



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
134  
~~XIX~~  
CMA

## PROCURADORIA

**Processo Administrativo nº:** 173/2021

**Requerente:** Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES)

**Assunto:** Prestação de Contas da Prefeitura de Aracruz – Exercício 2018

**Parecer nº:** 060/2021

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO/MUNICÍPIO. REGIMENTO INTERNO. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. DEVIDO PROCESSO. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA. FORMALIDADES. PUBLICAÇÃO DE AVISOS. IRREGULARIDADE SANÁVEL.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pelo Vereador Marcelo Cabral Severino por meio do qual solicita colaboração desta Procuradoria Jurídica para análise e manifestação sobre o Processo Administrativo nº 173/2021 e o Parecer Prévio nº 119/2020, do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES), que trata da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Aracruz, referente ao Exercício de 2018, sob responsabilidade do senhor Jones Cavaglieri.

É o que importa relatar.



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
135  
CMA

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme já assinalou o Supremo Tribunal Federal (STF), o controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo Municipal, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores.

O poder constituinte conferiu o julgamento das contas do administrador público ao Poder Legislativo, em razão de que tal decisão comporta em si uma natureza política-administrativa 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.

Getúlio Sérgio do Amaral<sup>1</sup> sistematiza a forma de controle externo das contas do Prefeito prevista no art. 31 da Constituição da seguinte maneira:

*“Primeiramente, o controle externo é efetuado pela própria população, mediante o exame direto das contas, que ficam durante sessenta dias à disposição de qualquer contribuinte, para o seu exame e apreciação, podendo ser questionada a sua legitimidade tanto administrativa como judicialmente, neste último, pela ação popular; o outro nível de controle é realizado pelo Tribunal de Contas do Estado, mediante a emissão de parecer prévio, que poderá considerar as contas regulares, parcialmente regulares ou irregulares; e, por último, exsurge através do julgamento das contas municipais, realizado pela Câmara local, que poderá acatar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, que só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal”.*

---

<sup>1</sup> AMARAL, Getúlio Sérgio do. Direito à defesa do prefeito nos julgamentos das contas municipais: aplicabilidade do devido processo legal e da ampla defesa aos julgamentos das contas do administrador municipal pela Câmara Municipal: doutrina, jurisprudência e legislação. Belo Horizonte: Inédita, 2000; p. 22.



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
136  
CMA

Nos termos do art. 31 da Constituição Federal, 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.**

O controle externo da Câmara Municipal é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES). **O parecer prévio, emitido pelo TCEES sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

As contas devem ficar, durante 60 dias, anualmente, à disposição dos cidadãos, para exame e apreciação, podendo ser questionadas nos termos da lei.

Neste sentido, o art. 22, XI, da Lei Orgânica Municipal dispõe que compete privativamente à Câmara Municipal julgar as contas prestadas pelo Prefeito, no prazo de 90 (noventa dias) após o recebimento de parecer prévio do Tribunal de Contas, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, observados os seguintes preceitos:

Art. 22 (...)

XI (...)

a) o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal;

**b) será dada vista ao Prefeito e ao Presidente da Câmara para tomarem conhecimento do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas para que, no prazo de cinco dias, ofereçam justificativa à documentação impugnada;**

c) rejeitadas as contas são imediatamente remetidas ao Ministério Público para os devidos fins;

Já o Regimento Interno desta Casa (Resolução nº 492/1990) trata da Prestação de Contas em seu Capítulo III (artigos 150 a 152), cujo teor se reproduz:

**Art. 150.** Recebidas as contas prestadas pelo Prefeito e pelas entidades da administração indireta, acompanhadas do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, o Presidente da Câmara:



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
131  
CMA

I - **Anunciará o seu recebimento, com destaque em pelo menos dois jornais de ampla circulação local, e com a fixação de avisos no átrio do edifício da Câmara, contendo a advertência do contido no inciso seguinte.**

