



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Petrópolis, 11 de abril de 2022.

PARECER

CMP Proc. Administrativo 1807/2022 – DAJ 171/2022

EMENTA: PARECER SOBRE PROJETO DE RESOLUÇÃO PROTOCOLIZADO PELA MESA DIRETORA COM VISTAS À ALTERAÇÃO DO ARTIGO 129 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS PARA FINS DE UNIFORMIZAR O RITO DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO.

I- INTRODUÇÃO

Trata-se de parecer sobre projeto de Resolução, protocolizado pela Mesa Diretora, com vistas à “alteração do artigo 129 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis para fins de uniformizar o rito do julgamento das contas de governo e de gestão”, valendo salientar que o referido Projeto de Lei chegou a este



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Departamento de Assuntos Jurídicos para elaboração de manifestação por conta de remessa efetivada Vereador integrante da Comissão de Constituição e Justiça, conforme despacho registrado no sistema eletrônico da Câmara Municipal [SICAM].

É o sucinto relatório.

Passo a manifestar.

II- ASPECTOS INAUGURAIS

II.1 - Competência da Câmara Municipal para julgamento das Contas de Governo e de Gestão

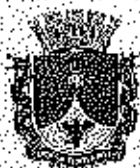
Antes de tudo, com base no princípio constitucional da separação de poderes, se faz necessário consignar que uma das atribuições afeitas à Câmara Municipal de Petrópolis sempre fora a de efetuar o julgamento das Contas de Governo emanadas do Poder Executivo municipal. A partir do julgamento do Recurso Extraordinário 848.826-DF pelo Supremo Tribunal Federal, ao qual fora atribuída Repercussão Geral, os Tribunais de Contas deixaram de ter a atribuição por decidir administrativamente acerca das Contas de Gestão, quando estas emanarem do Chefe do Poder Executivo, passando, desde então, a exercer função técnico-opinativa, com a emissão de parecer prévio, como ocorre em relação às Contas de Governo. Nesse contexto, as Câmaras Municipais passaram a ter atribuição para julgamento, também das contas de gestão.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Abaixo segue a Ementa do julgamento referenciado:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República ("checks and balances"). III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas. IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: "Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos
vercadores". V - Recurso extraordinário conhecido e provido.
Órgão julgador: Tribunal Pleno. **Relator(a):** Min.
ROBERTO BARROSO. **Redator(a) do acórdão:** Min.
RICARDO LEWANDOWSKI. **Julgamento:** 10/08/2016.
Publicação: 24/08/2017

Outrossim, acerca dos demais elementos normativos que circundam a função julgadora da Casa Legislativa, vale transcrever os ditames da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

Lei Orgânica do Município

Art. 38. São da competência exclusiva da Câmara Municipal, entre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I- [...]

VIII - julgar anualmente as contas prestadas pelo Prefeito, até 90 (noventa) dias após protocolo na Câmara Municipal de Petrópolis parecer prévio do Conselho Estadual de Contas dos Municípios, observado o seguinte:

a) o parecer prévio só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal;

b) decorrido o prazo de 90 (noventa) dias, sem deliberação pela Câmara, as contas serão consideradas aprovadas ou rejeitadas, de acordo com a conclusão do parecer do Tribunal de Contas do Estado; o referido prazo será suspenso durante o recesso parlamentar [...]

Art. 67. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, instituídos por lei.

§ 1º O controle externo da Câmara será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, e compreenderá a apreciação das Contas do Prefeito, o acompanhamento das atividades financeiras e orçamentárias, bem como o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º As contas do Prefeito, prestadas anualmente, serão julgadas pela Câmara dentro de 90 (noventa) dias após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, considerando-se julgadas nos termos das conclusões desse parecer, se não houver deliberação dentro desse prazo.

§ 3º Somente por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

§ 4º As contas do Município ficarão, no decurso do prazo previsto no § 2º deste artigo, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 5º As contas relativas à aplicação dos recursos transferidos pela União e Estado serão prestadas na forma da legislação federal e estadual em vigor, podendo o Município suplementá-las, sem prejuízo de sua inclusão na prestação anual de contas.

