

EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO/RJ.

Ref. Processo TCE/RJ nº 211.233-3/2018

Exma. Conselheira Relatora



MARIA DE FATIMA PACHECO, já qualificado nestes autos, vem, respeitosamente, apresentar suas RAZÕES DE DEFESA, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

**I - PRELIMINARMENTE**

Inicialmente, cumpre expor que o exercício de 2017 deu início à gestão da Prefeita Fátima Pacheco, ora peticionante, no Município de Quissamã.

Nesta toada, o Município de Quissamã foi um dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro mais afetados pela grave crise que se instaurou no mercado de Petróleo, o que impactou drasticamente o equilíbrio das contas públicas, ocasionando uma considerável redução em seu orçamento, especialmente no exercício 2015/2016.

Vale lembrar que ao logo dos anos os municípios produtores de petróleo, notadamente, os pequenos municípios como Quissamã, tornaram-se extremamente dependentes das

JP

receitas dos *royalties* oriundas dessa atividade econômica, que, por sua vez, apresenta como notas características a volatilidade e a instabilidade dos preços praticados no mercado internacional, assim como dos demais componentes da respectiva cadeia produtiva. Sob este aspecto da economia dos municípios cuja maior parte da receita deriva da produção e comercialização do petróleo, ressalte-se a conclusão a que chegou o Laboratório de Análise de Orçamento e Políticas Públicas, do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e a dependência dos referidos entes desses recursos.

Em assim sendo, a gestão inaugurada no exercício de 2017 “herdou” dívidas financeiras de grande monta e notável comprometimento do fluxo de caixa, conforme demonstrado nos autos do processo n. 205.221-4/17, referentes à análise das contas prestadas pelo Chefe do Executivo referentes ao exercício de 2016 do Município de Quissamã, cujo Parece Prévio foi pela reprovação.

Para comprovar o que ora se afirma, verifica-se no processo supracitado, no que tange à irregularidade n. 02, a existência de déficit financeiro no montante de 1.411.692,11 (um milhão quatrocentos e onze mil e seiscentos e noventa e dois reais e onze centavos), no exercício de 2016.

Noutro giro, em que pese o cenário fiscal gravemente comprometido, verificado no início da atual gestão, em 2017 o Município de Quissamã cumpriu a obrigação de manter os gastos com pessoal dentro dos limites determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, cumprindo, também, as obrigações quanto aos gastos mínimos com saúde (22,47%) e educação (34,82%), conforme preconiza a Constituição Federal, tendo alcançado o desejado equilíbrio financeiro, em atendimento ao §

1º, art. 1º da LRF, conforme demonstrado no relatório elaborado pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas nos presentes autos.

## II – BREVE INTRÓITO

A peticionante foi notificada, na qualidade de Prefeita do Município de Quissamã, para apresentar razões de defesa no processo supracitado de Prestação de Contas de Governo Municipal, referente ao exercício de 2017.

Em análise técnica, o corpo instrutivo deste Tribunal opinou inicialmente pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas do Governo Municipal, no exercício de 2017, em virtude de três irregularidades, a seguir apontadas:

**IRREGULARIDADE Nº 1** *O Município não realizou a transferência ao RGPS da contribuição retida dos servidores, sujeitando o Ente ao recolhimento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições do Município no Cadastro Único da União - CAUC, podendo, ainda, tal conduta ser tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no Art. 168-A do Código Penal Brasileiro.*

**IRREGULARIDADE N.º 2** *O superavit financeiro do exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas (R \$490.424,11) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundeb (R\$311.176,34), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R \$179.247,77, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal*

n.º 11.494/07.

**IRREGULARIDADE N.º 3** *O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$7.700.058,36, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$7.705.754,16), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.*

Entrementes, não houve irregularidade no exercício de 2017, conforme demonstrado a seguir, tendo o Corpo Técnico sido induzido a erro, por equívoco da Administração Municipal no envio das informações ao Colendo Tribunal, conforme explicações que seguem:

No tocante à irregularidade n. 01, quanto a não realização de transferência ao RGPS das contribuições retidas dos servidores, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros, bem como inclusão no CAUC, vale esclarecer que houve equívoco ocorrido no preenchimento do “MODELO 24 – DEMONSTRATIVO DAS CONTRIBUIÇÕES (SERVIDORES E PATRONAL) DEVIDAS E EFETIVAMENTE REPASSADAS DOS SEGURADOS DO RGPS – POR UNIDADE GESTORA”, referente às informações dos valores repassados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, induzindo a erro, por conseguinte, o corpo instrutivo, uma vez que os valores retidos pela Administração Pública foram rigorosamente transferida ao RGPS, dentro dos prazos legais.

