do voto Conselheiro relator (e seguido por unanimidade dos membros da 2ª Câmara do TCE/SP), extrai-se que a Corte, se ainda pudesse abrir autos apartados para fiscalização desses dois pontos (contribuições previdenciárias compensadas sem anuência do INSS e pagamento de abono aos Secretários



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

236

Municipais), assim o faria, mas que em não podendo, recorre então à Deliberação para “passar a bola” à Câmara, para a adoção das medidas pertinentes (e especificamente está registrado sobre a despesa com abono dos Secretários, que essas medidas pertinentes seriam destinadas para a perseguição do ressarcimento de valores pagos a maior – R\$ 12.200,00 corrigidos).

Logo, ainda que se possa defender que implicitamente o Tribunal entendeu que as compensações previdenciárias unilaterais venham a ser reconhecidas como irregularidade insanável, e que o pagamento do valor a maior para os Secretários seja uma despesa imprópria, fato é que, explicitamente, não consta do dispositivo do voto e do acórdão que os Conselheiros claramente reconheceram que a compensação foi uma irregularidade impassível de saneamento, ou que a incorporação do abono constituiu uma despesa imprópria⁶.

Sobre esse último debate, nesse passo, não foi possível a esta Procuradoria Legislativa encontrar julgados referenciais no Poder Judiciário, pois todas essas teses são muito recentes e não há como se afirmar com segurança o que está certo ou que está errado, pois ambas parecem ser interpretações legítimas neste momento.

É com base nesse entendimento de fundo que agora se passa para análise regimental respectiva.

B) Da problemática regimental – Parecer da Comissão de Orçamento que concluiu pela necessidade de apurar irregularidades constantes nos subitens B.1.6 e B.1.10 do parecer prévio – Possibilidade de recurso ao plenário mediante apresentação de Questão de Ordem (QO) em sessão que será reduzida a termo e subscrita por Vereador – Art. 322 do Regimento Interno – Demais questões correlatas

Ao lado de toda a discussão envolvendo o parecer prévio, as contas, as garantias processuais que precisam ser respeitadas e os entendimentos do STF,

⁶ Vale mencionar que o relatório de fiscalização (fls. 117 e 145 dos autos), o parecer da ATJ assinado pelo sr. Sérgio Fortuna Jarra (fls. 152/153 e 159/160) e o parecer do MPC (fl. 168), explicitamente concluíram pela impropriedade da despesa e pela necessidade de restituição ao erário. No entanto, o voto do Conselheiro relator não foi tão explícito quanto tais pareceres.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

237

cumpra agora saber o que a Câmara Municipal pode fazer neste momento, tendo em vista o parecer da COFC no sentido de ser aberta a Comissão Especial Processante.

Diz o Regimento Interno em seus arts. 292-A, 293 e 293-A, expressamente o seguinte:

Art. 292-A. Caso o parecer prévio do Tribunal de Contas seja no sentido da aprovação, sem ou com ressalvas, e havendo a Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, após regularmente notificado o prefeito ou ex-prefeito, opinado por não alterar o juízo da Corte de Contas, será elaborado imediatamente Projeto de Decreto Legislativo pelo órgão fracionário que, uma vez aprovado, será incluído na Ordem do Dia da sessão ordinária subsequente.

Art. 293. Caso haja necessidade de se apurar qualquer irregularidade ou fato novo apontado no processo, o presidente da Câmara, de imediato, deverá mandar instalar Comissão Especial para apurar o ocorrido.

Parágrafo único. (Revogado).

Art. 293-A. Constata-se a necessidade de se apurar qualquer irregularidade ou fato novo se o parecer prévio do Tribunal de Contas opinar pela rejeição das contas do Poder Executivo.

§ 1º Também se constatará a necessidade de se apurar o ocorrido caso o parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade concluir pela ocorrência de algum fato capaz de alterar o parecer prévio do Tribunal de Contas emitido no sentido da aprovação das contas.

