



COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E CONTAS PÚBLICAS

PARECER N.º 010/2019

PROCESSO N.º 018/2018

DATA: 14 DE MARÇO DE 2019

MATÉRIA: JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016, DOS GESTORES SEDINEI RODRIGUES DOS SANTOS E JOÃO MÁRIO CRISTÓFARI, CONFORME PROCESSO N.º 001818-0200/16-2 E PARECER N.º 19.791 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

AUTOR: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATOR: VEREADOR VALDEMAR VALENTE

EMENTA: JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2016, DOS GESTORES SEDINEI RODRIGUES DOS SANTOS E JOÃO MÁRIO CRISTÓFARI, CONFORME PROCESSO N.º 001818-0200/16-2 E PARECER N.º 19.791 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

RELATÓRIO

1. Versa o presente processo sobre a análise das Contas do Poder Executivo Municipal, referente ao Exercício Financeiro de 2016, sob a gestão de João Mário Cristófari e Sedinei Rodrigues dos Santos, encaminhado para estudo e julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul à Câmara Municipal de Jaguari em 28 de novembro de 2018.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

DA ANÁLISE

2. As Contas de Governo vieram à Comissão de Finanças, Orçamento e Contas Públicas para a manifestação em razão do determinado pelo artigo 56, inciso III, alínea a, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Jaguari. Após detalhado estudo dos autos do Processo de Contas n.º 001818-0200/16-2 por esta Comissão, seguem os tópicos fundamentadamente analisados:

**DA COMPETÊNCIA E LEGITIMIDADE DE JULGAMENTO DAS
CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL**

3. Nos termos da Constituição Federal, o Poder Legislativo Municipal tem dentre suas atribuições, o de julgamento das Contas de Governo, conforme interpretação dos artigos 29, inciso XI, combinado com o artigo 31, § 2º e, por simetria, o artigo 71, inciso I, todos da Constituição Federal. Nesse sentido, nos termos do artigo 56, inciso III, alínea a, do Regimento Interno desta Casa Parlamentar, cabe à Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Contas Públicas o pronunciamento sob a matéria em tramitação. No caso em tela cuida-se de prestação de Contas do Executivo Municipal referente ao Exercício Financeiro de 2016, que teve **parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul favorável a sua aprovação.**

DO CONTROLE EXTERNO DAS CONTAS MUNICIPAIS

4. O Chefe do Poder Executivo Municipal, em decorrência de exercer a administração dos recursos públicos, está obrigado a prestar contas, sujeitando-se ao sistema de Controle Externo, cuja previsão é de índole constitucional conforme dispõe o artigo 31, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, com atribuição cometida à Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, vejamos:



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

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.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. (Grifo)

5. O aspecto preponderante do controle externo das contas é a fiscalização financeira e orçamentária dos recursos públicos pelo Poder Legislativo, mediante o julgamento das contas, acerca do tema manifesta-se o eminente doutrinador José Afonso Silva (2007, p. 752):

O controle externo é, pois, função do Poder Legislativo, sendo de competência do Congresso Nacional no âmbito federal, das Assembléias Legislativas nos Estados, da Câmara Legislativa no Distrito Federal e das Câmaras Municipais nos Municípios com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas. Consiste, assim, na atuação da função fiscalizadora do povo, através de seus representantes, sobre a administração financeira e orçamentária. (Grifo)

**DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL,
DIREITO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO**

6. A função de controle e fiscalização da Câmara Municipal sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa inicialmente por Parecer e Voto emitidos pela Comissão Permanente de Finanças, Orçamento e Contas Públicas e posteriormente por resolução do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus artigos 70 e 71, por simetria, e a Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. Em regime municipal o controle político-administrativo da Câmara Municipal compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do Prefeito.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

7. O Poder Legislativo Municipal está subordinado à necessária observância dos preceitos constitucionais, que assegurem aos Gestores Municipais a prerrogativa do direito ao devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

8. Essas prerrogativas estão garantidas no artigo 5º da Constituição Federal e artigo 56, inciso III, alínea a, item 1, do Regimento Interno da Câmara Municipal, **ordenamentos estes cumpridos assiduamente por esta Comissão e Casa Legislativa**, como comprovam os Ofícios n.º 350/2018 e 351/2018 expedidos pela Presidência da Câmara Municipal e encaminhados aos Gestores do Exercício Financeiro de 2016, concedendo-lhes prazo de defesa. De mesma forma, esta Comissão, em garantia ao devido processo legal, conforme dispõe o artigo 56, inciso III, alínea a, item 2 do Regimento Interno, realizou abertura de consulta pública em 28 de dezembro de 2018, pelo prazo de sessenta dias, sobre as Contas do Exercício Financeiro em julgamento, para análise e conhecimento de todos os cidadãos jaguarienses.

