

http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N – Centro – Ipueiras-CE.

> CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNPJ: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parecer desta Comissão a prestação de contas de Governo — exercício 2012 de responsabilidade do atual Gestor Raimundo Melo Sampaio.

A Comissão de Constituição e Justiça reuniram - se no dia 15 de fevereiro de 2017, **às 09 horas e 30 minutos** para apreciação a prestação de contas de Governo - exercício 2012 de responsabilidade do atual Gestor Raimundo Melo Sampaio. Na ocasião o relatório foi colocado em discussão, chegaram á conclusão que o presidente Raimundo Nonato Bezerra Moreira e o relator Antonio Carlos de Carvalho seguirão o relatório enviado pelo TCM, sendo também favorável, passam assim as contas de gestão para votação em plenário, porém o vice-presidente Marcelo Mourão voto desfavorável, justificando que o gestor da época deixou como resto a pagar. R\$ 1.342.912,69 (hum milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos.) sem lastro financeiro, infringindo o Art. 42 da LRF e que apresentará voto separado.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Ipueiras - CE, em 15 de fevereiro de 2017.

RAIMUNDO NONATO BEZERRA MOREIRA
Presidente

MARCELO FONTENELE MOURÃO

Vice-Presidente

ANTONIO CARLOS CARVALHO

Relator



FUNCIONARIO RESPONSAVEL

Câmara Municipal de Ipueiras

http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA - "VOTO EM SEPARADO"

OBJETO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DE RESPONSABILIDADE DE RAIMUNDO MELO SAMPAIO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012.

PARECER: DESFAVORÁVEL

"PRESTAÇÃO EMENTA: DE CONTAS **GOVERNO** DE DE RESPONSABILIDADE DE RAIMUNDO MELO SAMPAIO, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2012. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS ÚLTIMOS OITO MESES DO MANDATO NO VALOR DE R\$ 1.342.912,69 (UM MILHÃO, TREZENTOS E QUARENTA E DOIS MIL, NOVECENTOS E DOZE REIAS E CENTAVOS) SESSENTA E NOVE SEM LASTRO FINANCEIRO. INFRINGÊNCIA AO ART. 42, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL -LRF. CRIME CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS, CONFORME TIPIFICADO NO ART. 359-C, DO CÓDIGO PENAL."

I - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos sobre a Prestação de Contas de Governo do Município de Ipueiras relativa ao exercício 2012, de responsabilidade do Exmo. Ex-Prefeito Municipal Sr. Raimundo Melo Sampaio, que evidencia o desempenho da Administração Municipal sob os aspectos contábil, orçamentário e financeiro, segundo determina o artigo 71 da Constituição Federal combinado com o artigo 75, e artigo 78 da Constituição do Estado do Ceará.





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

De acordo com os fólios a mencionada prestação de contas restou encaminhada ao Egrégio Tribunal de Contas dos Municípios, em 09 de Abril de 2013, portanto, dentro do prazo estabelecido pelo § 4º do art. 42 da Constituição do Estado do Ceará, sendo distribuída para o Conselheiro Relator, Pedro Ângelo Sales Figueiredo.

Em data de 11 de novembro de 2013, a 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização - DIRFI, com base na legislação vigente e nos Princípios e Convenções Contábeis e Orçamentários, procedeu à análise em peças como o Orçamento Municipal, Demonstrações Contábeis e demais documentos que compõem a Prestação de Contas de Governo do Município e ainda em outros aspectos decorrentes da gestão econômica e financeira do Exmo. Sr. RAIMUNDO MELO SAMPAIO, Prefeito Municipal de Ipueiras.

Empós proceder a análise das peças, a 3ª Inspetoria de Fiscalização, identificou dentre outros, no item 07.03, que trata "DA APURAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS ÚLTIMOS OITO MESES DO MANDATO" a seguinte irregularidade:

I - Ao final do exercício de 2012 não havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas, no valor de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), caracterizando, assim, o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Tal fato configura, crime contra as finanças públicas, conforme estabelece a Lei nº 1.028, de 19 de outubro de 2000, a qual veio a inserir no Decreto Lei nº 2.848/40 (Código Penal) o capítulo relativo aos Crimes Contra as Finanças Públicas, encontrando-se tipificada tal ocorrência no art. 359-C.

Instado a se manifestar o então Chefe do Poder Executivo, apresentou sua defesa e documentos por meio do processo protocolado sob o n.º 31810/13, sem entretanto, explicar acerca da irregularidade identificada que diz respeito a insuficiência de lastro financeiro para a cobertura de obrigações de no valor de R\$ 1.342.912,64 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e quatro centavos).





