



248

Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

PARECER CONJUNTO DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO E COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO REFERENTE AO PROCESSO n° TC-00137/026/14 – CONTAS DO PODER EXECUTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014.

RESPONSÁVEL : GREGORIO RODRIGUES PONTES MAGLIO

As Comissões permanentes de Finanças e Orçamento e de Constituição, Justiça e Redação, por seus membros infra-assinados, cumprindo o que determina o disposto no artigo 69 e 258 e seguintes do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus, submete à consideração do Colendo Plenário o seguinte parecer e Projeto de Decreto Legislativo, relativo às Contas do Poder Executivo, do exercício econômico e financeiro de 2014.

Contas relativas ao Exercício de 2014:

Em Parecer o Egrégio Tribunal emitiu Parecer desfavorável às Contas do Prefeito do Município de Pirapora do Bom Jesus, relativas ao exercício de 2014.



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Os itens que motivaram a rejeição das Contas Municipais pelo Colendo Tribunal de Contratos do Estado de São Paulo, são os seguintes:

- descumprimento do disposto no artigo 212, da Constituição Federal, posto que a aplicação das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do Ensino atingiu apenas 22,08 %;
- aplicação de 98,14% dos recursos do FUNDEB durante o exercício, deixando de utilizar a parcela diferida no 1º trimestre de 2015, descumprindo o disposto no artigo 21, caput, combinado com o § 2º, da Lei federal nº 11.494/07.
- os gastos com pessoal atingiram 57,43% da Receita Corrente Líquida ao final do exercício, ultrapassando o limite previsto no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- os resultados econômico-financeiros do exercício foram deficitários;
- transferiu valores a menor do que o devido no que se refere às contribuições previdenciárias patronais relativas aos meses de janeiro a junho, além de não ter recolhido as competências de julho a dezembro de 2014, incluindo o 13º salário;
- os repasses à Câmara não obedeceram ao limite de 7% previsto no artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal.

Entretanto, pelo que se verifica dos autos que julgou as Contas Municipais, as falhas apontadas são meramente de natureza técnica, não expressando nenhum desvio de bens ou valores públicos, alcance, ilegalidades manifestas, desfalque ou quaisquer irregularidades de que resultasse dano ao erário.

Pelo que se extrai do decisório, inexistente qualquer fator que possa indicar alguma



250

Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

irregularidade insanável, pressuposto essencial para a rejeição das Contas Municipais.

Oportuno esclarecer, que apesar de incumbir ao Tribunal de Contas a apreciação das Contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (CF. arts. 25, 31, 71 e 75), somente ao Poder Legislativo caberá o julgamento das mesmas (art. 49, inc. IX, CF)

O Tribunal de Contas é Órgão administrativo, portanto, não tendo o poder de proferir sentença, e as suas decisões não têm a verdadeira coisa julgada. O que a doutrina admite é tão somente a "coisa julgada administrativa".

Estabelece a Constituição Federal de 1988:

"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".



261

Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Em se tratando de contas do Executivo, seja o Federal, Estadual ou Municipal, o Tribunal de Contas apenas aprecia emitindo um Parecer Prévio que, ao depois, passará sobre o crivo do Poder Legislativo. Segundo José Afonso da Silva: "A *prévia apreciação técnico-administrativa do Tribunal de Contas, como órgão técnico é uma decisão administrativa, não jurisdicional. O Parecer prévio é conclusivo, mas não é decisivo*". E isto se justifica porque o Legislativo estará julgando, com o auxílio do Tribunal, as contas de outro Poder e não as suas. Dessa forma, tanto pode ser o parecer prévio do Tribunal de Contas seja pela aprovação das contas apresentadas pelo Prefeito Municipal, por exemplo, quanto pela sua rejeição. Em qualquer dos casos o parecer prévio irá ao Plenário, podendo ser derrubado pela maioria qualificada de 2/3. Fica assim evidenciado claramente que em se tratando de contas do Executivo a competência final de julgá-las é do Legislativo. E como normatiza o artigo 71, I da Carta Magna, cujo comando constitucional foi seguido pela Constituição do Estado e pela Lei Orgânica do Município, assim expresso:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento".



