

DECRETO LEGISLATIVO Nº. 002/2013

PROCESSO TCE-PE 117007-3

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA PREFEITURA, EXERCÍCIO 2010

A Comissão de Finanças e Orçamento Decreta:

A Comissão de Finanças e Orçamento vota pela Aprovação da Referida prestação de Contas.

Justificativa:

Trata o presente relatório da análise do Parecer Prévio emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco a respeito da Prestação de Contas do Prefeito do município de Sanharó/PE, exercício financeiro de 2010, conforme preceitua o artigo 86, §1º, inciso III da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE).

Preliminarmente, nobres vereadores, cumpre destacar que a Câmara de Vereadores é quem detém constitucionalmente a prerrogativa de fazer o julgamento das contas do Prefeito, sendo o papel do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco meramente auxiliar do Poder Legislativo, que de fato é quem tem competência para fazer o julgamento das ações do chefe do Poder Executivo no desempenho das suas funções de fazer executar as determinações do povo de Sanharó, emanadas dessa Casa Legislativa na forma de leis, especialmente daquelas que planejam (Plano Plurianual), fixam diretrizes (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e autorizam a realização das despesas por parte do Poder Executivo (Lei Orçamentária Anual).

Nesse sentido, o TCE/PE, inconformado com a rejeição de seus pareceres prévios pelas Câmaras de Vereadores resolveu acionar junto ao Ministério Público do Estado com ações contra as Câmaras Municipais que rejeitassem os seus pareceres prévios, o que de nenhuma forma encontra amparo legal.

É preciso deixar claro aqui, Srs. Vereadores, que o órgão auxiliar não é a Câmara, mas sim o TCE. O TCE emite um parecer na ótica que o órgão de contas acha que deve ser posto, e a Câmara, dentro da autonomia dela, julga da forma que ela achar que deve. "O que não pode faltar, porém, é a Câmara apreciar sem existir o parecer prévio, mas o parecer é meramente opinativo".

Na justiça comum é corriqueiro que antes de julgar o juiz tenha que ouvir a opinião do Ministério Público, mas quem julga é o juiz que em nenhuma hipótese fica vinculado a opinião do ministério publico, podendo ou não concordar com aquele posicionamento.

Da mesma forma se dá a autonomia da Casa Legislativa, que jamais pode se restringir ao que um órgão auxiliar diz.

Tal posicionamento já foi reconhecido até pelo Supremo Tribunal Federal quando cassou liminar concedida em Natal pelo juiz da 3ª Vara da Fazenda, Geraldo Mota, que concedeu liminar afirmando que a Câmara Municipal de Natal "extrapolou" suas prerrogativas ao reprová-las as contas do ex-prefeito Carlos Eduardo Alves (PDT) relativas ao exercício financeiro de 2008 da Prefeitura, evitando, com essa liminar, que o pedetista, pré-candidato a prefeito nas eleições deste ano, seja considerado inelegível por oito anos pela aplicação da Lei da Ficha Limpa.

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi proferida pelo ministro Celso de Mello, que deferiu liminares em reclamações apresentadas por três ex-prefeitos e suspendeu cautelarmente os efeitos de decisões do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM-CE, Tribunal de Contas do Município do Ceará) que julgaram irregulares as contas anuais e de gestão. O ministro aplicou a jurisprudência do STF no sentido de que a apreciação das contas prestadas pelos chefes do Executivo é prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituída pelo tribunal de contas.

As reclamações foram apresentadas por Francisco Acácio Chaves, ex-prefeito de São João do Jaguaribe (RCL 13890); Eliésio Rocha Adriano, ex-prefeito de Bela Cruz (RCL 13921); e Hellosman Sampaio Lacerda, ex-prefeito da cidade de Milagres (RCL 13956). Nelas, os políticos alegaram que as decisões do TCM-CE desrespeitaram a autoridade da decisão do STF no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 849, 1779 e 3715.