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

Em data de 16 de junho de 2016, o Ministério Público de Contas do TCM-CE, emitiu parecer prévio pela DESAPROVAÇÃO das contas, sob o fundamento de ao fim do último exercício do mandato, foram inscritos restos a pagar no montante de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), sem que existisse a correspondente disponibilidade financeira.

Em seguida os autos da prestação de contas foram redistribuídos ao Conselheiro Hélio Parente de Vasconcelos Filho que determinou remessa novamente a 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização - DIRFI, para reexame da apuração das obrigações contraídas nos últimos meses de mandato para excluir as despesas de caráter continuado.

Em face disso, a 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização - DIRFI constatou a existência de lastro financeiro para a cobertura das despesas empenhadas nos 02 (dois) últimos quadrimestres de 2012, depois de atender o despacho de Conselheiro Relator no sentido de retirar as despesas de caráter continuado.

Por sua vez, em 15/09/2016 o Ministério Público de Contas emite um parecer aditivo, para modificar o anterior, no sentido de excluir a irregularidade citada, mantidos os demais termos da manifestação ministerial, modificando a sugestão de emissão de parecer prévio, para a APROVAÇÃO das contas.

Finalmente o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, emite parecer favorável à aprovação das contas de governo do Município de Ipueiras, referente ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. Raimundo Melo Sampaio.

É o relatório.





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

II - RAZÕES DO PARECER CONTRÁRIO.

ii.a - Considerações Preliminares:

O art. 31 da Constituição Federal de 1988 estabelece que anualmente as contas do governo municipal, administradas e executadas sob o comando do prefeito, devem ser tomadas, analisadas pelo Tribunal de Contas do Estado e encaminhadas à Câmara Municipal, sob a forma de parecer prévio. O Tribunal de Contas do Estado, portanto, não julga as contas do prefeito, mas auxilia a Câmara Municipal e os vereadores, manifestando-se previamente, na instrução do processo. Aliás, a competência da Câmara Municipal para julgar as contas que o prefeito deve anualmente prestar foi recentemente confirmada pelo Supremo Tribunal Federal.

A lógica dessa orientação constitucional reside no dever de o prefeito, que é o responsável pela gestão pública do Município, prestar contas do desempenho de seu mandato para a sociedade, que é representada pelos vereadores. É importante esclarecer que a Câmara Municipal, por seus membros, não julga o prefeito, mas, como já referido, o desempenho de seu mandato. Por essa razão que a consequência de uma eventual rejeição de contas, pelos vereadores, é a inelegibilidade do prefeito que, por essas contas, responde. Assim, a sociedade "inelege" (produz a inelegibilidade), ou seja, congela a possibilidade de aquele que não desempenhou satisfatoriamente o mandato de prefeito, em razão da rejeição das contas de seu governo, voltar a ocupar cargo público por um determinado prazo.

O julgamento das contas do governo local, na Câmara Municipal, tem processo próprio, inclusive com previsão constitucional de consulta pública, pelo prazo de 60 dias, para que qualquer cidadão possa, se for o caso, realizar questionamentos ou até impugnações, sem prejuízo do contraditório e da ampla defesa. Para que a conclusão do parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado não se confirme, dois terços dos vereadores devem votar contra.

Trata-se, portanto, de um julgamento técnico-político, cabendo ao vereador examinar, com responsabilidade, os resultados gerados pelo gestor público, no desempenho de seu mandato, a fim de confirmar que a sociedade está sendo bem atendida pelo exercício da governabilidade local.





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

ii.b - Do Mérito.

Este parlamentar mencionou acima que o Tribunal de Contas dos Municípios auxilia a Câmara Municipal e os vereadores, manifestando-se previamente, na instrução do processo. E é exatamente com fundamento no trabalho realizado pela 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização – DIRFI, do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, assim como, amparado no parecer do Ministério Público de Contas do TCM-CE, que me posiciono contrário a aprovação das Contas de Governo do Município de Ipueiras relativa ao exercício 2012, de responsabilidade do Exmo. Prefeito Municipal Sr. Raimundo Melo Sampaio, conforme fundamentos a seguir:

Da análise dos presentes autos, restou comprovado que o TCM-CE, através da 3ª Inspetoria de Fiscalização, constatou que ao final do exercício de 2012 não havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas, no valor de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), caracterizando, assim, o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Em consequência de tal irregularidade, o próprio TCM-CE imputou ao então Gestor de Ipueiras a tipificação do crime contra as finanças públicas previsto no art. 359-C, do Código Penal Brasileiro.

Em razão disso, o Procurador de Ministério Público de Contas, Dr. Júlio César Rola Saraiva emitiu parecer prévio pela DESAPROVAÇÃO das contas em análise.

