

VOTO PELA MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO DO TCE

Processo:

Assunto: Julgamento de contas do ex-prefeito Edson de Paula Rodrigues Mendes, referente ao ano de 2027

Gabinete do Vereador: **Francisco Eduardo Rodrigues Militão**

RELATÓRIO

Cuidam os autos do julgamento, por esta Casa Legislativa, da Prestação de Contas Anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal Edson de Paula Rodrigues Mendes, relativamente ao exercício financeiro examinado no Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado (TCE), que concluiu pela **regularidade** das contas do exercício de 2017, com eventuais recomendações.

Instadas as partes interessadas e a sociedade, não foram trazidos aos autos elementos idôneos e individualizados capazes de infirmar, com precisão técnica, a conclusão do TCE, limitando-se as manifestações contrárias a alegações genéricas, desacompanhadas de prova robusta e de demonstração analítica de vício formal ou material.

FUNDAMENTAÇÃO

Parâmetros constitucionais e legais

O controle externo das contas do Município é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio técnico do Tribunal de Contas, cabendo a este a emissão de parecer prévio (CF, art. 31, § 1º).

Embora opinativo, o parecer prévio goza de elevada autoridade técnica e deve ser observado quando inexistentes razões jurídicas e fáticas consistentes para afastá-lo.

A relevância do parecer prévio é tal que o § 2º do mesmo Art. 31 da Carta Magna dispõe que tal parecer só deixará de prevalecer por decisão qualificada de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

A rejeição do parecer demanda decisão qualificada da Casa Legislativa, fundada em provas e razões explícitas.

Este dispositivo constitucional confere ao parecer prévio do Tribunal de Contas um peso probatório significativo, funcionando como um elemento técnico fundamental para a formação do juízo de valor do Poder Legislativo.

A exigência de um quórum qualificado para a sua desconsideração **evidencia a presunção de veracidade e correção que emana da análise técnica realizada pelo órgão de controle externo.**

A atuação do TCE, ao emitir o parecer prévio, materializa o controle externo previsto no Art. 70 da Constituição Federal, que abrange a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com vistas a aferir a legalidade, legitimidade, economicidade e boa gestão dos recursos públicos.

A submissão das contas do Chefe do Poder Executivo ao escrutínio do Tribunal de Contas, conforme preceitua o Art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000, que inclui as contas dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, demonstra a amplitude do controle e a necessidade de pareceres individualizados.

A ausência de um parecer prévio conclusivo, ou a sua emissão em prazo superior ao legalmente estabelecido, conforme o Art. 57 da Lei Complementar nº 101/2000, pode ensejar a continuidade do processo deliberativo, mas não retira a importância da análise técnica que dele emana.

No caso em tela, a existência de um parecer prévio pela regularidade das contas, emitido pelo TCE, estabelece um marco inicial para a apreciação desta Casa Legislativa, demandando, para sua superação, argumentos e provas de igual ou superior robustez técnica.

Das Alegações Genéricas para Infirmar o Parecer Técnico

Aa manifestações apresentadas pela comissão de finanças e orçamento, revela uma carência de especificidade e de fundamentação técnica apta a abalar a conclusão do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

O Art. 38 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, assegura ao interessado o direito de apresentar documentos, pareceres e requerer diligências e perícias.

Contudo, o § 2º do mesmo artigo estabelece que as provas só podem ser recusadas mediante decisão fundamentada, quando ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

Inversamente, as alegações apresentadas, por sua natureza genérica e desprovidas de elementos concretos, não se qualificam como provas idôneas capazes de infirmar a análise técnica do TCE.

A ausência de demonstração analítica de vícios formais ou materiais, ou a falta de apresentação de documentos que comprovem as alegações, impede que estas sejam consideradas como elementos aptos a fundamentar a desconsideração do parecer prévio.

Ademais, o Art. 49 da Lei Complementar nº 101/2000, ao garantir a transparência e o acesso à informação sobre as contas públicas, visa justamente a permitir que cidadãos e instituições da sociedade possam exercer um controle social qualificado.

Tal controle, contudo, pressupõe a capacidade de apresentar questionamentos fundamentados e com base em evidências, e não meras objeções genéricas, como fez a comissão de orçamento e finanças.

A limitação das contestações a alegações abstratas, sem a devida contraposição probatória ou a indicação precisa de falhas na metodologia ou nas conclusões do órgão de controle, frustra a finalidade do controle social e a própria racionalidade do processo de julgamento das contas públicas.

