



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACARIGUAMA

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
n.º 06/2024,

AO PROCESSO N.º 035/2022 (TC-00004717.989.19-8)
Dispõe sobre: "Contas Municipais do Exercício de 2019".

Cuida o presente processo da prestação das contas municipais relativas ao exercício financeiro de 2019, em que são responsáveis os Ex-Prefeitos Liliana Medeiros de Almeida Aymar Bechara (Períodos: 01-01-19 a 06.02.19; 22.02.19 a 17.10.19) e João Batista Damy Correa Junior (Períodos: 07.02.19 a 21.02.19; 18.10.19 a 31.12.19).

Remetidas pelo Executivo ao E. Tribunal de Contas do Estado, as aludidas contas foram autuadas sob o n.º TC-00004717.989.19-8. Após regular tramitação, pelo voto dos Conselheiros Dimas Ramalho, Presidente e Relator, Renato Martins Costa e do Auditor Substituto de Conselheiro Samy Wurman, a E. 2ª Câmara da Corte, em sessão de 26.10.21, decidiu emitir Parecer Desfavorável à aprovação das contas anuais da Prefeitura, referentes ao exercício de 2019.

De acordo com o voto condutor do Parecer em tela, as contas estão comprometidas em virtude de inúmeros problemas. Dentre eles, merecem especial citação:

- a) déficit financeiro apurado ao final do exercício foi de R\$ 16,507 milhões (dezesseis milhões, quinhentos e sete mil reais), valor que representa 54 dias de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida;
- b) falta de pagamentos a credores da Prefeitura e consequente quebra da ordem cronológica de pagamentos, sem justificativas plausíveis publicadas no Diário Oficial;
- c) notas ruins na avaliação do IEG-M;
- d) pagamento insuficiente de precatórios; e



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

e) não recolhimento de encargos sociais devidos ao INSS e ao RPPS.

Além disso, vários outros aspectos foram alvo de severas recomendações por parte do TCE, em especial na educação, quadro de pessoal, contratações por período determinado, ausência de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros (AVCB), saúde, gestão ambiental e avaliação insatisfatória obtida pelo Município no âmbito do IEG-M em todos os setores da gestão municipal.

O Parecer em tela foi publicado no DOE de 30.11.21 e, não sendo objeto de pedido de reexame, transitou em julgado em 18.02.22.

Encerrada a análise no âmbito do Tribunal de Contas, a matéria foi enviada a esta Casa Legislativa, para os fins contidos no artigo 67 da Lei Orgânica do Município.

Com a chegada da documentação, o senhor Presidente desta Edilidade, após dar conhecimento ao Plenário, determinou o seu encaminhamento à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COFC). Outrossim, com o intuito de garantir o direito constitucional ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório, foi determinada a notificação dos responsáveis pela prestação das referidas Contas para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentar sua defesa e alegar aquilo que julgar pertinente.

Em 26.10.22, o Ex-Prefeito João Batista Damy Correa Junior apresentou sua defesa (Protocolado n.º 705/2022), postulando, ainda, a cisão do julgamento dos responsáveis. A Ex-Prefeita Liliana Medeiros de Almeida Aymar Bechara não se manifestou, deixando transcorrer *in albis* o prazo para se defender.

Em cumprimento ao disposto no artigo 77, inciso II, alínea "g", combinado com os artigos 291 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araçariguama, cabe, agora, a este colegiado analisar as contas do exercício financeiro de 2019, consubstanciadas no Balanço Geral e demais documentação pertinente.

Na qualidade de relator, passamos a apreciar a matéria.

Dentre as competências constitucionalmente atribuídas aos Tribunais de Contas encontra-se aquela prevista no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, que consiste na emissão de parecer prévio sobre as contas globais do Poder Executivo, as quais, posteriormente, são submetidas ao julgamento perante a respectiva Casa Legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

O professor José Nilo de Castro, em seu livro Direito Municipal Positivo, Del Rey, 5^a edição, Belo Horizonte, com a autoridade e a profundidade que imprime ao tema, ensina que "*a apreciação das contas anuais*" do Poder Executivo "constitui uma das mais elevadas atribuições do Tribunal de Contas, a quem compete examiná-las de forma global, mediante Parecer Prévio, no que concerne aos seus aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade".

Destarte, por determinação constitucional, as contas do Chefe do Executivo devem ser, antes de tudo, encaminhadas à Corte de Contas, para que ela possa emitir o seu indispensável Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Federal, artigo 31, a saber:

"Art. 31. 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.

§1º. O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

[...]"

No mesmo sentido, a Constituição do Estado de São Paulo reza, em seu artigo 150, que:

"Art. 150. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno e de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no art. 31 da Constituição Federal."

O Tribunal de Contas, por previsão da Carta Federal de 1988, assim como da Constituição do Estado, constitui órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo das contas do Executivo Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

De acordo com o modelo constitucional vigente, após a emissão do Parecer Prévio pela Corte de Contas, este será encaminhado para a Câmara Municipal, juntamente com a prestação de contas enviadas pelo Poder Executivo, para que o Plenário da Câmara delibere sobre as mesmas.