II - **Encaminhará o processo à Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, onde permanecerá por 60 (sessenta) dias, à disposição para exame de qualquer do povo, que poderá questionar-lhes a legitimidade, de acordo com o artigo 42 da Lei Orgânica.**

III - **Requisitará, se necessário, cópia da documentação probante das Contas do Prefeito para exame da edilidade.**

**Art. 151. Terminado o prazo do inciso II do artigo anterior, a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas emitirá parecer.**

§ 1º **Em seu parecer, a Comissão apreciará as contas e as questões suscitadas nos termos do inciso II do artigo anterior.**

§ 2º **Poderá a Comissão, em face das questões suscitadas, promover diligências, solicitar informações à autoridades competente e conceder vista para o oferecimento de defesa pelo Prefeito se as informações não forem prestadas ou reputadas insuficientes.**

§ 3º **Concluirá a Comissão pela apresentação de projeto de Decreto Legislativo, cuja redação acolherá o entendimento sobre a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas apresentadas.**

§ 4º **A Comissão apresentará separadamente, projeto de Decreto Legislativo relativamente às contas do Prefeito e cada entidade da administração indireta.**

**Art. 152. Se o Projeto de Decreto Legislativo:**

**I - Acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas:**

a) **considerar-se-á rejeitado seu conteúdo, se receber o voto contrário de dois terços, ou mais, dos vereadores, caso em que a Mesa, acolhendo a posição majoritária indicada pelo resultado da votação, elaborará a redação final, conforme o caso. (Redação dada pela Resolução nº 691/2021)**

b) **considerar-se-á aprovado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado.**

**II - Não acolher as conclusões do Parecer Prévio do Tribunal de Contas:**

a) **considerar-se-á aprovado o seu conteúdo se receber o voto favorável de dois terços ou mais dos vereadores.**



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
138  
CMA

**b) considerar-se-á rejeitado o seu conteúdo, se a votação apresentar qualquer outro resultado, devendo a Mesa acolher as conclusões do parecer prévio do Tribunal de Contas na redação final, conforme o caso. (Redação dada pela Resolução nº 691/2021)**

Da leitura dos dispositivos constitucionais, legais e regimentais mencionados é possível concluir que o julgamento das contas do Município e/ou Prefeito compete ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado por meio de parecer prévio, que só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Quanto ao procedimento de julgamento, deve ser conferida interpretação conforme à Constituição aos dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, a fim de que seja assegurado ao gestor público a garantia do devido processo legal, com ampla defesa e contraditório, nos termos do art. 5º, LIV e LV, da CF/88.

Assim, nos termos do art. 22, XI, b, da Lei Orgânica c/c com art. 151, § 2º do Regimento Interno, a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas tem o **DEVER de conceder vista ao Prefeito (ex-prefeito) para apresentação de defesa no prazo de 05 (cinco) dias.**

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

**Sendo o julgamento das contas do recorrente, como ex-chefe do Executivo Municipal, realizado pela Câmara de Vereadores mediante parecer prévio do Tribunal de Contas, que poderá deixar de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Casa Legislativa (arts. 31, § 1º, e 71 c/c 75 da CF), é fora de dúvida que, no presente caso, em que o parecer foi pela rejeição das contas, não poderia ele, em face da norma constitucional sob referência, ter sido aprovado, sem que se houvesse propiciado ao interessado a oportunidade de opor-se ao referido pronunciamento técnico, de maneira ampla, perante o órgão legislativo, com vista a sua almejada reversão.**

[RE 261.885, rel. min. Ilmar Galvão, j. 5-12-2000, 1ª T, DJ de 16-3-2001.]



*Câmara Municipal de Araçuaçu*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg n°  
139  
~~138~~  
CMA

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 Municipal sobre suas contas. 2. Agravo regimental desprovido.

[STF; RE-AgR 414.908; MG; Segunda Turma; Rel. Min. Ayres Britto; Julg. 16/08/2011; DJE 18/10/2011; Pág. 26]

O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da câmara de vereadores, que o exercerá com o auxílio do tribunal de contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela câmara de vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao prefeito municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório. A deliberação da câmara de vereadores sobre as contas do chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República.

[RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, DJE de 13-6-2012.]

Enfim, ainda que tenha sido proporcionado ao gestor público o direito de defesa quando do exame prévio perante o Tribunal de Contas, **faz-se necessário assegurar o devido processo legal, com ampla defesa e contraditório, por ocasião do julgamento perante a Câmara Municipal, sob pena de nulidade.**

Segundo o entendimento do Pretório Excelso (RE 729.744), no julgamento das contas anuais do Prefeito, não há julgamento do próprio gestor público, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município.



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
*[Handwritten signature]*  
CMA

A rejeição das contas pode gerar, como consequência, a caracterização da inelegibilidade do Prefeito, nos termos do art. 1º, I, g, da LC 64/90.

Todavia, caso a Câmara aprove as contas do Prefeito, o que se afasta é apenas sua inelegibilidade. Os fatos apurados no processo político-administrativo podem dar ensejo à responsabilização civil, criminal ou administrativa.

**Neste contexto, especificamente quanto ao rito da prestação de contas e do julgamento das contas do Prefeito perante a Câmara Municipal, analisando-se a legislação local com fulcro nas garantias constitucionais, depreende-se que o procedimento deve observar as seguintes diretrizes:**

- 1) Recebido o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, o Presidente da Câmara deverá anunciar o seu recebimento publicando aviso em pelo menos 02 (dois) jornais de ampla circulação local, e com a fixação de aviso no átrio do prédio do Poder Legislativo contendo a advertência de que *“as contas e o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado permanecerão por 60 dias na Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, à disposição para exame por qualquer cidadão, que poderá questionar sua legitimidade”*;
- 2) Efetuadas as publicações e os avisos, o Presidente enviará o processo a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, onde permanecerá por 60 dias;
- 3) O Presidente da Comissão poderá avocar o processo ou designar um relator para relatá-lo;
- 4) A Comissão deve notificar o gestor público responsável pelas contas para tomar ciência do procedimento e, querendo, obter vista/cópia dos autos e apresentar defesa preliminar por escrito no prazo de 05 (cinco) dias, conforme o art. 22, XI, b, da Lei Orgânica c/c com art. 151, § 2º do Regimento;
- 5) No exercício de suas atribuições, a Comissão pode requisitar informações e cópia de documentos ao Tribunal de Contas ou à outras autoridades, bem como promover diligências para instruir o processo;



# *Câmara Municipal de Aracruz*

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº

*[Handwritten signature]*  
~~\_\_\_\_\_~~  
CMA

- 6) O gestor público deve ser intimado dos atos do processo com antecedência mínima de 24 horas, sendo-lhe permitido participar das diligências e audiências, formular perguntas e quesitos, obter vista/cópia dos autos, bem como requerer o que for de interesse da defesa;
- 7) Escoado o prazo para apresentação da defesa preliminar e, encerrado o período de 60 dias, a Comissão emitirá parecer apreciando as contas e as eventuais questões suscitadas;
- 8) A Comissão deve realizar sessão pública para a apresentação do parecer do relator, notificando o gestor com antecedência mínima de 24 horas, para, caso deseje, apresentar defesa após a manifestação do relator;
- 9) Deliberado o parecer, a Comissão apresentará projeto de Decreto Legislativo, cuja redação acolherá o entendimento da maioria sobre a aprovação ou rejeição, total ou parcial, das contas;
- 10) O Projeto de Decreto Legislativo será submetido ao Plenário da Câmara Municipal, notificando-se o administrador público com antecedência mínima de 24 horas para que, desejando, apresente defesa oral na sessão pública;
- 11) Antes da deliberação, será lido o parecer aprovado pela Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, concluindo pela aprovação ou rejeição das contas;
- 12) Em seguida, os vereadores que desejarem poderão se manifestar (recomenda-se o prazo máximo de 05 minutos);
- 13) Ato contínuo, o gestor público, caso queira, pode apresentar defesa oral (sugere-se prazo não inferior a 30 minutos);
- 14) Por fim, deve ser deliberado o parecer da Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas;
- 15) O parecer prévio do Tribunal de Contas só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal;
- 16) Em caso de rejeição das contas, recomenda-se a expedição de ofício, com cópia do processo, para o Tribunal de Contas do Estado e para a Justiça Eleitoral.