§ 2º Nas hipóteses deste artigo, aplicar-se-á o disposto nos artigos 294 a 306 deste Regimento Interno.

É notório, com efeito, que a redação conferida ao Regimento nesses artigos pela Resolução nº 4/2.020 tinha por pano de fundo a sistemática anterior à da Deliberação SEI nº 0011209/2020-51, eis que se fala ali de “parecer prévio no sentido da aprovação com ou sem ressalvas” justamente por se imaginar que o Tribunal pudesse abrir e julgar autos apartados nas contas anuais do Prefeito.

Todavia, a *mens legis* desses dispositivos é tomar o cuidado de não se instaurar a Comissão Especial Processante caso não haja a emissão de parecer prévio desfavorável, e a Comissão de Orçamento entender pela inexistência de elementos suficientes capazes de criar alguma dúvida nos Vereadores quanto à justiça da aprovação das contas.

Nesse passo, a própria COFC, então, apresentaria o Projeto de Decreto Legislativo que seria na sequência submetido à votação plenária, e que consubstanciaria a decisão definitiva sobre as contas.

No entanto, se a Comissão de Orçamento opinasse no sentido de que existem tais elementos, a Presidência da Casa deveria de imediato abrir a Comissão Especial Processante (art. 293, RI).



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

238

Seja como for, tendo em vista o novo paradigma da Deliberação mencionada, e de todas as nuances jurídicas que um processo tão complexo como o presente impõe, entende-se ser perfeitamente legítima a decisão da Presidência de convocar a Procuradoria Jurídica da edilidade a manifestar-se previamente à constituição da CEP, de modo a evitar ainda mais entraves de cunho técnico.

Nesse sentido, há que se mencionar que o Parecer da COFC, a princípio, não poderia ser submetido à votação no pleno, pois o art. 216, III, do RI estabelecer que apenas o parecer da Comissão Especial Processante será submetido à discussão e votação no plenário, uma vez que ele, após a feitura do devido processo legal, norteará a decisão de cada Vereador.

Logo, o Parecer da Comissão é válido e produziria efeitos desde a sua apresentação, não podendo ser em si mesmo submetido à votação no plenário.

Não obstante, por analogia, não faz sentido que apenas o parecer da CEP seja encaminhado para discussão no Plenário, o qual é o órgão soberano do Poder Legislativo Municipal (art. 46 da Lei Orgânica), e a quem compete emitir as decisões irrecorríveis envolvendo as matérias em tramitação.

Ora: ainda que seja louvável a precaução da COFC no sentido de que querer que as irregularidades venham a ser especialmente apuradas, tendo em vista o novo paradigma de coisas, existe dúvida regimental se a constituição da Comissão Especial Processante é de fato medida que se impõe independentemente da decisão da maioria dos Vereadores.

E como qualquer dúvida regimental pode ser formalmente suscitada e decidida pela totalidade dos edis através do mecanismo denominado "Questão de Ordem", cujo regimento está previsto nos arts. 241, V; 319, VII e 322 do Regimento Interno, tal ponto pode ser suscitado pelos membros no plenário.

Para melhor entender como funciona a Questão de Ordem, pede-se licença para citar os dispositivos regimentais mencionados acima:

Art. 241. O presidente solicitará ao orador, por iniciativa própria ou a Requerimento de qualquer vereador, que interrompa o seu discurso, nos seguintes casos:

V - para atender a pedido de palavra pela ordem, para propor questão de ordem regimental.

Art. 319. Durante as sessões, o vereador somente poderá usar da palavra:



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

contato@camaraechapora.sp.gov.br

239

VII - para levantar questão de ordem.

Art. 322. Questão de ordem é toda manifestação do vereador em Plenário, feita em qualquer fase da sessão, para reclamar contra o não cumprimento de formalidade regimental ou para suscitar dúvidas quanto à interpretação do Regimento.