252

Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Trata-se, portanto, do controle político, executado pelo Legislativo, com o auxílio de um órgão técnico, que é o Tribunal de Contas.

Na sistemática jurídico-constitucional que atualmente vige no território brasileiro em relação à forma de controlar e fiscalizar os atos da Administração Pública, duas são as formas de ação nesse sentido. A primeira é feita através do controle interno, e a segunda através do controle externo.

Controle interno é aquele exercido pela própria administração ou pelo próprio órgão da administração de onde se originou o ato.

O Controle Externo, entretanto, se diferencia substancialmente do Controle Interno já que é exercido por órgão alheio à autoridade que editou ou produziu o ato administrativo.

Esse controle é feito pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas desempenha papel importante de órgão auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização das contas públicas.

O controle externo das contas municipais tem por fundamento a necessidade de proteção ao erário público contra a ação furtiva e irresponsável de administradores ímprobos, bem como visa à fiel execução da Lei Orçamentária.



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus

**Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280**

O controle externo é realizado por meio das Casas Legislativas correspondentes, sendo, no âmbito municipal, efetuado por meio das Câmaras Municipais de Vereadores, com auxílio do Tribunal de Contas Estadual competindo a este, também, o exame de contas e regularidade da execução orçamentária por meio de decisões exclusivas, conforme ditames constitucionais e infraconstitucionais.

As decisões dos Tribunais de Contas possuem eficácia própria, conferida por via constitucional a reconhecida pela doutrina e jurisprudência, salvo os casos de ilegalidade manifesta.

As contas da Prefeitura Municipal de Pirapora do Bom Jesus, relativas ao exercício econômico-financeiro de 2014, foram integradas e demonstradas por meio dos balanços, da prestação de contas, dos balancetes mensais, dos Relatórios de Execução Orçamentária, Relatórios de Gastos com Pessoal, Relatórios de Gestão Fiscal e uma infinidade de demonstrativos e documentos idôneos solicitados, para fins de análise e posterior emissão do parecer prévio do TCE, devendo-se, agora, submeter-se o resultado à votação pela Câmara Municipal, a qual pode por meio de votação de mais de 2/3 (dois terços) dos Vereadores, manter ou confirmar a peça técnica emitida, julgando, por fim, regulares ou irregulares as contas da Prefeitura.

Normalmente são regulares as contas que expressam com clareza e objetividade a boa



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

utilização do erário público pelas administrações, sem contornos de ilegalidade ou ilegitimidade de atos de ingestão econômica.

Consideram-se aprovadas com ressalva aquelas contas que, sem prejuízo da quitação do responsável, apenas apresentam impropriedade técnica ou outras falha da natureza formal, sem qualquer indício de má-fé ou negligência grave ou lesiva ao erário.

Já as contas irregulares, são aquelas em que se constata as seguintes ocorrências:

- a) Omissão do dever de prestá-las, no prazo legal ou regulamentar, ou inobservância da forma exigida, indispensável ao conhecimento do mérito;
- b) Prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico ou de infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, que comprometa o desempenho da administração com injustificado dano ao erário;
- c) Alcance ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos;
- d) Dano ao erário, em algum dos casos dos incisos anteriores ou de responsabilidade por perda, extravio ou outra irregularidade"

São estas as causas que devem, portanto, motivar uma decisão desfavorável para os



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Prefeitos, as decisões que acarretam, como consequência, a decretação de irregularidade das contas de uma Prefeitura, gerando a inelegibilidade do responsável, o que não é o caso da Prefeitura Municipal de Pirapora do Bom Jesus, conforme se demonstra a seguir:

Como é cediço, o Município Pirapora do Bom Jesus, de longa data, vem sofrendo interferências decorrentes de fatores que independem da sua vontade.

Exemplo disto, é a situação caótica decorrente da poluição do Rio Tietê, provocada pela péssima gestão, em especial, no que concerne à questão ambiental, tanto por parte dos Municípios que compõem a Região Metropolitana, quanto o próprio Governo do Estado, que transformou o Município de Pirapora do Bom Jesus, em verdadeiro "esgoto a Céu aberto".

