

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 003, DE 17 DE AGOSTO DE 2021

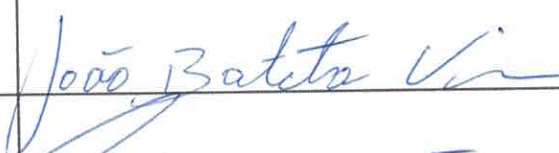
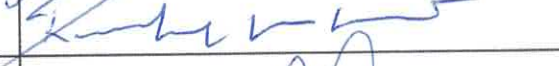

EMENTA: Desaprova as Contas Anuais de Governo do Município de Marco, referentes ao exercício de **2015**, de responsabilidade de JOSÉ GRIJALMA ROCHA SILVA.

A **COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS**, em análise ao **Parecer Prévio n.º 067/2021**, da lavra do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no uso de suas atribuições regimentais, em observância ao art. 52, VI, após manifestação de seus integrantes, propõe:

Art. 1º. Ficam **DESAPROVADAS** as Contas Anuais de Governo do Município de Marco, referentes ao exercício de **2015**, de responsabilidade do então Prefeito Municipal, **JOSÉ GRIJALMA ROCHA SILVA**, nos termos da deliberação da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas da Câmara Municipal, por maioria de seus membros, não acatou o **Parecer Prévio n.º 067/2021**, da lavra do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE.

Art. 2º. Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

SALA DAS COMISSÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARCO, em 17 de agosto de 2021.

João Batista Viana Relator da CFOTC	
Rusemberg Gomes Guimarães Membro da CFOTC	
Socorro Osterno Neves Presidente da CFOTC	

Referente ao Processo TCE CE n.º **15722/2018-0 (PROCESSO ELETRÔNICO Nº 100176/16)**

Natureza: Prestação de Contas de Governo do **exercício 2015**

Interessado: José Grijalma Rocha Silva

Por força do art. 52, inciso VI, do Regimento Interno, as Contas de Governo do exercício de **2015**, de responsabilidade de José Grijalma Rocha Silva, foram distribuídas para esta Comissão de Finanças Orçamento e Tomada de Contas para fins de proposição de Decreto sugerindo a aprovação ou rejeição das mesmas, observado o **Parecer Prévio n.º 067/2021**, da lavra do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

O **Parecer n.º 067/2021** do TCE, **votado por unanimidade**, foi assim ementado:

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE MARCO. EXERCÍCIO DE 2015. PARECER MINISTERIAL PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS. MODULAÇÃO TEMPORAL PARA OS EFEITOS DA MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DO PLENO TCE EM RELAÇÃO ÀS JURISPRUDÊNCIAS FIRMADAS PELO EXTINTO TCM. DECISÃO DO PLENO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS, COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.

Distribuído o processo, o responsável foi devidamente notificado acerca do conteúdo do Parecer Prévio e do julgamento da Prestação de Contas de Governo em referência, com a menção expressa de que seria facultado ao mesmo a apresentação das razões de defesa que entendesse pertinentes, nos termos do art. 5º, LV, da CF/88.

Embora notificado, o interessado quedou-se silente.

É a sinopse dos fatos.

Passamos a opinar.

Tratam-se os presentes autos da Prestação de Contas de Governo, **exercício 2015** (dois mil e quinze), do então Prefeito José Grijalma Rocha Silva, cujo **Parecer n.º 067/2021**, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, recomenda à aprovação pelo Poder Legislativo local.

Consoante pacificado no âmbito dos órgãos de contas, o Parecer nas Contas de Governo diz respeito à gestão macro-administrativa do responsável, e, neste aspecto, diversos pontos comprometem o desempenho no exercício, **especialmente no tocante ao gasto com pessoal acima do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Vejamos os aspectos que maculam as contas em análise e autorizam a desaprovação:

I - Ineficiente arrecadação da Dívida Ativa:

No que tange à inscrição, cobrança e arrecadação da dívida ativa, resta claro no Parecer Prévio que as ações governamentais foram insuficientes para o melhoramento da receita pública, configurando verdadeira renúncia de receita, inclusive em face da possibilidade da prescrição da cobrança dos créditos.

Aliás, restou consignado no Parecer Prévio que a redução do saldo da dívida deu-se inclusive pela prescrição.

Narra o Parecer:



“A redução do saldo dos créditos de Dívida Ativa decorreu da prescrição e da cobrança desses direitos”.

