

PARECER JURÍDICO

Assunto: *Análise do Projeto de Decreto Legislativo nº 33, de 2025, que dispõe sobre a rejeição do parecer prévio desfavorável do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) referente às Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itanhaém, exercício de 2021 (TC 007299.989.20-2), e detalhamento do procedimento regimental para sua deliberação em Plenário.*

I. INTRODUÇÃO E OBJETO DA CONSULTA

O presente Parecer Jurídico tem por escopo examinar o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 33, de 2025, cuja finalidade é, em exercício da competência constitucional e legal desta Casa de Leis, rejeitar o Parecer Prévio desfavorável emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) no processo TC 007299.989.20-2, que analisou as Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Itanhaém relativas ao exercício financeiro de 2021.

A análise abrange a robustez dos fundamentos apresentados nas Justificativas do PDL e, sobretudo, nos Pareceres Técnicos e Jurídicos das Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), e de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COF), registrados no processo interno sob nºs. 275/2025 e 276/2025, respectivamente.

Ademais, e de forma central, este documento se propõe a detalhar o rito processual e regimental pelo qual a propositura deve tramitar no âmbito desta Câmara, desde a inclusão em pauta até a deliberação final, especificando o quórum necessário para a tomada de decisão que resultará na aprovação ou na rejeição das referidas contas municipais.

II. RELATÓRIO E CONTEXTO FÁTICO

Conforme os documentos anexados à propositura e objeto desta análise, o TCESP emitiu Parecer Prévio Desfavorável às Contas do Executivo de Itanhaém relativas a 2021, fundamentando sua decisão em três principais impropriedades: a) Déficit

Orçamentário/Financeiro, estimado em 3,39% do orçamento; b) Não cumprimento de acordo judicial em precatório firmado com a SABESP; e c) Ausência de comprovação da aplicação integral dos recursos vinculados da Contribuição de Custeio da Iluminação Pública (CIP).

Em resposta a esse Parecer Prévio, a administração municipal apresentou justificativas, e as Comissões Permanentes deste Poder Legislativo realizaram análise técnica e jurídica aprofundada, concluindo pela suficiência dos esclarecimentos prestados pelo Executivo. Os Pareceres da CCJ e da COF, que embasam a Justificativa do PDL, recomendam expressamente a rejeição do Parecer do TCESP, culminando na Proposição do Decreto Legislativo objeto desta consulta.

As Comissões fundamentam suas conclusões na premissa de que o exercício de 2021 foi atípico, marcado pela pandemia da COVID-19, período em que normas de flexibilização fiscal se tornaram vigentes, como a Lei Complementar Federal nº 173/2020 e a aplicação do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), além do reconhecimento judicial do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.357/DF.

Em suma, o PDL busca, por decisão soberana do Plenário, afastar o entendimento do TCE e, conseqüentemente, aprovar as contas do Prefeito relativas ao exercício de 2021, considerando os elementos mitigadores e as correções adotadas pela gestão.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NO JULGAMENTO DE CONTAS

3.1. O Princípio da Soberania Popular e a Competência Exclusiva da Câmara Municipal

A Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 31, o sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, cuja competência primordial para o julgamento das contas do Chefe do

Poder Executivo é atribuída, de forma exclusiva e indelegável, ao Poder Legislativo Municipal.

O Tribunal de Contas do Estado (TCESP) exerce a função de auxiliar do Poder Legislativo, emitindo um Parecer Prévio (conforme Art. 31, § 1º, da CF/88), o qual possui natureza meramente opinativa. Não é o Tribunal de Contas quem julga as contas, mas sim a Câmara Municipal, a qual decide em caráter definitivo e soberano se deve ou não acolher a manifestação técnica da Corte Auxiliar.

Nesse diapasão, a Lei Orgânica do Município de Itanhaém, em seu artigo 37, e o Regimento Interno desta Casa, nos artigos 234 e seguintes, apenas replicam a determinação constitucional, conferindo, portanto, plena legitimidade e atribuição jurídica à Câmara para deliberar sobre o Projeto de Decreto Legislativo em tela, que visa exatamente a rejeição do parecer prévio.

3.2. A Regra do Quórum Qualificado para Rejeição do Parecer Prévio

O parágrafo 2º do artigo 31 da Constituição Federal impõe uma regra de quórum qualificado, essencial para a salvaguarda da estabilidade administrativa e a preservação do mandato eletivo. Segundo o dispositivo constitucional, o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal de Contas prevalecerá, salvo se for rejeitado por **dois terços (2/3)** dos membros da Câmara Municipal.