No âmbito infraconstitucional, a análise das contas submete-se aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e transparência, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101/2000) e com a legislação orçamentária (PPA, LDO e LOA), além das normas locais pertinentes.

Eventuais vícios que pudessem macular o juízo técnico (p.ex., extrapolação de limites legais de despesa, inscrição irregular de restos a pagar, violação a condicionantes da LRF, omissão de documentos essenciais) deveriam ser demonstrados de modo específico e comprovado.

Da Necessidade de Fundamentação Qualificada para a Divergência da Câmara Municipal

A atuação da Câmara Municipal no julgamento da prestação de contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal, embora discricionária em sua decisão final, encontra limites na necessidade de fundamentação robusta e técnica, especialmente quando se propõe divergir do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado.

Conforme já explicitado, o Art. 31, § 2º, da Constituição Federal exige uma decisão qualificada de dois terços dos membros da Câmara para que o parecer prévio do TCE seja desconsiderado.

Tal exigência constitucional não se limita a um quórum deliberativo, mas implica, intrinsecamente, a necessidade de uma fundamentação que justifique, com precisão técnica e jurídica, a divergência em relação à análise realizada pelo órgão de controle externo.

A apresentação de elementos idôneos e individualizados, capazes de demonstrar a existência de vícios formais ou materiais na análise do TCE, é pressuposto para a superação do parecer técnico.

A ausência de tais elementos, como ocorre no presente caso em que as contestações se limitam a alegações genéricas e desacompanhadas de prova robusta, impede que a Câmara Municipal fundamente uma decisão divergente.

A doutrina majoritária reforça esse entendimento. **Hely Lopes Meirelles** ensina que:

“O parecer prévio dos Tribunais de Contas, embora não vincule o julgamento do Legislativo, possui força técnica que só pode ser afastada mediante fundamentação sólida e motivada, sob pena de nulidade do ato legislativo.”
(*Direito Administrativo Brasileiro*, 48ª ed., p. 713).

De igual modo, o **Supremo Tribunal Federal** já reconheceu a importância do parecer prévio como instrumento essencial à governança e à legalidade das contas públicas, conforme se extrai do **RE 729.744/DF**, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, em que se assentou que a **desconsideração do parecer do Tribunal de Contas exige motivação específica e fundamentada**, não podendo ser substituída por juízos políticos genéricos.

O controle interno, exercido pelo Poder Legislativo, deve atuar em consonância com o controle externo, e não de forma dissociada ou arbitrária.

A Lei nº 4.320/1964, em seu Art. 81, estabelece que o controle da execução orçamentária pelo Poder Legislativo visa verificar a probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Tal verificação deve ser pautada em critérios técnicos e jurídicos, e não em generalidades.

A decisão de rejeitar as contas, contrariando parecer técnico pela regularidade, sem a apresentação de elementos que demonstrem, de forma inequívoca, a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades graves, representaria uma desconsideração da expertise técnica do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas e um potencial desvirtuamento do próprio sistema de controle das finanças públicas.

O Art. 74 da Constituição Federal, ao estabelecer o sistema de controle interno integrado entre os Poderes, visa a avaliar o cumprimento de metas, a execução de programas e orçamentos, e comprovar a legalidade e analisar a eficácia e eficiência da gestão.

O apoio ao controle externo, conforme previsto no inciso IV do Art. 74, reforça a necessidade de uma atuação harmônica e fundamentada.

Da Autoridade Técnica e Presunção de Correção do Parecer do TCE-AM

A atuação do TCE-AM é pautada em critérios técnicos de contabilidade pública, auditoria, orçamento e gestão fiscal, sendo seus auditores profissionais especializados e independentes.

Conforme o art. 70 da Constituição Federal, o controle externo compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, tendo como parâmetros a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

O parecer prévio pela regularidade emitido pelo TCE-AM representa, portanto, o reconhecimento de que as contas prestadas **atenderam aos requisitos constitucionais e legais**, observando os limites da LRF, da Lei nº 4.320/1964 e demais normas fiscais e contábeis aplicáveis.

Ao órgão legislativo, cabe respeitar a técnica e a independência do controle externo, sob pena de vulnerar a harmonia entre os Poderes e de transformar o julgamento das contas em ato de natureza exclusivamente **política**, o que é vedado pela Constituição e pela jurisprudência.

O Tribunal de Contas da União (TCU), em reiterados julgados, tem enfatizado que a apreciação das contas deve se pautar em critérios técnicos e objetivos, sendo descabida a rejeição de pareceres sem motivação idônea (Acórdão nº 1.034/2015 – Plenário).