§ 1º. O vereador deverá pedir a palavra "*pela ordem*" e formular a questão com clareza, indicando as disposições regimentais que pretende sejam elucidadas ou aplicadas.

§ 2º. Cabe ao presidente da Câmara resolver, soberanamente, a questão de ordem ou submetê-la ao Plenário, quando omissa o Regimento.

§ 3º. Cabe ao vereador recurso da decisão do presidente, que será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, cujo parecer, em forma de projeto de Resolução, será submetido ao Plenário, nos termos deste Regimento.

Nesse sentido, a Questão de Ordem é um recurso regimental apresentado de forma oral em sessão por qualquer Vereador, ou para contestar o não cumprimento de formalidades regimentais ou para suscitar dúvidas quanto à interpretação do Regimento Interno.

Os dispositivos regimentais que foram objeto da QO, ademais, devem ser suscitados na sessão pelo Vereador, e sua manifestação deverá ser registrada na Ata da Sessão e reduzida a termo para encaminhamento ao Presidente.

Em seguida, a Presidência pode, dependendo da ocasião, decidir soberanamente sobre a questão ou submetê-la ao crivo do pleno caso o Regimento seja omissa.

Ademais, todas essas questões são matéria de natureza estritamente *interna corporis*, o que, pelo princípio da separação dos Poderes, impede sua sindicalização pelo Poder Judiciário, como já estabelecido pela Suprema Corte do Brasil ao julgar o RE 1.297.884/DF RG (Tema 1120 de Repercussão Geral) no qual foi assentada a seguinte tese:

Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*.

Se isso não bastasse, há que se mencionar que a eventual apresentação de QO sobre este caso não poderá ser decidida de forma soberana pelo Presidente da



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riодante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

240

Câmara, uma vez que a Comissão de Orçamento, no exercício de sua autonomia e atribuição, opinou pela apuração das irregularidades através da Comissão Especial Processante, sendo que apenas competiria ao Pleno, órgão acima da Comissão Permanente, estabelecer a interpretação de avocar para si a decisão ou não de constituir o colegiado.

Não obstante, em havendo a QO sido suscitada, deve ser lícito ao Poder Executivo pessoalmente apresentar seus argumentos aos Vereadores, ou mesmo indicar novas provas que queira produzir, podendo também enviar seus representantes para fazê-lo, pois dependendo da decisão do pleno, não haverá mais recurso à efetiva instalação da Comissão Processante.

Dessa forma, rejeitada a QO pela maioria, será aberta a CEP mediante Ato do Presidente da Câmara (art. 31, I, "e", RI), ouvidas as lideranças partidárias, para indicação de 3 (três) membros que a comporão (art. 296, §2º, RI).

Logo, recomenda-se que a QO não seja resolvida na mesma sessão em que for apresentada, ou, pelo menos, que caso algum vereador manifeste que quer fazer a QO fora da sessão através de um documento escrito, a presidência pautе a matéria para a sessão ordinária subsequente à apresentação de tal documento, comunicando o Executivo para que, caso a QO se confirme, a defesa possa exercer o contraditório e a ampla defesa, apresentando seus argumentos antes da votação.

Logicamente, com efeito, toda essa documentação deverá ser encaminhada com antecedência, constando o dia e hora em que haverá a deliberação.

Outra questão recai sobre o *quórum* para a aprovação da QO, tendo em vista a problemática já citada envolvendo a extensão da maioria qualificada de votos exigida para reverter o entendimento constante do parecer prévio.

No entendimento desta Procuradoria, ainda que essa controvérsia exista, não há empecilhos para que a QO possa ser decidida por maioria simples do pleno, uma vez que a solução da questão regimental não se confunde com o julgamento das contas.

Porém, caso a QO seja resolvida no sentido de que a COFC não é soberana para decidir pela instalação da CEP, seria possível que qualquer um dos vereadores apresentasse, em seguida, projeto de decreto legislativo em plenário para submeter o efetivo julgamento das contas à votação?