A prestação de Contas do exercício de 2019 consiste, basicamente, no Balanço Geral do Município e seus anexos, elaborados de acordo com o disposto na Lei Federal n.º 4.320, de 1964, acompanhados dos relatórios pertinentes.

Preliminarmente, não se pode acolher a tese de que os atos graves (assim reconhecidos pela defesa) que conduziram ao parecer desfavorável não foram praticados pelo Ex-Prefeito. Ocorre que as contas anuais devem ser julgadas como um todo, não sendo viável a sua cisão para tal finalidade na forma requerida.

Aliás, a arguição pela cisão não tem precedente em outros julgamentos da mesma natureza, mesmo porque, como dito e sustentado pela doutrina, as contas são apreciadas e julgadas no seu todo, de forma global.

Permitir a cisão de contas seria, como o devido respeito, criar regra estranha ao texto constitucional e ao arcabouço infraconstitucional, ou, dito de outra forma, seria abrir exceção onde o legislador não o fez.

Ressalta-se que as contas do Município referentes ao exercício em questão foram prestadas no prazo convencional e, na instrução dos autos, foram estritamente observadas as prescrições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis à espécie.

O teor dos relatórios, bem como das peças contábeis, acessórias e explicativas que integram os autos do presente processo permitem uma análise conclusiva a respeito das referidas Contas.

O Parecer do TCE-SP está muito bem fundamentado e seguiu entendimento unânime das Assessorias Técnicas, que foram também acompanhadas pela Chefia. O D. Ministério Público de Contas manifestou-se, igualmente, pela emissão de parecer desfavorável devido:

- à falta de efetividade do Controle Interno;
- insatisfatório planejamento municipal;
- desequilíbrio financeiro com cancelamento indevido de restos a pagar processados;
- divergências na contabilização da dívida de longo prazo;
- insuficiente pagamento de precatórios;



CÂMARA MUNICIPAL DE ARACARIGUAMA

ESTADO DE SÃO PAULO

- cargos comissionados sem características de direção, chefia ou assessoramento;
- excesso de contratações temporárias; quebra da ordem cronológica de pagamentos;
- déficit de vagas no ensino infantil;
- desatendimento ao parâmetro de qualidade operacional do Ensino;
- insuficiente gestão da rede pública municipal de Saúde;
- falta de fidedignidade das informações enviadas ao Sistema Audesp; e
- inobservância das Instruções e recomendações exaradas por esta Corte de Contas.

Observa-se que os problemas são muitos e de grande magnitude, de modo que não podem ser relevados.

Com efeito, os argumentos trazidos na peça defensiva pelo Ex-Prefeito não se mostram suficientes para infirmar os apontamentos que ensejaram a emissão do parecer desfavorável pela Corte Paulista de Contas.

Importante consignar que as falhas apontadas no r. parecer não se limitam a aspectos meramente formais. Neste ponto, merecem especial destaque o desequilíbrio financeiro e o cancelamento indevido de restos a pagar processados. A título ilustrativo, são dignos de destaque os seguintes trechos do referido julgado:

“De fato, o déficit financeiro apurado ao final do exercício foi de R\$16,507 milhões (dezesseis milhões, quinhentos e sete mil reais), valor que representa 54 dias de arrecadação com base na Receita Corrente Líquida. Houve uma redução de 14% na insuficiência financeira em relação ao ano anterior, mas apesar da ligeira melhora, o déficit financeiro continua ainda muito acima do limite usualmente tolerado por esta Corte de Contas.

Além disso, o resultado financeiro foi beneficiado muito mais pelas variações ativas decorrentes do indevido cancelamento de restos a pagar processados e não processados, realizados sem justificativas suficientes para suportá-los, do que pelo resultado orçamentário em si, que constituiu valor bastante diminuto.

A esse respeito, inclusive, a equipe técnica anota o ingresso de Representações neste Tribunal de Contas, dando conta sobre falta de pagamentos a credores da Prefeitura e consequente quebra da ordem cronológica de pagamentos,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

sem justificativas plausíveis publicadas no Diário Oficial, ao contrário do que preceitua o art. 5º da Lei Federal nº 8.666/93.

Tal fato caracteriza ofensa aos princípios da Legalidade e da Impessoalidade, ao passo que privilegia alguns fornecedores em detrimento de outros, bem como evidencia a indisponibilidade financeira da Prefeitura.

Dessa forma, a Prefeitura encontrava-se, ao final do exercício, em situação de iliquidez frente aos compromissos de curto prazo, dispondo de apenas R\$0,28 para cada R\$1,00 exigível."

No caso das despesas processadas, a possibilidade de cancelamento de empenho não seria admissível, pois estaria plenamente configurada a obrigação de despesa contraída. O mesmo ocorre com relação a despesas, embora não processadas, ou seja, que não alcançaram a fase da liquidação, para as quais já tenha havido o adimplemento por parte do contratado.

