



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA
Estado de São Paulo

PARECER da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade
nº 038/2020,
AO PROCESSO TC-004141/989/16
Dispõe sobre: "Contas Municipais do Exercício de 2016".

Cuida o presente processo das contas do Executivo Municipal de Araçariguama relativas ao exercício financeiro de 2016, em que consta como responsável o senhor Roque Norméllo Hoffman (Ex-Prefeito).

Remetidas pelo Executivo ao E. Tribunal de Contas do Estado (TCE), as aludidas contas foram autuadas sob o nº TC-004141/989/16. Após regular tramitação, a Primeira Câmara da Corte, em sessão de 6 de novembro de 2018, pelo voto dos Conselheiros Antonio Carlos dos Santos, Relator, da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Presidente em exercício, e do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo, ante o exposto no voto do Relator, juntado aos autos, decidiu emitir **parecer desfavorável à aprovação das contas da Prefeitura Municipal de Araçariguama, relativas ao exercício 2016**, que foi publicado, em 1º de dezembro de 2018, no Diário Oficial do Estado.

Em síntese, o parecer pela rejeição das contas baseia-se na deficitária aplicação dos recursos do FUNDEB; na extração do limite de gastos com pessoal; na repactuação dos encargos sociais com contumaz postergação das decorrentes obrigações, bem como no inadimplemento de pactos anteriores; nos empenhos realizados sem cobertura financeira nos dois quadrimestres finais da gestão e a consequente precariedade das finanças do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA

Estado de São Paulo

Encerrada a análise no âmbito do Tribunal de Contas, com o trânsito em julgado, a matéria foi enviada a esta Casa Legislativa, para os fins contidos no artigo 67 da Lei Orgânica Municipal.

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 do responsável pela prestação das referidas Contas para, querendo, apresentar sua defesa e alegar aquilo que julgar pertinente. A notificação foi recebida pelo interessado e sua defesa aqui protocolada sob o n.º 195/2020.

Em cumprimento ao disposto no artigo 77, inciso II, alínea "g", combinado com os artigos 291 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal, cabe a este colegiado analisar o Balanço Geral referente ao exercício financeiro de 2016.

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.

O professor José Nilo de Castro, em seu livro Direito Municipal Positivo, Del Rey, 5ª 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



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA

Estado de São Paulo

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, assim como da Constituição do Estado, constitui órgão auxiliar do Poder Legislativo no exercício do controle externo das contas do Executivo Municipal.

De acordo com o modelo constitucional vigente, após a emissão do Parecer Prévio pelo 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 2016 consiste, basicamente, no Balanço Geral do Município e seus anexos, elaborados de acordo com o disposto na Lei federal nº 4.320, de 1964, acompanhados dos relatórios pertinentes.

Preliminarmente, cabe ressaltar que as contas do Município referentes ao exercício em questão foram prestadas pela Chefia do Executivo no prazo convencional e, na instrução dos autos, foram estritamente observadas as prescrições constitucionais, legais e regimentais aplicáveis à espécie.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA Estado de São Paulo

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 aludidas Contas.

Preliminarmente, cumpre consignar que, conforme atesta o próprio TCE (p. 14-15 do voto do Relator), foram cumpridas com folga as principais exigências constitucionais e legais no tocante aos gastos com educação e saúde. Assim, as despesas com **educação** (CF, art. 212), em 2016, chegaram a **29,74%**, frente ao mínimo exigido de 25%, enquanto, na **saúde** (ADCT da CF, art. 77, III), os gastos chegaram a **20,19%**, frente ao mínimo exigido de 15%.

Além disso, os índices que avaliam os referidos setores (i-EDUC e i-SAÚDE), medindo os resultados das ações da gestão Pública municipal, apresentaram resultado bastante satisfatórios, alcançando a nota "B", que é considerada, pelos critérios do TCE, uma atuação "**efetiva**". Isto é, o atendimento à população no que se refere à educação e saúde foi bem avaliada.

A defesa juntada pelo ex-Prefeito traz argumentos convincentes no sentido de que a rejeição das contas sob exame consubstancia medida desproporcional quando se analisa todo o cenário do caso.

Com efeito, a análise e julgamento das contas sob exame devem ser feitos considerando-se toda a conjuntura econômica do exercício de 2016, marcado por severa crise que afetou todos os agentes da economia, inclusive no setor público, e especialmente os municípios pequenos, que são mais suscetíveis aos seus efeitos por não possuírem maiores meios de reação.

Nos anos de 2015 e 2016, a crise econômica fez o desemprego disparar. A taxa média de 2015 foi de 8,5% e a de 2016 foi 11,5%. No último trimestre de 2016, a taxa já estava em 12%, ou 12,3 milhões de desempregados, em números absolutos. O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro encerrou 2016 com uma retração de 3,6%, segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo que, no ano anterior, o indicador já havia recuado 3,8%. Todos estes fatores foram significativamente impactantes para o Erário municipal.

Apesar de toda esta adversidade, é digno de registro o esforço realizado pela Administração municipal com o fito de equilibrar sua



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA Estado de São Paulo

situação orçamentária e financeira. Aliás, o TCE possui jurisprudência relevando resultados financeiros negativos quando o Município, como na vertente hipótese, ostenta aplicação adequada na educação e saúde em índices bem superiores aos mínimos previstos na legislação de regência.