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

248

Não parece haver óbices para isso, mas em tal projeto, sem nenhuma dúvida, não poderia constar qualquer ônus de ordem material ao sr. Prefeito ou a qualquer outra pessoa (como o ressarcimento de valores ao erário), pois, como já reiterado neste parecer, apenas pela efetiva instauração do processo sob contraditório e ampla defesa, com a permissão de dilação probatória, é que, eventualmente, se poderia decidir pela impropriedade da despesa e/ou pela ocorrência de irregularidade insanável, com as sanções respectivas.

Logo, caso o projeto seja apresentado e votado com essas condições, o score final importará para a decisão definitiva da Câmara: se aprovado for o projeto e as contas, sem a imposição de ressarcimento, por 2/3 (dois) terços dos Votos dos Vereadores, a matéria vai à promulgação e arquivo definitivo, sem qualquer questionamento, só competindo aos órgãos de controle buscar a responsabilização do Chefe do Executivo ou de qualquer outra pessoa, na via judicial.

No entanto, se não atingida à maioria qualificada de 6 (seis) votos favoráveis, o dispositivo do projeto que trate da ausência de ressalvas pode ser questionado, pois, como dito, parece ser defensável a hipótese de sem a maioria qualificada, é imperativa a Comissão Especial para instruir o julgamento do que antes seriam considerados os "apartados" (itens B.1.6 e B.1.10 apontados no relatório de fiscalização), e reconhecidos pela Comissão de Orçamento para averiguação específica.

Assim, para a solução dessa questão, sugere-se que seja definida a interpretação que será seguida, logo antes de se submeter o PDL à votação, pelo voto da maioria do plenário, de modo a não por em dúvida tais questionamentos.

Decidido, com efeito, qual a interpretação será adotada pela Câmara, também por maioria simples, se poderá votar no plenário o hipotético projeto, e dar o devido andamento na hipótese de não ser atingido o *quórum* de 2/3 (dois terços) pela aprovação sem a imposição do ressarcimento e/ou a constatação de irregularidades.

Se, nesse passo, ficar entendido que o "apartado" pode ser decidido por maioria simples, bastará que haja o voto favorável da maioria dos Vereadores para que seja realizado o julgamento pela regularidade da compensação dos débitos previdenciários unilateralmente, e pelo relevamento da despesa com o abono pago aos Secretários.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

949

Contudo, se ficar fixado o entendimento pela necessidade de atingir a maioria qualificada de 6 (seis) votos para o afastamento da averiguação pormenorizada dos apontamentos no âmbito da Comissão Especial Processante, se não obtido o *quórum* necessário, deverá ser instalada a CEP, para: (i) elaboração de memorial com as irregularidades apontadas, (ii) promoção dos atos e diligências devidos, (iii) citação dos interessados para em 5 (cinco) dias contados da ciência, apresentarem defesa escrita; (iv) contestar as alegações defensivas, (v) decidir sobre a dilação probatória requerida pela defesa e elaborar o relatório final (arts. 294 a 300 do RI).

Encaminhando-se para o final, há três pontos que precisam ainda de esclarecimento.

O primeiro é a patente inconstitucionalidade do art. 306, *caput*, do Regimento Interno, o qual estabelece o prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias contados do recebimento do parecer prévio para a conclusão da deliberação sobre as contas. Como já apontado, o E. STF estabeleceu a tese no julgamento do RE 729.744/MG RG, que não cabe julgamento ficto de contas por decurso de prazo. Logo, tal dispositivo é inválido e não produz qualquer efeito.

O segundo é o notório impedimento do Vereador Moisés Antônio Leite em participar diretamente da votação específica que vier a resolver sobre a necessidade ou não de ressarcimento aos cofres públicos, tendo em vista que ele, enquanto Secretário Municipal em 2020 (antes da eleição que o elegeu para a presente legislatura) recebeu, por três meses, o valor de sua remuneração como agente político, acrescido com os R\$ 130,00 (cento e trinta reais) decorrentes da incorporação do abono salarial dado a todos os funcionários através da LM 1.997/2.019.