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg n°  
142  
CMA

Fixadas essas premissas, passo à análise do processo administrativo propriamente dito.

**Compulsando os autos, observo que não foi cumprida adequadamente a regra disposta no art. 150, I, do Regimento Interno desta Casa de Leis. Assim, recomendo que o relator remeta o processo à Presidência para que seja que seja publicado em 02 (dois) jornais de grande circulação, bem como afixado no átrio desta Casa de Leis, o aviso de recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Aracruz, referente ao Exercício de 2018, com a advertência prevista no inciso II do art. 150 do RI, sob pena de nulidade do processo.**

Aqui abro parêntese para sugerir à Mesa Diretora e aos demais Vereadores a elaboração de Projeto de Resolução para alterar a redação do inciso I do art. 150 da Regimento Interno desta Casa de Leis, a fim de substituir a obrigação de publicação do aviso em 02 jornais de grande circulação e de fixação no átrio da Câmara por outras formas de publicidade mais amplas, eficientes e baratas.

O Regimento Interno foi editado em 1990, época em que as informações públicas chegavam aos cidadãos basicamente através da TV, do rádio e dos jornais impressos. Dada formalidade exigida para os atos públicos, as normas jurídicas previam a publicação nos diários oficiais e/ou em jornais de grande circulação.

Com o advento e a popularização da internet e, conseqüentemente, com o declínio dos grandes jornais impressos, as exigências de publicações em jornais de grande circulação não têm mais razão de existir.

Primeiro porque a maioria dos grandes jornais já não publicam mais edições impressas, sendo difícil aferir sua circulação e/ou abrangência. Segundo porque atualmente existem outros meios de comunicação e ferramentas de transparência e publicidade mais populares, eficientes e baratas.



*Câmara Municipal de Aracruz*  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Pg nº  
143  
CMA

Neste sentido, o Regimento pode ser modificado para prever, por exemplo, a publicação do referido ato no site e nas redes sociais da Câmara Municipal de Aracruz, com destaque, bem como no Diário Oficial do Estado ou dos Municípios.

Feitas essas considerações, voltando à análise do presente processo, sugiro que, após as publicações, o processo seja reencaminhado para a Comissão de Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas, devolvendo-se integralmente o prazo de 60 (sessenta) dias, de que trata o inciso II do art. 150 do Regimento Interno.

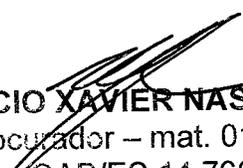
Sanado o vício, recomendo que seja perfilhado o procedimento minuciado no presente parecer, sem prejuízo da adoção de outras cautelas, a fim de assegurar o devido processo legal administrativo, a ampla defesa e o contraditório nos processos de julgamento das contas dos administradores públicos.

Por derradeiro, esta assessoria jurídica coloca-se à disposição da Comissão Economia, Finanças, Fiscalização e Tomada de Contas para auxiliar nos trabalhos de fiscalização das contas dos gestores públicos, observada a competência desta Procuradoria, que se limita à consultoria e assessoria jurídica.

Ressalto que os procuradores municipais não detêm conhecimento sobre contabilidade e controladoria pública. Assim, caso esta Comissão necessite de auxílio técnico-científico para análise e apreciação das contas públicas do Chefe do Poder Executivo poderá recorrer ao capacitado quadro de servidores da Contadoria e da Controladoria desta Casa de Leis.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 27 de abril de 2021.

  
MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO  
Procurador – mat. 015237  
OAB/ES 14.760