Celso de Melo esclareceu que a regra de competência estabelecida no artigo 71, inciso II, da Constituição Federal – que submete ao julgamento dos órgãos auxiliares do Poder Legislativo as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta – não legitima a atuação exclusiva do Tribunal de Contas, quando se tratar de apreciação das contas do chefe do Executivo, pois, em tal hipótese, incide a norma especial prevista no inciso I do mesmo artigo.

“Somente à Câmara de Vereadores – e não ao Tribunal de Contas – assiste a indelegável prerrogativa de apreciar, mediante parecer prévio daquele órgão técnico, as contas prestadas pelo prefeito municipal. Não se subsume, em consequência, à noção constitucional de julgamento das contas públicas, o pronunciamento técnico-administrativo do Tribunal de Contas, quanto a contratos e a outros atos de caráter negocial celebrados pelo chefe do Poder Executivo”, afirmou o ministro.

Segundo Celso de Melo, o procedimento do Tribunal de Contas, referente à análise individualizada de determinadas operações negociais efetuadas pelo chefe do Poder Executivo, tem o claro sentido de instruir o exame oportuno, pelo próprio Poder Legislativo – e exclusivamente por este -, das contas anuais submetidas à sua exclusiva apreciação. “Não tem sido diversa a orientação jurisprudencial adotada pelo Egrégio Tribunal Superior Eleitoral, cujas sucessivas decisões sobre o tema ora em análise ajustam-se a esse entendimento”, concluiu.

Isto posto, Srs. Vereadores, está claro que nós, legítimos representantes do povo de Sanharó, dentro do conhecimento da nossa realidade local, com base no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco é que temos a condição de agir como juízes para efetuar o julgamento do Chefe do poder executivo e determinarmos se as suas condutas foram apropriadas para o nosso povo e se o mesmo deve ou não ter as sua prestação de contas aprovadas.

Meu papel enquanto relator foi de analisar as impugnações feitas pelo TCE/PE, as razões que levaram a 2ª Câmara do TCE/PE a emitir o parecer prévio pela rejeição das contas do prefeito referentes ao exercício de 2010, as quais, passamos a relatar.

1ª impugnação- Elaboração deficiente da Lei Orçamentária Anual (LOA) que apresentou parcialmente os requisitos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64;

A 2ª Câmara registrou nesse item, Srs. Vereadores, que a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2010, não apresentou algumas peças contábeis, as quais, como se pode perceber não causaram nenhum dano ao erário ou a execução orçamentária ao ponto que o próprio TCE, nas notas taquigráficas assim se pronunciou sobre a falha verificada:

“....Sendo assim, entendo que tais deficiências representam descumprimento às normas legais vigentes, *cabendo recomendação* à atual administração da Prefeitura, de forma que não persistam em exercícios futuros.”

Ora, Srs. Edis, se o próprio TCE entende que uma mera recomendação seria suficiente para o município atentar para a falha, não existe razão para incluí-la no rol daquelas capazes de ensejar a rejeição das contas do exercício.

Convém lembrar ainda que para ser eleito Prefeito necessariamente o cidadão não precisa possuir conhecimento contábil que permita verificar o cumprimento de todos os detalhes das peças contábeis que compõem a Lei Orçamentária Anual, tarefa que normalmente é entregue a empresa do ramo que é responsável pela sua elaboração.

Não há como negar que a falha existiu, mas também é fato que foi a referida lei foi submetida ao plenário dessa casa que de forma idêntica ao prefeito apreciou, discutiu e votou sem que fosse feita nenhuma ressalva.

A falha verificada, como bem verificou o TCE não trouxe maiores embaraços para a execução orçamentária, o que, SMJ (salvo melhor juízo) dos senhores vereadores não causou nenhum efeito prático capaz de justificar a rejeição das contas do exercício financeiro de 2010.