Nesse passo, pelos princípios administrativos da impessoalidade e moralidade (art. 37, *caput*, CF), é de todo conveniente que se reconheça que muito embora o citado Vereador tenha sido eleito e faz parte, como membro efetivo, do colegiado que vai julgar as contas, ao menos no tocante a esse ponto sensível da regularidade ou não da despesa envolvendo a incorporação do abono, seja reconhecida a sua impossibilidade de participar da votação.

De todo modo, caso o Vereador conteste a conclusão acima e queira votar, seus votos devem ser computados, e ele poderá ser responsabilizado individualmente pela questão, muito embora esteja protegido pela inviolabilidade.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo CNPJ: 02.652.664/0001-60
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

243

Por fim, o último ponto diz respeito à possibilidade de o Presidente da Câmara votar nessa matéria.

A legislação orgânica echaporense (art. 41, § 2º⁷, renumerado como art. 28, § 2º pela Nova LOM a ser promulgada) estabelece que o Chefe do Legislativo só pode votar em caso de empate sobre matéria submetida ao *quórum* de maioria simples, e na eleição da Mesa, muito embora tal matéria seja reservada à maioria absoluta em primeiro turno (arts. 38-A, IV e V e 40, renumerados como arts. 25, IV e V e 27 na Nova LOM).

Sendo assim, no julgamento das contas, o Presidente não pode votar, sendo que se não houver o número mínimo de votos desimpedidos em plenário (6), sequer a matéria pode ser deliberada.

Porém, havendo empate em qualquer matéria de maioria simples (a decisão de Questão de Ordem e a regularidade ou não da compensação previdenciária ou do abono aos Secretários seriam dois exemplos caso a interpretação fixada seja essa), o Presidente poderia votar.

Diante de todo o exposto, pode-se passar para as conclusões, resumindo-as em perguntas e respostas objetivas.

3 – CONCLUSÃO

1) O processo encontra-se regular até o presente momento?

R: Sim, pois as formalidades básicas foram cumpridas até agora.

2) Tendo em vista o entendimento consolidado do Egrégio Supremo Tribunal Federal, qual são os papéis do Tribunal de Contas e da Câmara Municipal no julgamento das contas municipais anuais da Prefeitura?

R: O Tribunal de Contas competente deve emitir sobre as Contas Anuais dos Municípios, apenas um parecer prévio, de caráter meramente opinativo, tanto no

⁷ Art. 41, § 2º, LOME: "O Presidente da Câmara, bem como quem estiver momentaneamente presidindo deliberação plenária, só poderá votar: I – na eleição da Mesa; II – para desempatar matéria submetida à maioria simples."



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60
contato@camaraechapora.sp.gov.br

244

aspecto geral e político (contas de governo), quanto no aspecto técnico e operacional (contas de gestão) do desempenho do Prefeito à frente da Administração. A mera expedição do parecer pelo TC, porém, não gera qualquer ônus de ordem administrativa ou eleitoral ao Chefe do Executivo. Em seguida, o parecer prévio deve ser encaminhado, com as conclusões da Corte, para a Câmara Municipal, que é o órgão constitucionalmente atribuído para julgar tanto as contas de governo quanto as de gestão. No entanto, para que o entendimento do parecer prévio não venha a prevalecer ao final, exige-se o voto qualificado de 2/3 (dois terços) dos Vereadores. Logo, caso ao menos 1/3 (um terço) dos edis tenha concluído no mesmo sentido da Corte de Contas, o entendimento do parecer não pode ser afastado. Não obstante, é absolutamente indispensável, tanto no âmbito do TC quanto no âmbito da CM que sejam respeitados os princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório, do direito de produção de provas, do direito advogado e da motivação para que o julgamento seja válido.