Ora, somente se admite o cancelamento do empenho quando não houve a realização do serviço contratado, em função de rescisão contratual ou outro motivo justificado. Caso contrário, estamos diante de improbidade ou falsidade ideológica.

Tais fatos denotam tratar-se de plano engenhosamente engendrado com o objetivo de tentar gerar superavit financeiro artificial e privilegiar determinados fornecedores, sem qualquer justificativa plausível. Neste cenário, é de clareza solar que foram praticadas irregularidades graves e insanáveis que configuram ato doloso de improbidade administrativa.

O prejuízo ao patrimônio público está evidente, eis que tais atos têm o condão de provocar gasto de dinheiro público absolutamente desnecessário, fugindo às exigências que devem nortear os atos do gestor público.

É pacífico o entendimento jurisprudencial no sentido de que demonstrada a efetiva prestação de serviço ou fornecimento objeto de contrato pelo particular, cumpre à Municipalidade, a despeito do cancelamento dos empenhos para cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, arcar com a despesa assumida, sob pena de locupletar-se indevidamente. Assim não o fazendo, a Administração fica sujeita, além do pagamento originalmente avençado, aos acréscimos decorrentes do retardado, tais como multa e juros.

Sobre o tema escreveu Hely Lopes Meirelles:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA

ESTADO DE SÃO PAULO

"Os atrasos de pagamento também ensejam revisão ou recomposição de preços, pois constituem um ilícito contratual por parte da Administração, que há de reparar o dano causado ao contratado. O atraso no pagamento superior a 90 dias constitui até mesmo motivo para rescisão do contrato, a ser pleiteada pelo contratado (art. 78, XV), com indenização dos prejuízos decorrentes da mora da Administração." (grifos nossos in Lição e Contrato Administrativo, 12ª ed., p.184)

O calote promovido pela Prefeitura, ao provocar risco à segurança jurídica, acaba por encarecer as futuras contratações da Administração. E aqui vale o ensinamento do mestre Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Ora bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da 'segurança jurídica', o qual, bem por isto, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indiscutivelmente, um dos mais importantes entre eles." (Curso de Direito Administrativo, 17ª ed, p. 113)

Num cenário onde não há certeza do cumprimento das obrigações formalmente pactuadas, a insegurança jurídica é total. Dessa forma, é evidente que os empresários que venham a contratar com a Prefeitura de Araçariguama elevem os seus preços, embutindo um valor correspondente ao perigo – infelizmente grande – de não receberem a sua contrapartida. Então, graças a isso, a população ver-se-á privada de mais e melhores serviços públicos, diante da diminuição da capacidade de investimento da Prefeitura.

Ademais, ocorre, *in casu*, a reincidência das irregularidades, pois o problema do déficit da execução orçamentária já vem sendo apontado há vários exercícios pelo TCE, configurando, assim, dolo específico.

Não se pode ainda desprezar que o também reincidente "não recolhimento de encargos sociais devidos ao INSS e ao RPPS" representa fato gravíssimo, pois resulta em prejuízo direto aos servidores e pensionistas, além de comprometer a lisura e a transparência das contas públicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

Em suma, inexistindo razão hábil para modificar o muito bem embasado parecer emitido pelo TCE, devem as contas sob exame ser **reprovadas** por este Legislativo.

Assim sendo, oferecemos, nos termos do inciso III do artigo 64 da Lei Orgânica do Município, o seguinte projeto de decreto legislativo:

"Projeto de Decreto Legislativo n.º , de 2024 *Dispõe sobre as Contas Municipais do exercício de 2019.*

A Câmara Municipal de Araçariguama decreta:

Art. 1º. São consideradas irregulares e ficam reprovadas as contas anuais apresentadas pela Chefia do Poder Executivo relativas ao exercício econômico-financeiro de 2019, consolidadas no Balanço Geral e nos documentos acessórios elaborados em conformidade com o disposto na Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, nos termos da fundamentação expandida pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nos autos do Processo TC-00004717.989.19-8 e acolhida pelo Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COFC), ficando caracterizada a ocorrência de atos de improbidade administrativa decorrente de condutas dolosas causadoras de dano e prejuízo ao erário municipal, nos termos apontados pelo referido Parecer da COFC.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação."

Diante de todo o exposto, acompanhando o entendimento do TCE, **concluímos pela rejeição das Contas Municipais relativas ao exercício de 2019**, na forma do Projeto de Decreto Legislativo que ora submetemos ao Plenário.

É o nosso parecer.

Araçariguama, 5 de março de 2024.


ADEMARIO JESUS MENDES
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA ESTADO DE SÃO PAULO

Esta Comissão, reunida na sala dos Vereadores desta Casa de Leis, resolve acatar o parecer do ilustre Relator.

Araçariguama, 5 de março de 2024.


EDMILSON ANTONIO DA SILVA – BAIXINHO

Presidente


ADEMARIO JESUS MENDES

Relator


MARIO SANTOS

Membro