Decorre daí, o óbvio, que é o afastamento de todo e qualquer tipo de investimento nesta Cidade, ensejando uma das mais avassaladoras situações de estagnação econômica, tendo como principal consequência, a falta de recursos, a vulnerabilidade social, a ausência de oportunidade de empregos, resumindo, não se tem uma perspectiva de uma adequada qualidade de vida tão esperada, tanto pela população, quanto pelos Gestores Municipais.

Evidencia-se, assim, que administrar o Município de Pirapora do Bom Jesus, é "administrar



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

dificuldades", não sendo lícito, pretender realizar um julgamento de contas, única e exclusivamente com base em elementos contábeis, e fatores numéricos, sob pena, de se promover uma verdadeira injustiça contra quem procura, como pode, atender aos reclamos dos munícipes.

Este, portanto, é o papel da Câmara Municipal ao realizar o julgamento das Contas Anuais, porquanto, somente os Vereadores que integram esta Casa Legislativa, possuem o correto e adequado conhecimento sobre o que se passa nesta Cidade.

Muito fácil, aliás, efetuar a análise em Livros e Registros Fiscais, tomando como parâmetro a "Letra Fria da Lei", sem, contudo, sopesar questões de altíssima relevância, onde os diversos casos e situações, diferem uns dos outros.

Ai está, portanto, a diferença entre o que realiza o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, análise eminentemente técnica, e a Câmara Municipal, uma análise muito mais humanista com base na realidade local, muito melhor, assim, que se leve em conta, não apenas fatores aritméticos, mas, principalmente, a conduta do Agente Político na Gestão Pública.

Assim, fazendo um simples exercício de empatia, constatamos, com total facilidade, que o Prefeito Municipal, responsável pelos exercícios Fiscais de 2014, fez o que estava ao seu alcance para melhor gerir a coisa pública. "...Que atire a primeira pedra, quem faria melhor..."



257

Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Não há portanto, nenhuma eiva de ilegalidade e/ou imoralidade, que possa levar esta Casa de Leis a julgar como irregulares as Contas Municipais de 2014, na medida em que, conforme já dito reiteradas vezes acima, foi feito o melhor possível.

O Egrégio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, esmiuçou os livros, registros, balanços, documentos e arquivos relativos ao exercício financeiro de 2014, não constatando nenhuma conduta juridicamente reprovável, seja no aspecto penal, seja no aspecto de probidade administrativa.

Resta evidente, portanto, que o controle externo a que se refere a Constituição, executado pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, tem por função primordial a guarda da moralidade e legalidade administrativa, de forma a verificar casos de improbidade administrativa no decorrer do mandato exercido pelo político responsável. Este é o sentido empregado por norma antiga, mas recepcionada pela Constituição, qual seja a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que em seu art. 81 disciplina os objetivos do controle externo:

"Art. 81 O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento".



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Diante do exposto, chega-se à conclusão de que o Princípio da Moralidade Administrativa obriga qualquer administrador público a direcionar seus atos, não apenas em função da lei, mas também em função de outras normas de caráter estritamente morais.

E é neste contexto, onde a lei se junta ao comportamento ético, que o constituinte foi buscar a necessidade da moralidade administrativa na promulgação dos atos de seus ordenadores de despesas. Ele impõe ao administrador público uma forma de conduta a seguir, conduta que ele na pode, em momento nenhum, deixar de perseguir sob pena de ter seus atos administrativos invalidados.

Sobre a matéria leciona Lucia Valle Figueiredo, em sua obra "Curso de Direito Administrativo, 7ª edição:

"Quanto à moralidade administrativa, sua existência provém de tudo que possui uma conduta prática, forçosamente da distinção do bem e do mal. Como a administração tem uma conduta, ela pratica esta distinção ao mesmo tempo que aquela do justo e do injusto, do lícito e do ilícito, do honorável e do desonrável, do conveniente e do inconveniente. A moralidade administrativa é freqüentemente mais exigente que a legalidade. Veremos que instituição do excesso de poder, graças à qual são anulados muitos atos da Administração, é fundada na noção de moralidade Administrativa



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

quanto na legalidade, de tal sorte que a Administração é ligada, em certa medida, pela moral jurídica, particularmente no que concerne ao desvio do poder."