Entretanto, o eminente Conselheiro Relator do TCM-CE, Dr. Hélio Parente, ao invés de encaminhar a mencionada Prestação de Contas para novas diligências, determinou o retorno dos autos a 3ª Inspetoria da Diretoria de Fiscalização - DIRFI, com a ordem específica de que fossem excluídas as despesas de caráter continuado.

Evidentemente que ao refazer os cálculos excluindo as despesas de caráter continuado relacionada gastos com pessoal, chega-se a existência de lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas.





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

Entretanto, a decisão do ilustre Conselheiro que determina a nova realização de cálculo com a exclusão das despesas de caráter continuado é absolutamente eivada de nulidade por falta de respaldo legal, senão vejamos:

O art. 42 da LRF veda ao titular de Órgão ou Poder contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Nesse aspecto, em relação aos Municípios, a regra do art. 42 não se constitui novidade, pois já prevista no art. 59 da Lei 4.320/64.

"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito." LRF - LC nº 101 de 04 de Maio de 2000.

Assim, a LRF, que tem como princípio fundamental o equilíbrio das contas públicas, a ser observado pelos administradores no decorrer de todo o mandato, adotando para isso medidas como a limitação de empenho, tratou de estabelecer critérios mais rígidos nos últimos dois quadrimestres do mandato, para que esse equilíbrio seja alcançado.

É público e notório que muitos administradores assumiam compromissos de forma não planejada por conta de orçamentos superestimados, utilizando-se do mecanismo de inscrição em Restos a Pagar sem a respectiva disponibilidade de caixa, onerando a execução orçamentária dos exercícios seguintes.

Essa prática que já estava vedada pelos arts. 47 e 48 da Lei Federal nº 4320/64, visto que estabeleciam a necessidade de uma programação financeira para evitar a ocorrência de déficit na execução orçamentária, foi reforçada com a aprovação da LRF e, principalmente, em função das sanções penais aos administradores que descumprirem tal regra, introduzidas no Código Penal pela Lei 10.028/00.





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

Não deixar restos a pagar é regra fundamental para que no último exercício do mandato o agente mandatário possa realizar despesas necessárias sem comprometer o orçamento e o fluxo financeiro a ser administrado pelo novo titular do Poder ou Órgão. É mesmo uma questão de moralidade pública.

Portanto, em decorrência do disposto no art. 42 da LRF, os titulares de Poderes e Órgãos não poderão contrair obrigação de despesa que onere o próximo mandato, nem deixar restos a pagar que não possam ser pagos com recursos arrecadados no último exercício do mandato.

Percebe-se que a obrigação de despesa é contraída no momento da celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere ou da assinatura de ato administrativo, por exemplo, quando se contrata um funcionário, um empréstimo, o parcelamento de uma dívida, na assinatura de um convênio, na contratação de uma obra, na contratação de fornecimento de bens ou prestação de serviços.

Face o exposto, resta claro que o ilustre Conselheiro Relator agiu de forma abusiva e ilegal quando determinou a exclusão dos cálculos os gastos de caráter continuado.

Em síntese, antes de assumir obrigações nos últimos dois quadrimestres do Mandato, o Gestor deve tomar as seguintes precauções:

- I Verificar a existência de dotação orçamentária suficiente;
- II Verificar a programação financeira até o final do exercício;
- III Verificar se a nova despesa correspondente poderá ser integralmente paga até o final do exercício, para as parcelas previstas para o exercício;
- III Calcular, com base na programação financeira-orçamentária, qual o montante das despesas previstas até o final do exercício;
- IV Calcular a arrecadação prevista até o final do exercício, com base no desdobramento das receitas realizado no início do exercício (art. 9°), no comportamento da receita efetivamente arrecadada e nas projeções pertinentes, acrescentando os valores livres em caixa (após deduzidas as despesas existentes a pagar), obtendo a disponibilidade de caixa. Se a disponibilidade de caixa for superior às despesas previstas, poderão ser assumidas novas





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

despesas até o limite das disponibilidades, caso contrário, o agente estará infringindo a lei, sujeitando-se à pena do art. 359-C do Código Penal Brasileiro.

Dessa forma, durante todos os meses do último ano de governo e, em especial a partir do mês de maio (início do segundo quadrimestre), faz-se necessária a adoção de medidas que possibilitem o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando encerrar o exercício financeiro em situação de equilíbrio, de forma a não impactar negativamente a gestão que se iniciará no ano seguinte.

Feitas as considerações acima acerca da aplicação do art. 42 da LRF, constata-se que o parecer prévio do egrégio TCM-CE incorreu em erro a partir de ato do Conselheiro Relator que determinar a exclusão do cálculo as despesas de caráter continuado.