Essa regra fundamental não admite flexibilização: para que o conteúdo do Projeto de Decreto Legislativo seja aprovado, ou seja, para que o Parecer Prévio Desfavorável do TCEP seja **rejeitado** e as contas do Executivo sejam *aprovadas*, *será* imprescindível a manifestação favorável de **dois terços** da composição total de Vereadores desta Câmara Municipal.

Caso o PDL não obtenha esse quórum qualificado, o Parecer Prévio desfavorável do TCEP será automaticamente *mantido*, resultando na *rejeição* das contas do Prefeito.

IV. EXAME DE MÉRITO DOS FUNDAMENTOS DA REJEIÇÃO

A análise das Justificativas e dos Pareceres das Comissões (CCJ e COF) demonstra que a propositura está fundamentada em argumentos que buscam mitigar ou afastar a gravidade das irregularidades apontadas pelo TCESP, situando-as no contexto fático e legal do ano de 2021.

4.1. O Contexto de Calamidade Pública e a Flexibilização da Responsabilidade Fiscal

O ano de 2021 sucedeu o período inicial da crise da COVID-19, continuando sob o regime jurídico excepcional de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 06/2020) e pelo Decreto Estadual nº 64.879/2020. Os Pareceres das Comissões estão corretos ao invocar a legislação e a jurisprudência que reconheceram essa excepcionalidade.

A Lei Complementar Federal nº 173/2020 e o artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) permitiram a suspensão de prazos e a dispensa de atingimento de resultados fiscais em situações de calamidade. Similarmente, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.357/DF, reconheceu explicitamente que as exigências fiscais ordinárias não poderiam inviabilizar a execução de políticas públicas essenciais e emergenciais de enfrentamento à pandemia.

Essa moldura legal e constitucional estabelece um contexto de tolerância e reavaliação dos resultados fiscais, justificando a análise mais parcimoniosa das Comissões em relação aos apontamentos de desequilíbrio orçamentário.

O exercício da discricionariedade técnica e política dos Vereadores deve considerar que a gestão de 2021 esteve sob pressão orçamentária extraordinária devido à súbita necessidade de aumentar despesas com saúde e assistência social, concomitante à retração econômica e incerteza na arrecadação.

4.2. Do Déficit Orçamentário e Financeiro

O TCESP apontou um déficit orçamentário de 3,39% (R\$ 15.740.647,25).

As Comissões ponderaram que a Lei de Responsabilidade Fiscal não proíbe *a priori* o déficit, mas exige responsabilidade na gestão e adoção de medidas corretivas, o que foi comprovadamente implementado pela nova administração municipal no exercício seguinte, incluindo a contenção de despesas e a otimização de receitas.

O déficit, inerente a um cenário de despesas emergenciais imprevisíveis e receitas voláteis em decorrência da crise sanitária, deve ser avaliado como um resultado conjuntural, conforme o contexto demonstrado nas justificativas, e não como um indicativo absoluto de omissão ou má gestão que justifique a rejeição das contas.

A capacidade de gestão para reagir e iniciar o saneamento fiscal em período subsequente corrobora a tese de que a irregularidade não possui natureza insanável.

4.3. Da Dívida Judicial com a SABESP e a Sucessão de Gestão

O segundo apontamento grave do TCESP referia-se ao descumprimento de acordo judicial de precatório com a SABESP.

Os Pareceres da CCJ e da COF trouxeram um fato extintivo da responsabilidade do gestor de 2021: a inadimplência que acarretou a rescisão daquele acordo específico ocorreu em março de 2020, ou seja, na gestão anterior.

O gestor que assumiu em 2021 herdou a dívida já em estágio de rompimento do parcelamento.

As Comissões demonstraram que a atual administração iniciou tratativas para renegociação imediatamente, mas foi obstada pela SABESP em razão das exigências de pagamento vultoso à vista, financeiramente inviáveis no ápice da crise pandêmica.

A comprovação de que um novo e bem-sucedido parcelamento foi firmado em 2024, e que está sendo honrado sem atrasos, constitui um elemento decisivo que atesta a diligência e o compromisso da gestão municipal com a regularização do passivo.

Sob a ótica do Direito Administrativo, não se deve imputar responsabilidade ao gestor de 2021 por uma irregularidade consumada em fato pretérito, especialmente quando ele demonstrar pro atividade em buscar a solução do problema herdado.

4.4. Da Aplicação da Contribuição para Iluminação Pública (CIP)

O Tribunal de Contas apontou uma suposta diferença entre o valor arrecadado e o valor empenhado da CIP.

Os Pareceres das Comissões, no entanto, refutaram esse apontamento com uma análise contábil detalhada.