Para demonstrar a inexistência da irregularidade n. 01, foi realizada a correção e atualização do referido “Modelo 24”,

que passou a ter as informações corretas, consignando os valores efetivamente repassados, na forma devida, o que pode ser demonstrado pelas cópias de todas as guias pagas, referentes às retenções dos segurados no exercício de 2017, bem como pelas certidões emitidas pelo INSS, disponíveis em 2017 e 2018 (doc. j.). Trata-se, portanto, de vício plenamente sanável, já prontamente corrigido, que não deve, por si só, ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Ressaltamos que, mesmo diante de todas as dificuldades financeiras ainda verificadas no exercício de 2017, além de manter em dia os repasses das contribuições retidas dos segurados em favor do custeio do RGPS, houve neste período a retomada dos pagamentos regulares da parte patronal, mantendo-se o município adimplente com tais obrigações, até a presente data, conforme demonstram os documentos em anexo.

Com relação ao CAUC, pode ser observado pelos respectivos extratos de janeiro de 2017 que a atual gestão assumiu o Município com 4 (quatro) pendências, mas que, com o decorrer do referido exercício, conseguiu regularizar todas elas e tem se mantido regular, conforme extratos de 19/01/2017, 26/12/2017 e 19/09/2018 (doc. j.).

De outra banda, com relação a irregularidade n. 02, acerca da divergência entre o superavit financeiro apurado do exercício de 2017 e o balancete do Fundeb, tal divergência ocorreu por situações alheias a gestão de 2017, conforme demonstrado na documentação anexa (doc. j.).

Em assim sendo, em razão de bloqueios judiciais e da contabilização indevida no superavit de 2016 do valor de R\$ 122.359,66 (cento e vinte e dois mil, trezentos e cinquenta e nove

reais e sessenta e seis centavos) relativa a retenção do INSS do mês de dezembro de recolhida ao Órgão em 20.01.17.

Outrossim, caso esta honrada Corte, assim não entenda, cumpre colacionar que o recente entendimento desta honrada Corte acerca do objeto da irregularidade n. 02, tem sido pela aplicação de **ressalva com determinação** e não de reprovação de contas, se não, vejamos:

Nos autos do processo TCE-RJ n. 210.323-7/18 que trata da análise das contas de Governo do Município de Paracambi, o Tribunal emitiu parecer favorável à aprovação das contas de Governo no exercício de 2017, sendo aplicada ressalva com determinação, em razão da não consonância do déficit financeiro do FUNDEB apurado na prestação de contas com o registrado pelo Município no balancete do referido Fundo:

**RESSALVA N.º 14.** O déficit financeiro do FUNDEB para o exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas - (R\$434.661,89) - não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo Município no balancete do FUNDEB, R\$63.737,30. (Processo TCE-RJ n. 210.323-7/18, Conselheiro Relator Christiano Lacerda Ghuerren).

Na análise das contas de governo do Município de Resende, através do processo n. TCE-RJ n. 210.318-2/18, a Corte de Contas manteve o entendimento acima explanado:

**RESSALVA N.º 12.** O valor do superavit financeiro para o exercício de 2018 apurado na presente prestação de

contas (R\$778.037,10) é inferior ao registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$830.494,85), resultando em uma diferença de R\$52.457,75. DETERMINAÇÃO N.º 12 Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64. (Processo TCE-RJ n. 210.318-2/18, Conselheira Relatora Andrea Siqueira Martins).