3) Se antes o TCESP tinha a praxe de, mesmo emitindo parecer favorável às contas de governo, poder abrir apartados e julgar irregular alguma conta de gestão, o que mudou no procedimento da emissão do parecer prévio com o entendimento consolidado pelo Supremo? O que consta na Deliberação SEI nº 0011209/2020-51 citada no Parecer Prévio das Contas de 2020?

R: Como o STF entendeu que não cabe ao TC julgar nem as contas de gestão dos Prefeitos, uma vez que o papel da Corte se restringe à emissão do Parecer Prévio, o TCESP parou de abrir apartados na análise de contas anuais das Prefeituras Municipais, passando comunicar à margem do parecer, a ocorrência de algum apontamento mais grave à Câmara Municipal, para que ela adote as providências que entender cabíveis. Essa problemática toda foi o que deu azo à Deliberação SEI nº 0011209/2020-51 citada no parecer prévio das contas de 2020 da Prefeitura de Echaporã.



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

245

4) O Tribunal de Contas reconheceu a ocorrência de irregularidade insanável ou de despesa imprópria nas contas municipais de Echaporã em 2020? Isso consta claramente do parecer prévio?

R: É sabido que o não pagamento de contribuições previdenciárias e a concessão de acréscimos remuneratórios indevidos aos agentes políticos são, respectivamente, considerados pelo TCESP como irregularidade insanável e despesa imprópria, conforme consta no seu Manual de Gestão de Prefeituras e Câmaras Municipais, ano de 2021, páginas 16 e 32. Ocorre que não houve exatamente nem uma coisa nem outra no exercício objeto da fiscalização. Explica-se. No tocante às contribuições previdenciárias, o que houve foi uma compensação unilateral de valores repassados ao INSS, que foram posteriormente reconhecidos pela Administração como indevidos, ante o entendimento do STF no julgamento do RE nº 593.068/SC RG (Tema nº 163 de Repercussão Geral). A compensação se deu, com efeito, sem conhecimento e anuência do Instituto Nacional de Seguridade Social, o que é considerado pelo TC como uma prática temerária, ante a possibilidade de a autarquia previdenciária questionar o que foi feito, causando ônus custosos aos cofres públicos com autuações, juros e multas. Já sobre o pagamento remuneratório a maior para os Secretários, esse ocorreu através da "incorporação" de abono salarial concedido aos servidores efetivos e comissionados, no valor de R\$ 130,00 (cento e trinta reais), através da Lei Municipal nº 1.997/2.019. Isso se deu porque, até então, não havia a fixação da remuneração desses agentes políticos por meio de subsídio, uma vez que a Lei Municipal vigente à época (LM 1918/2016) estabelecia subsídios apenas para Prefeito e Vice, de modo que os Secretários acabam sendo remunerados como servidores comissionados, muito embora seja verdade que isso em si mesmo já fosse inconstitucional e ilegal. De qualquer modo, pela dinâmica que o Tribunal passou a adotar, a comunicação desses dois apontamentos à Câmara Municipal, e do primeiro também à Receita Federal do Brasil. Compete aos Vereadores agora dar o andamento respectivo para melhor apurar esses pontos no contexto do julgamento das contas, se assim entenderem necessário e devido. De qualquer modo, não há de forma direta e expressa no voto do Conselheiro relator o reconhecimento de que as irregularidades apontadas devam ser consideradas como irregularidade insanável e despesa imprópria. Nesse sentido, não há em



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

246

nenhuma parte da fundamentação do voto do relator, nem no dispositivo, a clara afirmação de que esses pontos consistiram em irregularidade insanável ou em despesa imprópria. Parece correto, contudo, afirmar ou que isso ou esteja subentendido pelo contexto, ou que, ao menos, o TC entendeu que a Câmara deva analisar isso.