Ônus da prova e necessidade de demonstração analítica

Nos termos do art. 373, I, do CPC, incumbe a quem alega comprovar o fato constitutivo de seu direito.

Transpondo-se essa regra à lógica do controle externo, cabe a comissão de finanças e orçamentos apontar com precisão: (i) o item do parecer do TCE impugnado; (ii) o fundamento jurídico e contábil; e (iii) a prova técnica (documental, pericial, ou auditorial) que desnature a conclusão do órgão especializado.

No caso, não foram trazidas provas novas ou contraditório técnico capaz de evidenciar erro metodológico, omissão relevante, equívoco de cálculo ou interpretação normativa manifestamente indevida por parte do TCE.

As críticas apresentadas são genéricas e não individualizam rubricas, lançamentos, demonstrativos fiscais (RREO/RGF), balancetes, notas explicativas ou peças contábeis que pudessem alterar o resultado.

Sem demonstração analítica, não há como infirmar a presunção de acerto do parecer técnico.

Racionalidade decisória e segurança jurídica

A função desta Casa não é substituir, sem base técnica equivalente, a expertise do órgão de controle, mas verificar a razoabilidade e a legalidade de suas conclusões, especialmente quando impugnações específicas são apresentadas.

Na falta de inconsistências demonstradas, a segurança jurídica e a estabilidade das finanças públicas recomendam a manutenção do parecer.

A manifestação da Comissão de Finanças e Orçamento, ao propor divergência do parecer do TCE-AM, não apresentou **provas documentais, técnicas ou periciais** aptas a demonstrar irregularidades materiais ou formais nas contas apreciadas.

Os fundamentos invocados são genéricos e desprovidos de demonstração contábil específica.

Tal postura afronta o princípio do ônus da prova, consagrado no art. 373, I, do Código de Processo Civil, segundo o qual “incumbe a quem alega comprovar o fato constitutivo do seu direito”.

No mesmo sentido, o art. 93, IX, da Constituição Federal exige fundamentação explícita e adequada para todo ato decisório.

Assim, eventual rejeição de parecer técnico deve vir acompanhada de prova robusta, sob pena de nulidade do ato legislativo por falta de motivação.

Não se verifica, nos autos, nenhuma evidência de:

- violação a limites constitucionais de despesa com pessoal (art. 169, CF);

- extrapolação de limites da LRF (arts. 19 a 23, LC 101/2000);
- omissão na prestação de contas (art. 51 da LC 101/2000);
- ou irregularidades de natureza insanável que comprometam a fidedignidade dos balanços.

Da Racionalidade Decisória e do Dever de Cooperação Institucional

O controle externo das contas públicas constitui função essencial à democracia e à boa governança, devendo ser exercido com técnica, transparência e responsabilidade institucional.

A desconsideração injustificada do parecer prévio emitido pelo TCE-AM implicaria violação aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade administrativa (art. 37 da CF), além de abalar a segurança jurídica e a coerência do sistema de controle financeiro.

O STF, no julgamento do RE 848.826/DF, reafirmou a necessidade de que os atos do Poder Legislativo, ainda que de natureza política, se submetam aos princípios da motivação e da proporcionalidade, sob pena de invalidade.

Portanto, não havendo demonstração analítica de erro material, de vício de legalidade ou de equívoco metodológico por parte do TCE-AM, a manutenção do parecer é medida que se impõe.

Diversos precedentes confirmam o entendimento de que a Câmara Municipal não pode rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas sem fundamentação técnica.

Esses precedentes demonstram que a decisão legislativa deve guardar coerência com a prova técnica e com os

elementos constantes do processo administrativo de contas, sob pena de desvio de finalidade e de nulidade do ato.

DISPOSITIVO (VOTO)

Diante de todo o exposto, e não havendo demonstração técnica, documental ou contábil capaz de infirmar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, **VOTO pela MANUTENÇÃO INTEGRAL** do referido parecer, reconhecendo a regularidade das contas do exercício financeiro de 2017, do ex-gestor **Edson de Paula Rodrigues Mendes**.

A decisão pela manutenção do parecer do TCE-AM resguarda o princípio da legalidade, da segurança jurídica e da eficiência administrativa, assegurando que o julgamento das contas públicas ocorra sob critérios técnicos e não meramente políticos.

É como voto.

Barcelos, 10 de novembro de 2025

Francisco Eduardo Rodrigues Militão
Vereador