Pelo acima destacado, resta evidenciado o entendimento da Corte quanto à aplicação de Ressalva para a irregularidade n. 02 apontada pelo corpo técnico nos presentes autos, sendo esta a decisão mais consentânea com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Vale destacar, por oportuno, a lúcida manifestação proferida pelo ilustre Conselheiro Dr. Rodrigo Melo do Nascimento, nos autos do Processo TCE N.º 205.997-5/17, quando proferiu Voto Revisor (vencido), na análise da contas prestadas pelo ex-prefeito de Cardoso Moreira, segundo o qual:

*“ Preliminarmente, entendo que a consignação de uma irregularidade ensejadora de emissão de Parecer Prévio Contrário .deva ser objeto de profunda reflexão pelas Cortes de Contas, pois pode macular toda a gestão governamental de um representante eleito democraticamente pelo Povo. Observo que não há, entre as Cortes de Contas, consenso no tratamento do que seja uma irregularidade e do que seja uma ressalva ou impropriedade, tampouco existe ato normativo nesse sentido”.*

Prossegue o Revisor, citando esclarecedora

manifestação do Conselheiro do TCM, Dr. Felipe Galvão

Puccioni:

*“Tal problemática foi tratada de forma bastante elucidativa pelo eminente Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Felipe Galvão Puccioni, no processo nº 040/001.324/2017 – relativo às Contas de Governo do Município do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2016 –, nos termos a seguir reproduzidos”:*

*‘O Parecer Prévio emitido por esta Corte é eminentemente técnico. Exerce, no caso das Contas anuais prestadas pelo Prefeito, sua função opinativa, que no caso Municipal, possui força quase vinculativa, já que o § 2º, do artigo 31, da Constituição fixa que o referido parecer só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da Câmara Municipal.*

*Não se pode deixar de lembrar que a Administração Pública só pode ou só deve agir se ordenada ou autorizada por lei. Quando se diz que determinado julgamento deve ser técnico, está se exigindo que os argumentos utilizados sejam neutros e imparciais, sem defesa de qualquer parte ou interesse. Sendo assim, exige-se que o compromisso do julgador seja apenas com as leis do País e sua consciência.*

***Impende salientar que não há na legislação qualquer definição de qual seria a conduta típica do Chefe do Poder Executivo na gestão de governo que ensejaria rejeição de suas contas anuais. Isto é, o descumprimento de normas legais durante uma gestão não necessariamente leva à rejeição das contas.***

*É importante frisar que as contas de ordenadores de despesas, definidas pela doutrina e pela jurisprudência das Cortes de Contas como “Contas de Gestão”, consolidam os atos do gestor na administração direta do dinheiro público. Há, nas leis orgânicas dos Tribunais de Contas do País, sempre capítulos específicos definindo as condutas que ensejariam o julgamento pela regularidade, pela regularidade com ressalvas e pela irregularidade. Diferente ocorre com o Parecer Prévio. Não há, em qualquer normativo, definição de quais condutas ensejariam um parecer pela rejeição das contas anuais do Chefe do Executivo’.*

Em prosseguimento, a irregularidade apontada n. 03 acerca de repasse a menor para o Poder Legislativo, descumprimento a CRFB/88, ocorreu em razão de ajuste realizado pelo Município, em virtude de inconsistências verificadas nos exercícios anteriores.

Com efeito, o inciso I do artigo 29 da Constituição Federal, estabelece que as despesas do Poder Legislativo Municipal, incluído os subsídios dos vereadores, não poderá ultrapassar o percentual de 7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior.

Como a receita do Poder Legislativo é fixada com base na projeção dessas receitas em decorrência da necessidade da entrega do Projeto de Lei do Orçamento Anual antes do término do exercício, há a necessidade de ajustes no exercício em curso.

No caso de Quissamã, a despesa fixada foi de R\$ 7.491.200,00 e a dotação atualizada, R\$ 7.705.754,16.

Ocorre que, no decorrer do exercício de 2017, a Secretaria de Fazenda verificou certas inconsistências na contabilização de algumas taxas e através do processo administrativo 5805/2017, levou a questão ao conhecimento da Controladoria e da Procuradoria (doc. j.).

O fato era que determinados preços públicos, uso do parque de exposição, serviços agrícolas e cemitério, estavam sendo identificados pela Administração, indevidamente, como taxas, o que ocorreu por erro na migração das informações, ocasionado pela substituição do sistema de gestão, ocorrida em 2014.