5) Caso o Tribunal de Contas tenha entendido que os apontamentos constantes dos subitens B.1.6 e B.1.10 devem ser considerados, respectivamente, como irregularidade insanável e despesa imprópria, a Câmara Municipal só poderia afastar esse entendimento pelo voto de 2/3 (dois terços) de seus membros? E o que dizer sobre o efetivo julgamento das contas? O parecer prévio não concluiu que elas deveriam ser aprovadas?

R: Na verdade, podem ser apontadas nesse momento duas interpretações diferentes. A primeira interpretação seria exatamente essa: o Tribunal deixou subentendido de que tais apontamentos devam ser considerados, respectivamente, como irregularidade insanável e despesa imprópria, de modo que o afastamento desse entendimento dependeria do voto da maioria qualificada dos Vereadores. No entanto, há outra interpretação possível, decorrente do fato de que o Tribunal ter entendido que essas questões devam estar "à margem do parecer", de modo a separá-las da análise do efetivo julgamento das Contas Anuais. Nesse sentido, uma coisa seriam as contas anuais (que só podem ser julgadas em desconformidade com o parecer prévio pela maioria qualificada citada), e outra coisa seria analisar a regularidade das compensações previdenciárias e da remuneração a maior dos Secretários (que precisaria ser feita pela Câmara desde o início, e até mesmo decidida por maioria simples). Não foi possível encontrar precedentes do Judiciário amparando uma ou outra interpretação, mas ambas parecem ser razoáveis neste momento. Em outro giro, no tocante ao julgamento concreto das contas de 2020, em tendo o parecer prévio concluído pela aprovação, é inquestionável que o Legislativo Municipal só poderá afastar tal entendimento pelo voto qualificado de 6 (seis) Vereadores.



6) Tendo em vista o Parecer-COFC nº 15/2022, a constituição da Comissão Especial Processante é medida regimentalmente obrigatória neste momento? Há alternativas regimentais para levar a discussão ao Plenário?

R: A sistemática regimental dos arts. 292-A à 293-A estabelece que caso a Comissão de Orçamento tenha concluído pela necessidade de ser instaurada a Comissão Especial Processante (CEP), inicialmente é imperativa a constituição dessa. Ademais, nos termos do art. 216, III, RI, apenas o parecer da CEP é que eventualmente deveria ser submetido à votação plenária, e não o parecer da COFC. Não obstante, esses dispositivos foram editados tendo em vista a sistemática anterior do julgamento das contas, quando o TC considerava ser possível emitir o parecer prévio favorável, e ainda sim julgar os apartados. Logo, pela interpretação teleológica, o que tais dispositivos quiseram expor era que a Comissão Especial Processante só deveria ser aberta caso fosse constatada algum fato capaz de gerar dúvida quanto à aprovação das contas. Ocorre que, como previsto na Lei Orgânica (art. 46, LOME/ renumerado como art. 32 na Nova LOME), as decisões irrecorríveis no processo legislativo competem única e exclusivamente ao plenário, de modo que se pode interpretar que, pelo novo paradigma interpretativo, seria ferir a hierarquia retirar do pleno a autoridade de decidir em último sobre a instalação da CEP. Essa discussão, porém, só poderá ser suscitada por Vereador, e em plenário, através de QO (questão de ordem – art. 322, RI), a ser decidida pelo pleno por maioria simples. Nada impede, porém, que o Vereador interessado informe por escrito ao Presidente que tem a intenção de fazer a QO, de modo a permitir que a matéria seja pautada para a sessão ordinária subsequente. Exige-se, contudo, que as demais formalidades sejam registradas e constem da Ata da Sessão. Ademais, recomenda-se que essa informação seja passada ao Executivo, eis que ele é interessado direto, e pode querer exercer o contraditório, a ampla defesa e demais garantias processuais constitucionais. Se não aprovada for a QO, a Comissão deve ser instalada. Se, porém, a QO for aprovada, não há impedimento para que um dos Vereadores apresente o projeto de Decreto Legislativo em plenário, a respeito do julgamento das contas, desde que nele conste a aprovação, sem ônus ao sr. Prefeito ou a qualquer outra pessoa. Ademais, será necessário decidir, em seguida, qual interpretação será seguida, aquela que abraça a exigência de 2/3 (dois terços) para se