II.2- Forma adequada de tramitação

Praça Visconde de Mauá, 89, Centro, Petrópolis, RJ
Tel/fax (24) 2291-9200

www.cmp.rj.gov.br



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, dentro do seu espectro de competência, em sua redação atual, estabeleceu os procedimentos a serem adotados na tramitação do processo de julgamento das Contas, senão vejamos o que consta do seu art. 129, *in verbis*:

Art. 129. As Contas do Prefeito e da Mesa da Câmara Municipal, prestadas anualmente, serão julgadas pela Câmara dentro de 90 (noventa) dias após o recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, ficando o referido prazo suspenso durante o processo parlamentar.

§ 1º Recebidos do Tribunal de Contas do Estado os processos de prestação de Contas, com o Acórdão que os julgou, o Presidente da Câmara os fará ler em sessão e os encaminhará a Comissão de Finanças e Orçamento para que, no prazo improrrogável de trinta dias, ofereça parecer sobre os mesmos.

§ 2º O parecer concluirá sempre por projeto de Decreto Legislativo, que tramitará em regime de prioridade.

§ 3º Cabe a Comissão de Finanças e Orçamento, se julgar necessário, em parecer fundamentado, solicitar ao Presidente da Câmara que oficie ao Tribunal de Contas para pedir esclarecimentos, informações ou documentos sobre o processo de prestação de Contas, interrompendo-se os prazos de que tratam este artigo e seu parágrafo 1º.

§ 4º Recebidos o processo da Prestação de Contas, o parecer e o respectivo projeto de Decreto Legislativo, será a matéria obrigatoriamente incluída em primeiro lugar na Ordem do Dia da Sessão imediata ao recebimento.

§ 5º A matéria deverá ser apreciada dentro de trinta dias, em discussão única, podendo cada Vereador usar da palavra por 30



ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

(trinta) minutos e, por último, o Relator da matéria, por 60 (sessenta) minutos, na defesa do parecer.

§ 6º Se o Relator da Comissão não exarar o parecer no prazo assinalado, a Presidência designará um Relator Especial, que terá o prazo de três dias, improrrogáveis, para consubstanciar o parecer do Tribunal de Contas do Estado no respectivo projeto de Decreto Legislativo, aprovando ou rejeitando as Contas, conforme a conclusão do referimento do Tribunal de Contas do Estado.

§ 7º Incluído o processo da Prestação de Contas na pauta da Ordem do Dia da sessão imediatamente seguinte, ele será votado, quando somente por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o Acórdão emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

§ 8º Se a Câmara, no citado prazo de 90 (noventa) dias, não deliberar sobre o Parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, as Contas se consideram julgadas nos termos das conclusões desse Parecer.

§ 9º As sessões em que se discute a Prestação de Contas terão o expediente reduzido a trinta minutos, contados do final da leitura da Ata, ficando a Ordem do Dia, exclusivamente, reservada a essa finalidade.

§ 10. Se o Parecer e o projeto de Decreto Legislativo concluírem pela rejeição das Contas, eles serão publicados no Órgão Oficial e encaminhados, com cópia de todo o processo, ao Ministério Público, no caso de improbidade ou de má administração, conforme conste do Relatório do Tribunal de Contas do Estado ou de investigação da própria Câmara Municipal.

§ 11. Anualmente, durante 60 (sessenta) dias, após seu encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, cópia das Contas do Município ficarão na Prefeitura, na



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Câmara Municipal e nas associações de Moradores que as requererem, para exame e apreciação, à disposição de qualquer contribuinte, que poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 12. Para atender a finalidade do que está determinado no parágrafo anterior, durante o mesmo período, o Presidente da Câmara e o Prefeito, respectivamente, designarão servidores habilitados para em audiência pública, quantas forem necessárias, prestarem os devidos esclarecimentos.

II.3- Necessidade de respeito ao devido processo legal, englobando a ampla defesa e contraditório

A Constituição da República Federativa do Brasil, de maneira impositiva e peremptória, estabeleceu a necessidade de respeito aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório nos processos de natureza judicial e, também, administrativa, senão vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LV - 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;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

Nas palavras do doutrinador José Afonso da Silva, in Curso de Direito Constitucional Positivo, Malheiros, 22ª ed, São Paulo, p. 430:

O art. 5º, XXXV, consagra o direito de invocar a atividade jurisdicional, como direito público subjetivo. Não se assegura aí apenas o direito de agir, o direito de ação. Invocar a jurisdição para a tutela de direito é também daquele contra quem se age, contra quem se propõe a do mesmo artigo.