2ª impugnação- Descumprimento do limite de Despesa Total com Pessoal, alcançando o percentual de 62,51% da Receita Corrente Líquida no 3º quadrimestre/2010, contrariando o artigo 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

A 2ª Câmara registrou nesse item, Srs. Vereadores, que houve o extrapolamento das despesas com pessoal, fato que ocorreu, Srs. Vereadores não pelo incremento da quantidade de pessoal, mas pelo crescimento involuntário de despesas com salários, cujos percentuais foram acima do crescimento das receitas do município. Prova disso é que no ano de 2009 tivemos uma média mensal de 983 servidores ativos, enquanto que em 2010 esse número foi de 987.

Os percentuais de crescimento em 2010 com relação a 2009 do Salário Mínimo (9,68 %) e do Piso Nacional do Magistério(7,86 %), que possuem forte impacto na folha de pagamento, foram maiores do que o crescimento de receitas de transferências (FPM 7,43 %), o que causou o aumento no índice de pessoal.

Como se vê, Srs. Vereadores, também nessa falha não há como se imputar culpa ao Prefeito, visto que, a sazonalidade das receitas é que foi preponderante para a sua ocorrência. Não podemos aceitar o animo de condenação dos técnicos do TCE e da sua visão meramente técnica.

Como poderia o Prefeito resolver a questão do não crescimento proporcional das receitas em relação às despesas de pessoal impostas pela própria União Federal que, além de não repassar os recursos, ainda determina os percentuais de aumento do salário mínimo e do Piso Nacional do Magistério.

Alguém poderia propor, de maneira até infantil, que se melhorasse as receitas próprias, o que em um município de pequeno porte como o nosso seria inócuo devido a pequena base contributiva ou seria desastroso para a população visto que lhes seria imposto uma carga tributária insuportável.

Outra solução seria a diminuição dos serviços públicos postos a disposição da população, o que, teria conseqüências também desastrosas, visto que o atual quadro de servidores já atende no limite da precariedade, ou seja, não havia alternativa viável para o chefe do executivo que teve que escolher entre extrapolar o índice de pessoal, ou o índice de evasão escolar, ou o índice de mortalidade infantil, ou o índice de violência no município. Foi a opção dele extrapolar o índice de pessoal o que eu, os senhores vereadores e qualquer cidadão munido de bom senso também teria feito.

Assim, se a conduta do Prefeito se mostrou condizente com o nosso pensamento e foi a melhor entre as diversas opções que ele dispunha não há como julgá-lo de forma diferente que não seja pela aprovação de sua conduta diante da dificuldade administrativa que se apresentou e que só ele tinha a prerrogativa de decidir.

É muito fácil para os técnicos do TCE/PE olhar números e de forma linear afirmar se cumpriu ou não cumpriu, no entanto, nós vereadores e juizes das ações tomadas pelo chefe

do executivo devemos entender o problema e verificar se a conduta do gestor foi a mais condizente e coerente com as necessidades do município, o que nesse caso, parece não restar dúvidas, não havendo portanto razão para rejeição das contas do exercício de 2010 por esse fato.

3ª impugnação-Realização de despesas com recursos do FUNDEB sem lastro financeiro para tanto, contrariando os termos do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;

Em relação a essa falha, Srs. Edis, com todo respeito ao grande conhecimento técnico dos auditores do TCE/PE a impugnação foi feita de forma apressada, onde os técnicos sequer se deram o trabalho de verificar os números apresentados na prestação de contas.

É de conhecimento de todos que os recursos do FUNDEB só podem ser utilizados no exercício financeiro da sua arrecadação sendo vedado a sua utilização para pagamento de restos a pagar dos exercícios anteriores. O que ocorreu é que o gestor utilizou recursos do FUNDEB no início do ano para o pagamento da folha de dezembro, o que, a priori seria proibido, no entanto, no transcorrer do exercício fez a devida devolução dos recursos do FUNDEB, através de pagamentos de outras despesas para a educação, o que se vislumbra facilmente na aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, atitude que a auditoria se recusou a fazer e manteve a falha como pressuposto para emissão de parecer pela rejeição das contas, o que, SMJ (salvo melhor juízo), é totalmente desproporcional ao ocorrido.