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

CNPJ: 02.652.664/0001-60

248

afastar o ressarcimento de valores, ou aquela que entende pela possibilidade de maioria simples decidir a questão. Essas duas dúvidas podem, ademais, ser suscitadas na mesma QO, e resolvidas antes da apresentação do PDL. Apresentado, então, o projeto, a votação nominal decidirá o seguimento respectivo. Aprovadas as contas sem a imposição de qualquer ônus aos interessados, por 6 (seis) votos favoráveis, a matéria é promulgada e vai ao arquivo sem contestação. Se, porém, não for atingida a maioria qualificada, a interpretação definida anteriormente vai indicar o que deve ser feito em seguida, ou seja, se as contas são aprovadas relevando os apontamentos, ou se deve ser aberta a Comissão para colheita de provas. Nesse último caso, o Decreto Legislativo será expedido contendo expressamente que as contas são aprovadas, estando pendentes de decisão os apontamentos dos subitens B.1.6 e B.1.10 constantes do parecer prévio.

7) Qual a consequência da não observância do art. 306, *caput*, do Regimento, que estabelece a necessidade de conclusão da votação em 120 dias contados do recebimento do parecer prévio?

R: Nenhuma. É inconstitucional o julgamento ficto das contas. A razoabilidade do prazo para julgamento destas contas em específico se deve, ademais, pelo seu ineditismo. É dever, porém, da Câmara Municipal concluir a etapa de julgamento das contas sem muito mais demora.

8) O Vereador Moisés Antônio Leite, quando foi Secretário Municipal na legislatura anterior, recebeu nos meses de janeiro, fevereiro e março o valor "aumentado" da respectiva remuneração em decorrência do abono salarial da LM 1997/2019. Ele está impedido de votar no julgamento das contas?

R: Especificamente no tocante à regularidade desse pagamento de abono, num primeiro momento, deve ser reconhecido o impedimento do citado legislador em atendimento aos princípios administrativos da moralidade e impessoalidade, uma vez que ele foi diretamente beneficiado pela despesa, ainda que de boa-fé. No tocante, porém, ao julgamento das contas (aprovação ou não), parece ser exagerado impedir



Câmara Municipal de Echaporã

Estado de São Paulo CNPJ: 02.652.664/0001-60
Praça Riodante Fontana, 13 - Fone: (18) 3356-1441 - CEP: 19830-023 - Echaporã - SP
www.camaraechapora.sp.gov.br contato@camaraechapora.sp.gov.br

243

que o Vereador em questão possa votar, uma vez que ele foi eleito e integra o colegiado que tem que decidir sobre as contas. É direito, porém, do Vereador em questão, contestar essa conclusão. Caso ele queira votar, terá de assumir a responsabilidade respectiva em um e outro caso, devendo, porém, ser anotado que ele tem ao seu lado, a garantia da inviolabilidade parlamentar dentro da circunscrição do Município.

9) Será permitido ao Presidente da Câmara votar no julgamento das contas?

R: Pela legislação local, o Presidente não vota em matéria reservada à maioria qualificada. Logo, ele não pode votar na deliberação sobre a aprovação ou a rejeição das contas. Porém, como a QO pode ser decidida por maioria simples, em caso de empate, ele poderá lançar seu voto. Ademais, em tendo sido adotada a posição de que as irregularidades apontadas podem ser decididas por maioria simples, o mesmo também se diga quanto a isso.

Echaporã, 23 de novembro de 2.022.

CARLOS EDUARDO SINDONA DE OLIVEIRA

Procurador da Câmara – OAB/SP 407.862