É sabido que a finalidade dos julgamentos é a de responsabilizar os ordenadores de despesas por atos de improbidade administrativa, aplicando-lhes, quando for o caso, as sanções previstas em lei, sendo que as decisões dos Tribunais de Contas, em se tratando de contas anuais, quando ratificadas pelo Legislativo tem sérias implicações.

Por isso que se entende que a função do Tribunal de Contas é de suma importância no contexto da Administração Pública. Constitui-se de auditorias ordinárias, assim entendidas, as auditorias de rotina pré-estabelecidas, e executadas pelas Diretorias Financeiras objetivando verificar a legitimidade, legalidade dos atos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais dos Três Poderes. Nas contas do Executivo Municipal ele emite um Parecer que, por força de hábito, rotulou-se de prévio quando, na verdade, tal parecer é, tecnicamente, um parecer que o vincula à aprovação ou não das contas. Tanto que seu conteúdo somente deixa de prevalecer se o Legislativo se manifestar, por votação de 2/3 de sua totalidade, em contrário e desde que o ato administrativo que assim entender venha devidamente acompanhado de argumentos



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

técnicos que possam contradizer o contido no parecer.

Os artigos 29 e 30 da Constituição Federal deram autonomia aos Municípios outorgando-lhes o direito de legislar sobre assuntos de interesse local. Outorgaram-lhe, ainda, o direito de dispor da forma de se estruturarem através de sua própria Lei Orgânica e, a Carta local outorga competência ao Legislativo para acolher ou não o parecer do Colendo TCESP.

E, consoante exhaustivamente observado neste parecer, o cerne da questão é saber se as irregularidades observadas nos autos têm o condão de macular as contas a ponto de desaprová-las, ou não.

Restaram comprovadas, pelas justificativas consistentes e através de documentos, a legalidade material e a moralidade de todas as despesas, sem se olvidar as profícuas realizações do Governo do Município a merecer por todos os méritos a negativa do provimento dessa rejeição prolatada pela Corte de Contas, pois nenhuma feição de improbidade administrativa e de ilícito penal, ainda que em tese, se vislumbra.

É preciso lembrar, que as instituições são entes criados pelo homem e para o homem; e, devem estar sempre em mutação, para melhor,



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

numa democracia com direitos fundamentais implementados, e não apenas garantidos.

A Administração cumpriu seus objetivos constitucionais e legais, de forma a assegurar uma ação governamental com observância dos princípios da legalidade, economicidade e legitimidade, numa gestão de grande progresso econômico e social.

Desde a constituição de 1988 que a rearticulação dos espaços locais e sua complexa diversidade e problemática têm-se aprofundado. Decisões econômicas do espaço global e instrumentos de regulação e concentração da arrecadação na esfera nacional contrapõem-se ao surgimento de um espaço não governamental para gestão municipal, que navega entre a demanda crescente de serviços públicos e cidadania, em conjunção com a escassez crônica de recursos e boas técnicas de gestão pública.

Concluindo, em que pese os elementos técnicos trazidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, temos claro que o Prefeito Municipal em exercício no Ano de 2014, ofereceu vagas nas Escolas Municipais, valorizou o magistério, cumpriu com os atendimentos relativos à Saúde Pública, bem assim, todas as necessidades básicas da população.

262



Câmara Municipal de Pirapora do Bom Jesus
Praça Dom Paulo R. Loureiro, 35
Centro, Pirapora do Bom Jesus-SP.
Tel. 4131.1280

Ante o exposto, emitimos parecer favorável à aprovação das Contas Municipais referentes ao exercício de 2014 e apresentamos, em anexo, o Projeto de Decreto Legislativo nesse sentido, para apreciação dos nobres Pares.

Sala das Sessões, 03 de dezembro de 2018.

COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO E FINANÇAS E ORÇAMENTO.

JOSE APARECIDO DE SOUZA -

CRISTIANE ALMANÇA BUGALLO RELATORA -

WILLIAN DASILVA GIL SANCHES -