De outra parte, a defesa traz elementos aptos a superar o questionamento relativo aos gastos com o FUNDEB, demonstrando o pleno cumprimento das exigências legais.

Destaque-se, ainda, que a apontada falta de vagas em creches foi devidamente enfrentada pela Administração municipal que promoveu a construção de novas unidades para atender à demanda existente. O número insuficiente de creches é, de longa data, um dos grandes desafios a serem superados em todo o Brasil. Em Araçariguama, providências mitigadoras estão sendo adotadas, cujos resultados positivos já estão sendo efetivamente observados.

Em suma, as irregularidades apontadas pelo TCE não sobressaem com gravidade apta para comprometer a inteireza das contas do exercício de 2016, de modo a implicar a sua irremediável rejeição.

Neste quadrante, não é despiciendo registrar que as falhas elencadas no minucioso e bem elaborado trabalho realizado pelo TCE em nenhum momento sugerem a ocorrência de malversação de recursos públicos ou, ainda, denotam a intenção dolosa de afrontar dispositivo legal ou os princípios administrativos, nem de causar prejuízo ao Erário. Dito isto, as impropriedades constatadas poderiam, a nosso ver, ser objeto de advertências e recomendações, sem fulminar o julgamento das contas em tela.

Reverbera-se, por derradeiro, que, segundo o modelo estabelecido pelo ordenamento jurídico vigente, a competência para o julgamento das contas municipais é exclusiva do Poder Legislativo local. Nesse sentido, desde que pelo voto de 2/3 (dois terços) dos seus membros, pode o Poder Legislativo Municipal deliberar contrariamente à conclusão do parecer prévio do Tribunal de Contas, pois este constitui – como o próprio nome indica – mero parecer, que não vincula a vontade dos membros da Câmara Municipal. Ou seja, os senhores Vereadores possuem liberdade para, com supedâneo nas informações contidas nos autos, deliberarem segundo seu convencimento.

É o que se extrai também do magistério do professor José Nilo de Castro, em sua obra Direito Municipal Positivo, 5^a edição, Del Rey, Belo



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA Estado de São Paulo

Horizonte, *in verbis*: "quem julga as contas anuais do prefeito é a Câmara Municipal, após a emissão de Parecer Prévio, que deixará de prevalecer se 2/3 dos membros da Câmara Municipal, assim deliberarem, isto é, assim julgarem (art. 31, §§ 1º e 2º da CF/88)".

Esse é também o entendimento do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, esposado em sua grandiosa Obra "Direito Administrativo Brasileiro". Quanto aos Municípios suas contas são julgadas pelas próprias câmaras de vereadores, "com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver" (art. 31, §1º), deixando de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo órgão competente, por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal (art. 31, §2º).

A jurisprudência, por sua vez, está consolidada no sentido de que a apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo – que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional.

Vale destacar que, ao apreciar o Recurso Extraordinário nº 848.826 (Tema nº 835, com Repercussão Geral reconhecida), o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), entendeu que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos.

Em outras palavras, o Tribunal de Contas, quando emite o seu parecer prévio, exerce função tipicamente administrativa de auxílio ao Poder Legislativo na apreciação e julgamento das Contas anuais do Chefe do Executivo. Assim, o parecer prévio integra um ato jurídico complexo de controle externo que apenas se perfaz com o julgamento que se dá no âmbito da Casa Legislativa.

Ademais, sobre o fato de a Casa Legislativa não seguir a orientação do Tribunal de Contas, cabe, ainda, ressaltar que não há previsão legal que a obrigue a desta forma agir. A perdurar tal entendimento não haveria motivo para a Edilidade sequer tomar conhecimento das contas, uma vez que não teria qualquer poder deliberativo a respeito. Aliás, repise-se, assim entendem doutrina e jurisprudência.

Isto posto, considerando as razões acima expendidas, entendemos que as Contas Municipais relativas ao exercício de 2016, em que pese a



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA
Estado de São Paulo

manifestação contrária do E. Tribunal de Contas do Estado, merecem a aprovação por parte deste Legislativo.

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

"Projeto de Decreto Legislativo nº , de 2020
Dispõe sobre as Contas Municipais do exercício de 2016

A Câmara Municipal de Araçariguama decreta:

Art. 1º. São consideradas regulares e ficam aprovadas as contas anuais apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo relativas ao exercício econômico-financeiro de 2016, consolidadas no Balanço Geral e nos documentos acessórios elaborados em conformidade com o disposto na Lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, nos termos da fundamentação expendida no respectivo Parecer da Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade (CFOC).

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

Diante de todo o exposto, **concluímos favoravelmente à aprovação das Contas Municipais relativas ao exercício de 2016**, na forma do Projeto de Decreto Legislativo que ora submetemos ao Plenário.

É, s.m.j., o nosso parecer.

Araçariguama, 10 de dezembro de 2020.


JAIME RODRIGUES MOIRINHO
Relator



CÂMARA MUNICIPAL DE ARAÇARIGUAMA
Estado de São Paulo

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

Araçariguama, 10 de dezembro de 2020.


EDMILSON ANTONIO DA SILVA
Presidente


JAIME RODRIGUES MOIRINHO
Relator


RAIMUNDO APARECIDO LOPES (TILÁPIA)
Membro