Considerando que a gestão já vinha em curso há anos, evidencia-se que a cobrança prescreveu em razão do não ajuizamento das respectivas execuções fiscais.

Em última análise a omissão em questão surte efeito na execução das políticas públicas, principalmente se considerarmos o diminuto orçamento do município.

Não foram registradas medidas de ordem judicial que implicassem na interrupção do prazo prescricional.

Além do registro de prescrição em relação a alguns créditos, o que por si só impacta na arrecadação, constata-se o Poder Executivo inscreveu os débitos na dívida ativa, **mas abdicou de cobrá-los, numa patente renúncia de receita tácita.**

A ação configura, em tese, improbidade administrativa.

Para Emerson Garcia a tipologia da improbidade na exação tributária:

“nada mais é do que a derivação lógica do princípio da legalidade, já que os tributos estão previstos em lei e o administrador público tem o dever de cumprir os seus mandamentos. Deixando de instituir, prever e arrecadar os tributos, será nítido o descumprimento da lei (...) Tendo sido regularmente instituído o tributo, será ilícita a conduta do Chefe do Executivo que deixar de adotar as providências necessárias à sua cobrança. Neste último caso, o art. 10, X da Lei n. 8429/92 é expresso ao considerar como ato de improbidade que causa dano ao patrimônio público o fato de o agente agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do



patrimônio público (...) Assim, o Chefe do Executivo que, passivamente, ano após ano de seu mandato, vê avolumarem-se os débitos fiscais e não adota as providências necessárias à sua execução, estará agindo de forma irresponsável na gestão fiscal, não observando os princípios da legalidade e da eficiência." (Garcia, Emerson Improbidade administrativa. 9ª edição. São Paulo: Saraiva 2017, pags 567 e 568))

Trata-se de ponto extremamente negativo.

II - Despesas com Pessoal:

Segundo o Parecer Prévio, corroborado pelos gastos no exercício, quanto à despesa com pessoal, ficou constatado que o Poder Executivo ultrapassou o teto permitido em Lei, despendendo o montante de R\$ 29.460.346,66, que representaram 57,37% da RCL, desrespeitando, assim, o limite de 54% para tais despesas, em descumprimento ao art.19, III c/c art.20, inciso III, alínea "b", da LRF

Não obstante o Parecer Prévio ter registrado que a jurisprudência do TCE mudou em relação ao entendimento do tema, de modo que inclusive sugeriu a aprovação das contas com ressalva, entendo que não cabe ao Poder Legislativo relativizar o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, flexibilizando o limite de gasto com pessoal.

A pecha é gravíssima, inclusive configurando, em tese, ato de improbidade administrativa, já que a LRF é taxativa quanto ao referido limite.

Registre, ademais, que embora constatado o aumento do gasto com pessoal, não houve ação administrativa no sentido de retomar o limite nos quadrimestres seguintes.



O fato configura, em tese, a descrição constante do art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, *verbis*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

(...)

Claramente o responsável não observou o princípio de legalidade, assim como descumpriu dolosamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, já que objetivamente tinha ciência do excessivo gasto com pessoal e não tomou qualquer providência administrativa.

E veja que o Parecer ressalva que mesmo com o prazo duplicado para a recondução ao patamar legal, não foi esse atingimento:

“Em consulta aos RGFs do 2º quadrimestre de 2015 e 1º quadrimestre de 2016, os Técnicos observaram que a Despesa com Pessoal do Poder Executivo representou 54,60% e 60,20%, respectivamente. Deste modo, concluíram que o percentual excedente detectado ao final de 2014 não havia sido eliminado, v. Informação Complementar nº 149342016 (seq. 68 - SAP).”

III - Duodécimo:

Os repasses do duodécimo dos meses de março, maio e novembro ocorreram fora do prazo legal, portanto diferente do estabelecido no art. 29-A, § 2º, inciso II, da CF/19888.



A pecha compromete o planejamento e a execução financeira do Poder Legislativo, **interferindo na autonomia dos poderes**, de modo que merece ser considerado para os fins de desaprovar as contas sob julgamento.

IV – Restos a pagar:

O Parecer Prévio consignou que:

“O saldo ao final do exercício, de Restos a Pagar, **vem aumentando nos últimos três exercícios**, conforme quadro abaixo:”

Veja que o comprometimento das finanças públicas, em especial os restos a pagar, no período de três anos, apresentou crescente, sendo todos os exercícios de responsabilidade do gestor em questão.