9. Em reforço, resta claramente afirmada através da leitura do artigo 31 da Constituição Federal, a competência do Poder Legislativo em julgar as Contas de Governo, dispondo que, o Tribunal de Contas analisará, do ponto de vista técnico, as contas mediante parecer prévio, cabendo ao Legislativo a sua apreciação, de cunho político. Portanto, o Tribunal de Contas não julga as contas do Executivo cabendo esta função ao Poder Legislativo. Todavia, no âmbito municipal, o parecer do Tribunal de Contas, até certo ponto, vincula o Poder Legislativo, na medida em que só poderá ser afastado por maioria qualificada (2/3), conforme redação do § 2º do artigo 31 da Constituição Federal.

10. Neste sentido, importante demonstrar a distinção entre as contas de governo e as contas de gestão em função de que tem se consolidado na jurisprudência o entendimento de que o Poder Legislativo julga apenas as contas de governo. Em relação às contas de gestão, vinculadas à realização de despesas, o Tribunal de Contas teria a competência para julgá-las, por força do artigo 71, inciso II, da Constituição Federal.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

11. Quanto a tal julgamento, conforme Parecer n.º 19.791, exarado pelo Tribunal de Contas, em análise das Contas de Governo não restaram verificadas condutas infratoras praticadas pelos ordenadores de despesas que pudessem imputar-lhes condenação pecuniária quanto aos seus atos de gestão.

12. Entende-se por contas de governo aquelas atreladas aos índices constitucionais de gastos com saúde e educação, limites de gasto pessoal e outros assim previstos. Tais gastos são vinculados a opções políticas, sendo o Prefeito diretamente responsável por tais. Desta forma, o Tribunal de Contas deverá emitir o parecer de forma técnica enquanto o Poder Legislativo deverá julgar as contas, aprovando-as ou rejeitando-as.

13. Nas demais despesas, conforme acima descrito, por se caracterizarem apenas como atos de gestão, é o ordenador da despesa que responde pela prestação de contas. Nesses casos, o Tribunal de Contas realizará o julgamento técnico e definitivo, sendo que, havendo condenação pecuniária, a decisão do Tribunal de Contas torna-se título executivo, conforme § 3º, do artigo 71, da Constituição Federal.

DO RESULTADO DAS VERIFICAÇÕES PROCEDIDAS

14. Cumpre referir que foram minuciosamente analisados os autos do Processo n.º 001818-0200/16-2 por esta Comissão, cumprindo solicitar que a Administração Municipal seja cientificada e analise com a responsabilidade necessária os pontos destacados pelo Tribunal de Contas no que diz respeito ao desequilíbrio das contas, o contrato com o Hospital de Caridade e as vagas da educação infantil, passando assim a exarar seu parecer:

DA GESTÃO FISCAL

Item 2.1.2 - Da Publicação do RREO

15. Em análise ao aponte, verificou-se não haver irregularidade, visto ter ocorrido mero erro formal de informação equivocada quanto a publicação e divulgação do



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 2º Bimestre/2016 com um dia de atraso, não incidindo em irregularidade material.

Item 2.4 - Da Lei de Acesso à Informação

16. Realizada análise quanto às informações contidas no sítio eletrônico do Executivo Municipal, conforme documentos carreados aos autos (fls. 194/208), restou verificado o atendimento as exigências contidas na Lei Federal n.º 12.527/2011, as quais adequadas aos apontes constantes junto a Peça n.º 0558971 (fls. 192/193) e verificado no Parecer n.º 19.971 (fls. 539), não havendo, portanto, qualquer irregularidade a referir.

Item 5.1 - Restos a Pagar e Item 5.2 - Equilíbrio Financeiro

17. Verificou-se através do Relatório de Instrução Técnica Final/Encerramento do Exercício Financeiro de 2016 (Peça n.º 681786), que nos dois últimos quadrimestres do mandato, dentro das obrigações já inscritas em Restos a Pagar, haviam sido contraídas obrigações de despesa em um valor superior ao disponível para seus cumprimentos. Tratava-se de insuficiência financeira, no Recurso Livre (0001), no valor de R\$ 1.231.660,55, para cobertura das despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres do mandato; e da insuficiência financeira, Recurso Livre (0001), no valor de R\$ 2.504.011,26, no encerramento do Exercício de 2016. Questionados a prestar esclarecimentos, os Gestores apresentaram suas argumentações justificando a queda nas transferências advindas dos repasses da União e do Estado, verbas estas de suma importância para a composição de receita do município, o que restou reafirmado junto ao Parecer do Tribunal de Contas (fls. 545/546). Em linha demonstrativa, foi possível verificar a insuficiência financeira do Município desde o ano 2012, conforme planilha descritiva de restos a pagar contida no Parecer n.º 19.971 do Tribunal de Contas (fls. 545), além de planilha demonstrativa do decréscimo de repasses de verbas federais e estaduais ao Município entre o ano de 2012 até o ano de 2016 (fls. 546).