Em primeiro lugar, há uma divergência numérica: as Comissões apontaram que a diferença correta entre arrecadado (R\$ 12.511.862,47) e empenhado (R\$ 7.161.950,85) é de R\$ 5.349.911,62, valor inferior ao apontado pelo TCE.

Em segundo lugar, a defesa se utiliza do mecanismo legal da Desvinculação de Receitas.

Os entes federativos possuem prerrogativa constitucional de desvincular parte de suas receitas.

Os pareceres argumentam que a desvinculação de 30% da receita arrecadada (R\$ 3.946.337,38), somada ao saldo financeiro inicial da conta (R\$ 1.324.051,42) e aos empenhos realizados, totaliza R\$ 12.432.339,65, montante que praticamente zera o débito em relação ao total arrecadado.

Esse cálculo demonstra que a diferença não empenhada não constituiu desvio de finalidade, apropriação indevida ou dano ao erário, mas sim a concretização de uma prerrogativa constitucional de gestão financeira, reforçada à época da pandemia, cujo princípio foi posteriormente majorado pela Emenda Constitucional nº 136/2023.

Logo, a vinculação dos recursos da CIP foi cumprida dentro do âmbito da disponibilidade orçamentária e dos limites legais de desvinculação.

4.5. Cumprimento dos Índices Mínimos Constitucionais

Um fato irrefutável e destacado pelas Comissões é que o Município de Itanhaém não apenas cumpriu, mas superou amplamente os índices constitucionais de aplicação em áreas prioritárias, mesmo no contexto pandêmico: 26,54% na Educação (mínimo de 25%) e 33,46% na Saúde (mínimo de 15%).

Além disso, aplicou 99% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e realizou os repasses corretos ao Poder Legislativo.

O cumprimento das metas constitucionais de investimento, especialmente em um cenário de crise, reforça a tese da boa-fé e da priorização correta de políticas públicas essenciais por parte da gestão, mitigando a percepção de que as contas deveriam ser rejeitadas por irregularidades de natureza menos grave ou já sanadas.

V. PROCEDIMENTO FORMAL PARA JULGAMENTO DAS CONTAS EM PLENÁRIO

Uma vez que o Projeto de Decreto Legislativo nº 33/2025 já passou pela análise obrigatória das Comissões Permanentes competentes (CCJ e COF), as quais emitiram pareceres favoráveis à sua aprovação (e, conseqüentemente, à rejeição do Parecer Prévio do TCESP), o procedimento deve prosseguir para a fase de deliberação final pelo Plenário.

5.1. Rito e Base Regimental

O julgamento das contas do Prefeito Municipal deve seguir o rito especial previsto na Lei Orgânica (Art. 37) e detalhado no Regimento Interno desta Câmara Municipal, especificamente no Título que trata da Fiscalização Contábil, Orçamentária e Financeira, referenciada nos artigos 233 e seguintes do Regimento Interno.

A competência para julgar as contas é do Plenário, e o seu resultado materializa-se por meio de um Decreto Legislativo, cuja aprovação (rejeição do parecer do TCE) ou reprovação (manutenção do parecer do TCE) é o ato final do processo.

5.2. Prazos Regimentais e Inclusão na Ordem do Dia

A Presidência, recebendo o Projeto de Decreto Legislativo juntamente com os Pareceres das Comissões, deve dar o devido andamento regimental.

Primeiramente, **o Presidente deve determinar a publicação da propositura e dos pareceres, e sua inclusão em Ordem do Dia para discussão e votação em Plenário.** É imperativo que seja respeitado o prazo regimental de pauta entre a divulgação da Ordem do Dia e a sessão de votação, garantindo aos Vereadores o tempo adequado para estudo e deliberação consciente sobre a matéria, a qual possui alta relevância e implicações jurídicas severas.

O Regimento Interno, ao tratar do rito de julgamento de contas, NÃO estabeleceu um prazo específico, para que o Parecer Prévio e o respectivo Projeto de Decreto Legislativo fiquem disponíveis para o conhecimento integral e vista dos Vereadores antes da data marcada para a votação, logo determine ao Departamento Parlamentar que promova a comunicação inequívoca e célere para que a totalidade dos Vereadores tomem conhecimento do conteúdo o presente processo na íntegra.

5.3. Discussão em Plenário

Na sessão designada para o julgamento, a matéria será incluída em **discussão** em turno único.

O Prefeito poderá ter direito à defesa própria ou através de procurador (advogado), conforme previsto na Lei Orgânica e no Regimento Interno, sendo-lhe assegurada a sustentação oral pelo tempo regimentalmente previsto.

Considerando que o Departamento Parlamentar adotou procedimento nas contas anuais do Executivo Municipal julgadas no ano exercício de 2024, sugiro que a Presidência determine que seja dotado o mesmo procedimento para o fim de uniformidade dos atos procedimentais, tendo em vista a semelhança da questão.