Abaixo transcrevo a falta de preocupação com a verdade material consubstanciada nas notas taquigráficas onde a auditoria por não encontrar os documentos constantes na prestação de contas, resolveu literalmente igual a Pilatos “lavar as mãos”

“A defesa alega que os valores referentes ao FUNDEB aplicados no início do exercício financeiro de 2010 para

pagamento de restos a pagar do exercício anterior foram recompostos pela administração quando da aplicação a maior no setor de Educação (fl. 890).

O defendente esclarece ainda que, conforme se demonstra por meio de cálculo à fl. 890, os valores utilizados para o pagamento de despesas do FUNDEB foram maiores que a Receita do FUNDEB, verificando-se que os valores utilizados para o pagamento de restos a pagar do exercício de 2009 foram devidamente recompostos pela aplicação a maior em despesas do FUNDEB de 2010, pelo que solicita a descaracterização da irregularidade apontada.

Da análise dos autos, constata-se que a defesa traz argumentos sem, no entanto, apresentar documentos comprobatórios capazes de sanar a impropriedade, razão pela qual entendo assistir razão a auditoria. Cabe, portanto, recomendação, de forma que a irregularidade não persista em exercícios futuros.”

Insisto, Srs. Vereadores, que se a falha é motivo para simples recomendação a mesma jamais deveria servir de base para um parecer de rejeição das contas do exercício financeiro como preceitua a própria lei orgânica do TCE que nas considerações finais deste relatório está transcrita para conhecimento dos senhores edis, razão pela qual, também não vislumbro a rejeição das contas do gestor referente ao exercício de 2010 por essa motivação.

4ª impugnação- Não recolhimento das contribuições dos servidores (no valor de R\$ 200.499,95) e patronais (no valor de R\$ 1.262.977,56), estas também não contabilizadas, devidas ao RGPS, em descumprimento ao artigo 22, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.212/91;

Em relação a esta impugnação, Srs. Vereadores, entendo que restou claro na análise do extrapolamento do índice de pessoal de que o gestor não pode ser responsabilizado pela queda vertiginosa das receitas do município, bem como, de que agiu corretamente ao optar pela manutenção dos serviços públicos essenciais ao município.

O governo federal com uma visão míope da nossa realidade local impõe redução de nossas receitas quando concede redução IPI para automóveis, moveis e eletrodomésticos. Faz graça com o aumento do salário mínimo e do piso nacional dos professores e manda os gestores municipais se virarem, mas com o que, como, a custa do sacrifício da população?

O gestor, na minha visão já explicitada acima, agiu corretamente quando cuidou do seu povo e pagou ao governo federal com a mesma moeda, ou seja, não mandou o dinheiro que devia, ficou sem receber o que tinha direito.

A lógica foi tão sábia que o próprio governo federal reconheceu a maldade e crueldade das suas atitudes que ele próprio tratou de socorrer os municípios com parcela extra de apoio financeiro de modo a remediar o mal que foi feito.

Imaginem, Srs. Vereadores, se o gestor demitisse médicos e professores para atender ao limite imposto pelo governo federal, e por conta disso tivesse morrido gente, alunos deixado a escola e daí por diante.

Todos os valores referentes as contribuições previdenciárias já foram devidamente recolhidas tendo o TCE desconsiderado que os pagamentos estavam regulares por falta de apresentação de documentos, os quais, como é de conhecimento de todos são atualmente feitos de forma "on line" e só posteriormente homologados pela previdência social.