Conclusão:

Portanto, considerando a análise macro das contas, e sopesando o nível de interferência das pechas no desempenho da máquina pública no exercício de **2015**, especialmente no que tange ao gasto com pessoal, concluo que há flagrante comprometimento da gestão, implicando na desaprovação das contas.

Não há como concluir de modo diverso no caso concreto, já que os itens tidos por negativos são dotados de gravidade considerável, sendo motivo para macular o exercício como um todo.

Frisamos, por isso, que nas contas de governo o foco é a análise do contexto financeiro, orçamentário e patrimonial do ente fiscalizado, abrangendo o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência, aspectos pelos quais se norteará o julgamento.



Neste sentido, o Superior Tribunal de Justiça (ROMS nº 11.060 GO):

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Poder Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, **o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos ordenamento para a saúde, educação, gastos com pessoal**. Consubstanciam-se, enfim, nos **Balanços Gerais** previstos na Lei n. 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c/c o art. 49, IX da CF/88).

Deste modo, opino no sentido da desaprovação da Prestação de Conta de Governo do exercício 2015, de reponsabilidade de José Grijalma Rocha Silva.

É como voto.



João Batista Viana
Relator da CFOTC

Em seguida foi tomado o voto do Membro da CFOTC, nos seguintes termos:

Como colacionado no voto do Relator da CFOTC, a análise das contas é realizada sob o ponto de vista macro, o que nos permite concluir que o caminho a ser tomado pelo Poder Legislativo deriva da análise conjunta dos fatos positivos e negativos da gestão.

E acessando o Parecer Prévio, **favorável** à aprovação das contas, conclui-se que as contas de governo do exercício de **2015 foram extremamente positivas**, sendo certo que a desaprovação se afiguraria desproporcional.

É o que defenderemos adiante:

Sobre os pontos que teoricamente poderiam influenciar na desaprovação das contas, o próprio Parecer Prévio apresentou escusas legais, a saber:

No tocante ao gasto com pessoal, o TCE observou que o PIB do ano anterior foi negativo.

Tal circunstância faculta que a municipalidade retome o limite de gasto com pessoa em prazo dobrado, nos termos do art. 66, da LRF.

Assim, seriam quatro quadrimestres para a adequação. Ou seja: até o 1º quadrimestre de 2016.

Por isso a ressalva do TCE, cujo Parecer assim se posicionou:

“Ainda sobre as Despesas com Pessoal, sabendo que ao ultrapassar o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea b, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo precisaria eliminar o percentual excedente nos quadrimestres seguintes, na forma disposta no art. 23 dessa mesma lei (LRF), a Unidade Técnica examinou a Prestação de Contas de Governo do exercício anterior, constatando que, ao final de 2014, que o citado limite havia sido ultrapassado, pois as Despesas com Pessoal do Poder Executivo representaram ao final do exercício, 54,08 % da Receita Corrente Líquida.

Além disso, informou que, devido ao crescimento baixo - na ordem de 0,1% - do PIB Nacional em 2014, em relação ao exercício de 2013, o



município em questão teria direito ao prazo duplicado para recondução do limite de gastos de despesas com pessoal ao patamar aceitável pela LRF, conforme preceitua o Art. 66º dessa prefalada Legislação, que corresponderá a quatro quadrimestres subsequentes.”

O TCE igualmente registrou que essa benevolência quanto ao prazo para a recondução ao patamar legal ocorreria até a análise das contas de governo do exercício 2018.

Deste modo, a escusa do gestor é válida, não podendo a pecha implicar na desaprovação das contas.

Melhor sorte tem o gestor com relação ao atraso do **duodécimo**, já que o Tribunal de Contas entendeu que a justificativa para o atraso seria legítima.

O atraso deu-se em função de situação absolutamente imprevista, que foi o bloqueio do FPM do Município de Marco.

Tal fato, além de imprevisto, não pode ser imputado à gestão, de modo que a excludente de fato é legítima.

Assim, não prospera o fundamento.

O fato é que os pontos positivos são substanciais e ofuscam as pechas indicadas pelo Relator da CFOTC.