Os Vereadores terão a oportunidade de se manifestar sobre o Projeto de Decreto Legislativo, debatendo os fundamentos do Parecer Prévio do TCESP, os

argumentos apresentados nas Justificativas do Executivo e as conclusões dos pareceres da CCJ e da COF.

O debate deve ser focado na legalidade, economicidade e legitimidade da gestão fiscal de 2021, considerando o contexto de mitigação de responsabilidade pela calamidade.

5.4. Votação e Exigência do Quórum Qualificado (2/3)

Encerrada a discussão, o Presidente submeterá o Projeto de Decreto Legislativo à **votação em turno único**.

A votação de matérias relacionadas ao julgamento de contas é, via de regra, nominal e aberta (ou eletrônica, se for o caso), dada a sua elevada importância e a necessidade de transparência e registro individualizado do voto de cada membro do Legislativo.

O ponto crucial para a aprovação do PDL é o quórum.

Conforme estabelece o Art. 31, § 2º, da Constituição Federal, para que o parecer prévio desfavorável do TCESP seja **rejeitado**, e as contas do Executivo sejam, de fato, aprovadas por esta Casa, é necessário o voto favorável de **dois terços (2/3)** dos membros da Câmara Municipal de Itanhaém.

É imprescindível que o Decreto Legislativo que formaliza a decisão final, seja ele pela rejeição do Parecer (aprovação das contas) ou pela manutenção do Parecer (rejeição das contas), seja promulgado e publicado, sendo enviada cópia ao Tribunal de Contas do Estado para os devidos registros.

5.5. Consequências Jurídicas Imediatas

A deliberação da Câmara terá efeitos jurídicos imediatos e de alta relevância, quais sejam: aprovação do PDL (Rejeição do Parecer Prévio) pelo quórum de 2/3 dos membros, as contas do Prefeito Municipal, referentes ao exercício de 2021, serão consideradas aprovadas. Essa deliberação afasta qualquer implicação de irregularidade insanável de natureza dolosa, liberando o gestor de impedimentos legais futuros, ao

contrário, se houver a rejeição do PDL (Manutenção do Parecer Prévio), em razão da insuficiência do quórum de 2/3 necessário para a rejeição do Parecer do TCE, o resultado será a **rejeição** das contas do Prefeito Municipal. Tal decisão poderá, a depender da natureza da irregularidade e do dolo, impactar os direitos políticos do gestor, conforme a legislação eleitoral vigente (Lei Complementar nº 64/90, alterada pela LC nº 135/2010).

VI. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO JURÍDICA

Diante de todo o exposto, e em razão da análise do Projeto de Decreto Legislativo nº 33/2025, de sua Justificativa e dos Pareceres técnicos e jurídicos emitidos pelas Comissões Permanentes, conclui-se que a propositura está formalmente apta a ser submetida à deliberação do Plenário.

Os fundamentos jurídicos e fáticos apresentados pelas Comissões, especialmente no que tange à excepcionalidade do exercício de 2021 devido à crise sanitária, à sucessão de gestão em relação à dívida da SABESP e à demonstração contábil da regularidade na aplicação dos recursos da CIP, fornecem substrato para que o Plenário possa exercer sua prerrogativa constitucional de rejeitar o parecer prévio desfavorável do TCESP e, conseqüentemente, aprovar as contas.

Por oportuno, recomenda-se à Presidência da Câmara Municipal de Itanhaém, com acompanhamento direto do Departamento Parlamentar, que proceda à inclusão do Projeto de Decreto Legislativo nº 33/2025 na Ordem do Dia, observando rigorosamente os prazos regimentais de publicidade e vista prévia, conforme estabelecem o Regimento Interno (Art. 234 e seguintes) e a Lei Orgânica Municipal, bem como assegure a estrita observância do rito de julgamento de contas, incluindo o direito de defesa do Prefeito.

Por fim, instrua o Plenário sobre a exigência constitucional do quórum qualificado, informando que a rejeição do Parecer Prévio do Tribunal de Contas (aprovação das contas) requer o voto favorável de dois terços (2/3) dos membros desta Câmara Municipal, sob pena de prevalência da decisão da Corte de Contas.

É o parecer, S. M. J..

Itanhaém, data do protocolo.

CARLA CRISTINA PEREIRA,
Diretora Jurídica.

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 320039003500320031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **CARLA CRISTINA PEREIRA** em **14/11/2025 09:33**

Checksum: **B2270E4A1C781B35CF2342D3638ECCD56A56531D047B197C0839AB16136754A3**