18. Neste sentido, é notável a relevância da receita pública no processo orçamentário, cuja previsão dimensiona a capacidade governamental em fixar a Despesa



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

Pública e, no momento da sua arrecadação, torna-se instrumento condicionante da execução orçamentária da despesa.

19. A essência da norma inscrita no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal possui como finalidade deixar um orçamento sem pendências para o sucessor, evitando-se assim que, em boa parte do tempo do mandato subsequente, o titular fique pagando dívidas do seu antecessor, inviabilizando o emprego de verbas em áreas essenciais em prol da coletividade.

20. Desta forma, a insuficiência financeira reportada, mesmo que em afronta ao disposto pela Lei Complementar Federal n.º 101/2000, mais precisamente ao artigo 42, no presente caso, por não ter inviabilizado a aplicabilidade das verbas devidamente orçadas, por si só, não possui o condão suficiente para rejeitar as contas em análise, haja vista se tratar de insuficiência financeira postergada há várias gestões, devendo ser sanada, conforme advertido pelo Parecer do Tribunal de Contas do Estado, para que os novos gestores atentem para adoção de medidas efetivas em relação a tal inconformidade, a fim de que se cumpra o determinado em Lei, sob a ótica de que tal evento não se torne prática corriqueira.

Item 5.2.1. Análise da Efetividade do Atendimento da Educação Infantil, consoante Emenda Constitucional n.º 59/2009 e Plano Nacional de Educação. Não atendimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação, com perdas estimadas em R\$ 695.513,10 (retorno do FUNDEB) para o exercício de 2017

21 A Meta 1 do Plano Nacional de Educação, é formada por duas submetas, uma para a creche e, outra, para a pré-escola estabelecendo a abrangência que a educação infantil deve alcançar. Ao aponte desta questão, após análise processual, esta Comissão concorda com a Instrução Técnica do Parecer n.º 4010/2018 emitido pelo Ministério Público de Contas e o Parecer n.º 19.971 do Tribunal de Contas do Estado pelo afastamento deste apontamento, haja vista que foram atendidos pelo Município o fornecimento de vagas suficientes para a universalização do atendimento na pré-escola assim como na modalidade creche.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

22. Vale destacar trecho do Parecer n.º 4010/2018 emitido pelo Ministério Público de Contas quanto ao aponte (fls. 535):

A SICM observa que “o documento enviado juntamente com os esclarecimentos ao Processo n. 02345-0200/15-8 (peça 477745, pp.1 a 10) comprovou a existência de vagas para todas as crianças de 4 e 5 anos, a realização de busca ativa pelas crianças para matrículas, a existência de consulta às famílias sobre a demanda por creches feita através dos agentes comunitários de saúde e das visitadoras do Programa PIM e, ainda, a contratação de empresa para construção de escola de educação infantil”, e opina pelo afastamento do aponte.

Diante do exposto, em anuência à análise de Supervisão, opina-se pelo afastamento do aponte e da sugestão de emissão de alerta.

23. Importa destacar neste Item que a diferença entre a demanda oferecida pelo Plano e a demanda real utilizada depende exclusivamente da efetiva procura e necessidade. Portanto, agiu o Município de acordo ao princípio da eficiência e da proporcionalidade, levando em conta não apenas a despesa pública, mas a observância da aplicabilidade da verba de forma eficaz.

24. A aplicação do princípio da proporcionalidade na análise de determinada estratégia de ação de gestão pública, pode ser utilizada na verificação de alternativas de atuação administrativa que impõe ao gestor que adote as medidas tendentes a produzir o resultado necessário por meio do uso racional dos recursos, ou seja, impondo o menor ônus possível à sociedade agindo em prol do alcance da eficiência.

CONCLUSÃO DO VOTO

25. Diante dos fundamentos legais expostos, esta Relatoria, após amplo estudo realizado na Comissão de Finanças, Orçamento e Contas Públicas, **vota favoravelmente ao Parecer n.º 19.791 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul emitido junto ao Processo n.º 001818-0200/16-2, pela aprovação das Contas de Governo do Exercício de 2016, dos Gestores Sedinei Rodrigues dos Santos e João Mário Cristofari.**



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE JAGUARI

Sala das Bancadas, 14 de março de 2019.

Vereador Valdemar Valente,
Relator.

Vereadora Elisângela Piccoli Dri,
Presidente.

Pelas conclusões:

Vereador Antônio Carlos Dapieve _____

Vereadora Cátina Monteiro Frescura _____

Vereador Ézio Jocelito Silva _____

DECISÃO: Aprovado por _____ em ____/____/2019.