Conforme preceitos emanados de Liebman, in *Manuale di diritto processuale Civile*, v I/10 e 11:

O poder de agir em juízo e o de defender-se de qualquer pretensão de outrem representam a garantia fundamental da pessoa para a defesa de seus direitos e competem a todos indistintamente, pessoa física e jurídica, italianos [brasileiros] e estrangeiros, como atributo imediato da personalidade e pertencem por isso à categoria dos denominados *direitos cívicos*.

Acerca do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, imperioso se faz consignar a mensagem de José Afonso da Silva, referenciando o jurista José Frederico Marques:

O princípio do devido processo legal entra agora no Direito Constitucional positivo com um enunciado que vem da Carta Magna inglesa: ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal (art. 5º, LIV). Combinado com o direito de acesso à Justiça (art. 5º, XXXV) e o contraditório e a plenitude de defesa (art. 5º, LV), fecha-se o ciclo das garantias



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

processuais. Garante-se o processo, e "quando se fala em 'processo', e não em simples procedimento, alude-se, sem dúvida, a formas instrumentais adequadas, a fim de que a prestação jurisdicional, quando entregue pelo Estado, dê a cada um o que é seu, segundo os imperativos da ordem jurídica. E isso envolve a garantia do contraditório, a plenitude do direito de defesa, a isonomia processual e a bilateralidade dos atos procedimentais".

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou em mais de uma oportunidade acerca da necessidade de respeito aos ditames do devido processo legal, ampla defesa e contraditório à sistemática de julgamento das contas do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, senão vejamos:

RE 682.011, rel. min. Celso de Mello, j. 8-6-2012, dec. monocrática, *DJE* de 13-6-2012.

[...] 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



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

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. [...]

No mesmo sentido tanto o **RE 261.885**, rel. min. Ilmar Galvão, j. 5-12-2000, 1ª T, *DJ* de 16-3-2001., quanto o **RE 414.908 AgR**, rel. min. Ayres Britto, j. 16-8-2011, 2ª T, *DJE* de 18-10-2011:

[...] 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.** [...]

Conforme destacado nos precedentes acima colacionados, há a necessidade de respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa em qualquer julgamento de contas submetido à deliberação do Parlamento, ainda que o Parecer prévio emitido pela Corte de contas opine pela aprovação. Este raciocínio decorre de que o Parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas possui natureza opinativa, podendo



ESTADO DO RIO DE JANEIRO CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

ser substituído por deliberação em contrário do Poder Legislativo, desde que emitida por, no mínimo, 2/3 de seus componentes.

Observa-se que a redação do Projeto de Resolução sob análise visa justamente estabelecer uma maior clareza para os procedimentos a serem implementados por ocasião da tramitação do processo de julgamento das contas.

O teor do Projeto de Resolução sob análise, com as alterações sugeridas à atual redação do Regimento Interno da Câmara Municipal de Petrópolis, contempla, efetivamente, os princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, estabelecendo um maior equilíbrio e harmonia às tramitações.

III - Natureza opinativa deste Parecer

Em face de todo o exposto, importa ressaltar que o presente parecer tem caráter técnico-opinativo e não vincula os Excelentíssimos Vereadores em relação à sua conclusão.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS

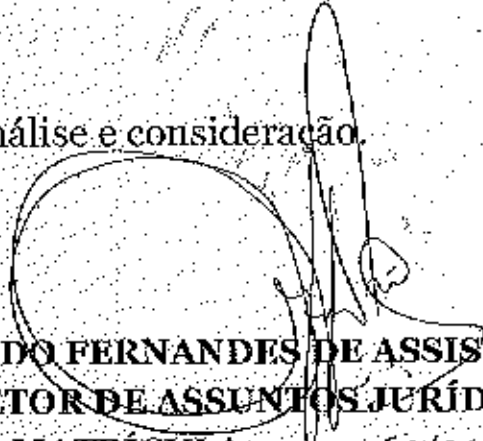
jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

IV - CONCLUSÃO

Em obediência ao ordenamento jurídico Pátrio, e em conformidade com a análise acima realizada, este Departamento de Assuntos Jurídicos entende que o Projeto de Resolução atende a todos os princípios e elementos normativos, motivo pelo qual opina favoravelmente à tramitação e deliberação pelos nobres Parlamentares

É o parecer.

À superior análise e consideração.


FERNANDO FERNANDES DE ASSIS ARAÚJO
DIRETOR DE ASSUNTOS JURÍDICOS
MATRÍCULA: 1729.063/21
OAB/RJ 80.742