Revela-se com clareza que as obrigações 'com pessoal' caracterizada de caráter continuada deve integrar as despesas contraídas nos últimos oito meses do mandato do Prefeito Raimundo Melo Sampaio que, nos termos da instrução realizada pelo TCM-CE, não deixou disponibilidade de caixa, o que acabou onerando a execução orçamentária do exercício seguinte.

Sobre este fato transcrevo na íntegra a minuciosa conclusão apontada pelo TCM-CE que constatou que ao final do exercício de 2012 não havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas, no valor de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), caracterizando, assim, o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conforme ilustração abaixo:





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9



ESTADO DO CEARÁ TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO



Para efeito de apuração de obrigações de despesas contraídas nos últimos oito meses do mandato do Prefeito Municipal, em confronto com as disponibilidades de caixa conforme determina o art. 42 da LRF, procedeu-se à extração dos dados do Sistema de Informações Municipais.

A partir do conhecimento do montante alusivo às despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres, deduziu-se este valor das disponibilidades financeiras líquidas apuradas no subitem 08.02.03 deste Relatório, obtendo-se os seguintes resultados:

ESPECIFICAÇÃO	VALOR (RS)
(A) Restos a Pagar Processados Inscritos em 2012	3.539.739,20
(B) Obrigações de Despesa a Pagar do Primeiro Quadrimestre	53.315.70
(C) Obrigações de Despesa a Pagar dos Dois Últimos Quadrimestres (A-B)	3.486.423,50
(D) Disponibilidade financeira líquida – item 08.02.03	2.143.510,81
Resultado (D - C)	(1.342.912,69)

(A) Restos a Pagar Inscritos Processados em 2012, de acordo com o SIM;
 (B) Obrigações de despesas contraidas no primeiro quadrimestre de 2012, de acordo com o SIM;

Observa-se, diante do quadro em evidência, que ao final do exercicio de 2012 não havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas, no valor de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), caracterizando, assim, o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Acrescenta-se, que tal fato configura, em princípio, crime contra as finanças públicas, conforme estabelece a Lei nº 1.028, de 19 de outubro de 2000, a qual veio a inserir no Decreto Lei nº 2.848/40 (Código Penal) o capítulo relativo aos Crimes Contra as Finanças Públicas, encontrando-se tipificada tal ocorrência no art. 359-C.

Fato que merece destaque é que sobre a constatação que ao final do exercício de 2012 não havia lastro financeiro para a cobertura de obrigações de despesas, o TCM-CE promoveu a intimação do Prefeito Municipal Raimundo Melo Sampaio para apresentar defesa e justificar a irregularidade, entretanto, <u>PERMANECEU INERTE SEM APRESENTAR NADA.</u>

Resta, portanto, incontestável que no exercício de 2012, exatamente no eleitoral, o então Prefeito, se excedeu nas despesas, deixando um passivo no valor de R\$ 1.342.912,69 (um milhão, trezentos e quarenta e dois mil, novecentos e doze reais e sessenta e nove centavos), sem lastro financeiro, caracterizando, assim, o descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Importante ressaltar que a Lei nº 10.028/00, norma penal editada para formar conjunto com a Lei Complementar nº 101/00, além de estabelecer novas condutas tipificadoras de crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/67 (define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento) e no Decreto-Lei nº 201/67 (dispõe sobre a responsabilidade dos





http://www.camaraipueiras.ce.gov.br Rua Cel. Manoel Mourão, S/N — Centro — Ipueira s-CE. CEP: 62.230-000 Fone/fax: (88) 3685-1000 CNP: 02.158.838/0001-33 CGF: 06.920.451-9

prefeitos e vereadores, e dá outras providências), introduziu o artigo 359-A, alíneas "a" a "h", ao Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40) e, desta forma, criminalizou várias condutas concernentes à inobservância de normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal. Nestes termos, inclusive, dado o interesse social a ser tutelado, assim prescreve o artigo 359-C, do Código Penal Brasileiro:

"Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos."

Diante do grande déficit financeiro apurado, o qual deveria ter sido adimplido com fontes provenientes de recursos próprios, resta irrefutável que o Gestor, ao não efetuar um adequado planejamento das contas públicas, principalmente no último ano de seu mandato, violou frontalmente os princípios reitores da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, em razão da infringência ao artigo 42 da Lei Fiscal, VOTO pela emissão de parecer desfavorável às contas da Prefeitura Municipal de Ipueiras, relativas ao exercício de 2012, de reponsabilidade do Prefeito Raimundo Melo Sampaio.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Vereadores de Ipueiras-CE, 15 de fevereiro de 2017.

MARCELO FONTENELE MOURÃO Vice Presidente - CCJ