Vejamos:

- Prestação de contas tempestiva e dentro dos padrões normativos do TCE;

- Instrumentos de planejamento: LOA e LDO regularmente aprovadas e dentro dos padrões da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como elaborados o cronograma de desembolso e a programação financeira;
- Os créditos adicionais e suplementares foram abertos em conformidades com a determinação contida no art. 167 da CF/1988, e no art. 43, § 1º, inciso III, da Lei n.º 4.320/1964;
- Receita: houve aumento de receita em relação ao exercício anterior, representando aumento de arrecadação;
- Dívida ativa: o TCE reconheceu que houve ação administrativa visando a arrecadação (REFIS);
- Limites legais: a administração cumpriu com os limites de aplicação da educação (art. 212 da CF/1988) e na saúde (arts. 157 e 159, I, alínea "b" e § 3º, da CF/1988 e inciso III do art. 77 do ADCT). As aplicações da educação e na saúde se revestem de grande importância e são decisivas para a verificação do desempenho da máquina pública no exercício, de modo que ressaltamos a constatação;
- Operação de crédito: não houve operações de créditos e muito menos antecipação de receitas, de modo que a gestão não endividou o ente público. Dívida mobiliária igualmente dentro dos padrões;
- Controle Interno: o órgão foi regularmente instituído, de acordo com a IN 02/2013.

Assim, não há razão legal para a desaprovação, sendo tal medida desproporcional no contexto dos autos.

Conclusão:

Isto posto, conclui-se que as principais diretrizes orientativas da boa gestão, inclusive quanto a aplicação dos percentuais da educação e saúde,



cumprimento da LOA etc., foram regularmente cumpridas, pelo que opino no sentido da aprovação das contas de governo do **exercício 2015**, que ao meu sentir atendeu aos aspectos contábeis e financeiros determinados pela legislação correlata, apresentando resultados satisfatórios.

É como voto.

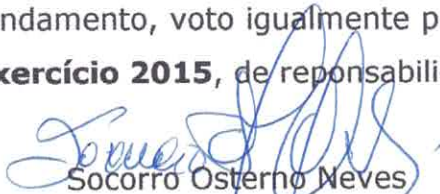


Rusemberg Gomes Guimarães

Membro da CFOTC

Por fim, foi tomado o voto da Presidente da CFOTC, nos seguintes termos:

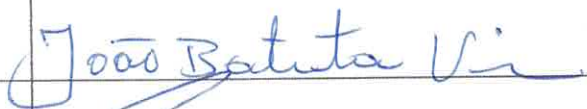

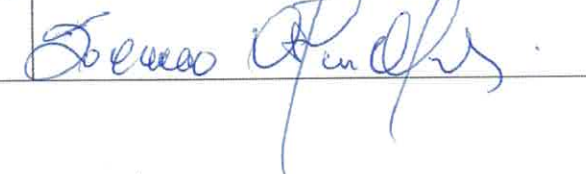
Compulsando os autos e em detida análise à motivação apresentada pelo Relator da CFOTC por ocasião da sua manifestação, à qual adoto como fundamento, voto igualmente pela desaprovação das Contas de Governo do **Exercício 2015**, de reponsabilidade de José Grijalma Rocha Silva.



Socorro Osterno Neves

Presidente da CFOTC

Marco/CE, 17 de agosto de 2021.

João Batista Viana Relator da CFOTC	
Rusemberg Gomes Guimarães Membro da CFOTC	
Socorro Osterno Neves Presidente da CFOTC	



DELIBERAÇÃO DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E TOMADA DE CONTAS.

EMENTA: Prestação de Contas de Governo. **Exercício 2015. Parecer Prévio 067/2021** do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) pela aprovação. Parecer do Ministério Público de Contas pela aprovação. **Deliberação da Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas contrária ao Parecer Prévio n.º 067/2021 (TCE), no sentido de desaprovar as Contas de Governo em análise. Projeto de Decreto Legislativo neste sentido.**

A Comissão de Finanças, Orçamento e Tomada de Contas, por maioria, decide **DESACOLHER** o **Parecer Prévio n.º 067/2021**, da lavra do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE, opinando pela **DESAPROVAÇÃO** das Contas de Governo do **exercício 2015**, de responsabilidade de José Grijalma Rocha Silva.

Votaram pela **DESAPROVAÇÃO** das Contas de Governo do **Exercício 2015** os Vereadores João Batista Viana, Relator, e Socorro Osterno Neves, Presidente. Votou pela **APROVAÇÃO** das referidas contas o Vereador Rusemberg Gomes Guimarães, Membro.

SALA DAS COMISSÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARCO, em 17 de agosto de 2021.

João Batista Viana Relator da CFOTC	
Rusemberg Gomes Guimarães Membro da CFOTC	
Socorro Osterno Neves Presidente da CFOTC	