Mais uma vez vislumbro falha no nosso órgão auxiliar que apesar de dispor de toda uma estrutura de fiscalização se limita a dizer que não viu documentos que são constantes da

prestação de contas, que não foi anexado aos autos documentos que ele não solicitou, que não diligenciou junto a previdência para conferir os documentos apresentados pelos seus jurisdicionados de forma que não tem condição de provar o que alega etc. Transcrevo a superficialidade dos comentários, verbis:

“Portanto, para a devida comprovação da liquidação da dívida previdenciária identificada, necessário se faz a apresentação dos termos de parcelamento da dívida, comprovantes de recolhimento do valor total junto ao INSS (guias de recolhimento – GPS pagas), notas de empenho e/ou ordens de pagamento respectivas, razão pela qual entendo assistir razão a auditoria. Tal impropriedade revela descumprimento ao art. 22, incisos I e II, da Lei Federal nº 8.212/91, assim como ato de gestão ilegal e antieconômico, cabendo ainda recomendação, de forma que a irregularidade não persista em exercícios futuros.”

Mais uma vez, Srs. Vereadores, que se a falha é motivo para simples recomendação a mesma jamais deveria servir de base para um parecer de rejeição das contas do exercício financeiro como preceitua a própria lei orgânica do TCE que nas considerações finais deste relatório está transcrita para conhecimento dos senhores edis, razão pela qual, também não vislumbro a rejeição das contas do gestor referente ao exercício de 2010 por essa motivação.

5ª impugnação-parcial estruturação do Sistema de Controle Interno, contrariando os termos da Resolução T. C. nº 001/2009 (Anexo II);

Em relação a esta falha, Srs vereadores, entendo que o município no exercício de 2010 ainda estava em vias de implementação dos controles internos exigidos pelo TCE/PE, conforme transcrição das próprias notas taquigráficas, verbis:

“Portanto, entendo que, não obstante o Prefeito do Município de Sanharó ter adotado algumas providências para a instituição do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, a implementação parcial do SCI enseja recomendação ao gestor.”

O município já criou na sua estrutura o órgão de controle interno que encontra-se totalmente estruturado, bem como, aquela época já existia embora não fosse na formatação dada pelo TCE a qual foi totalmente adequada falha que inclusive mais uma vez foi objeto de mera recomendação, razão pela qual também não vislumbro em relação a essa falha motivo para a rejeição das contas do gestor em relação ao exercício financeiro de 2010.

Para concluir nobres colegas é necessário registrar que na referida prestação de contas não há nenhum registro de falhas em licitação tais como direcionamentos, superfaturamentos, conluio ou qualquer fato que macule a conduta do gestor ou da administração ao ponto da auditoria não glosar sequer um centavo das despesas efetuadas, o que, na própria lei orgânica do TCE consta como motivo de aprovação, embora com ressalvas por conta das falhas formais, trancrevi:

“Art. 59. As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade e publicidade dos atos de gestão dos responsáveis;

II - regulares com ressalvas, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, ou ainda a prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico que não seja de natureza grave e que não represente injustificado dano ao Erário;

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) conduta da administração tipificada como ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei;
- b) grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) culposa aplicação antieconômica de recursos públicos;
- d) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- e) descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo anterior de Tomada e Prestação de Contas.

IV – iliquidáveis, quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheios à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito a que se referem os incisos I, II e III deste artigo. Parágrafo único. A tipificação das condutas tratadas na letra "a" do inciso III deste artigo, deverá constar expressamente das deliberações publicadas.



CÂMARA DE VEREADORES DE
SANHARÓ

Por tudo acima exposto Voto pela reprovação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que recomendou à Câmara Municipal de Sanharó a REJEIÇÃO das contas do Prefeito, Sr.César Augusto de Freitas, relativas ao exercício financeiro de 2010.

Sala das Comissões da Câmara Municipal de Sanharó, 14 de março de 2013.

Ricardo Alexandre G. Didier

Ricardo Alexandre Galvão Didier

Presidente

Adezuiton José de Almeida

Adezuiton José de Almeida

Vice-presidente

Ary Sérgio da Silva

Ary Sérgio da Silva

Relator