O entendimento firmado, decorrente dos pronunciamentos da Controladoria e Procuradoria do município, foi no sentido de haver impossibilidade de correção do Balancete referente às receitas, por se tratar de exercício encerrado. Todavia, restou consignanado que haveria a possibilidade de correção dos repasses destinados ao Poder Legislativo, por aplicação do princípio da autotutela, que instrumentaliza a Administração Pública para a revisão de seus próprios atos, sendo, assim, um meio adicional de controle.

Neste contexto, foram realizados os ajustes necessários nos repasses no mês de novembro/2017, e, em decorrência da atualização orçamentária, foi verificada a existência da diferença no valor repassado, totalizando a importância de R\$ 5.695,80. Assim, a irregularidade na composição da receita, consistente em se reconhecer em dado momento, indevidamente, alguns preços públicos, uso do parque de exposição, serviços agrícolas e cemitério, como taxas, foi sanada no exercício de 2017, afim de que esse problema não mais ocorra nos exercícios subsequentes.

De outra banda, caso o Tribunal não acolha a justificativa acima apresentada, o que se admite apenas por mero amor ao debate, cumpre salientar que a diferença a menor no repasse ao Poder Legislativo, conforme apontado pelo Corpo Instrutivo desta Corte de Contas, representa 0,08% do repasse anual.

Neste diapasão, pela irrisória diferença na quantia a ser repassada, verifica-se a inexistência de prejuízo para o pleno Funcionamento do Poder Legislativo local, nem para a Administração dos serviços da Câmara Municipal, ressaltando-se que foi dada a devida ciência ao Presidente do Legislativo quanto à necessidade de adequação do repasse previsto, em razão da

irregularidade detectada no processo administrativo n. 5805/17, conforme acima já explanado.

Noutro giro, diante da ausência de prejuízo ao Poder Legislativo, levando-se em consideração a insignificância da diferença verificada no montante a ser repassado ao referido Poder, vislumbramos que a hipótese seja de necessária aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, quando da análise pelo Plenário desta Corte acerca da conduta imputada à Chefe do Executivo, que, em momento algum, cogitou repassar intencionalmente valores a menor para a Câmara Municipal, em respeito aos princípios da separação e da harmonia entre os Poderes.

Com efeito, em virtude das gravosas conseqüências para o gestor público, pela severidade das eventuais penalidades imputáveis, de natureza administrativa e política, decorrentes de possível emissão de o parecer pela rejeição das contas, mormente em se tratando de exercício financeiro em que se deu o início da atual gestão, bem como pela demonstração do cumprimento dos demais requisitos inerentes a uma gestão responsável, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é que, com base nos supramencionados princípios, deve ser afastada a imputação à Chefe do Executivo local a irregularidade apontada.

A respeito da aplicação do princípio da proporcionalidade, vale trazer a luma, mais uma vez, a elucidativa manifestação do **Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento**, nos autos do **Processo nº 205.997-5/17**, aduzindo sobre déficit financeiro e sua relação com a receita municipal, aplicando-se, *mutatis mutandis*, o mesmo raciocínio ao presente caso:

*“Em simples análise histórica do desempenho da arrecadação do Município nos três últimos exercícios*

*financeiros, observo que a receita arrecadada nesse período apresentou sucessivas quedas, fato este que corrobora as supratranscritas alegações do defendente. Além disso, destaco meu entendimento no sentido de aceitar déficits financeiros quando o seu valor é proporcionalmente irrelevante ou imaterial em relação ao total da Receita Corrente Líquida, assim como em comparação ao Orçamento do Município.*

*Dessa forma, comparando o montante do deficit financeiro de **R\$ 645.589,23** com o saldo da Receita Corrente Líquida de 2016, no valor de **R\$ 55.835.245,30** (fl. 821), apura-se um percentual de **1,16%** e, ainda, comparando o total do deficit financeiro com o OrçamentoFinal do Município, de **R\$ 70.380.842,04**, o mesmo representa apenas **0,92%**. Assim sendo, entendo que, **in casu**, o déficit financeiro apresentado não deva ensejar a consignação de irregularidade nas contas, tendo em vista a irrelevância e a imaterialidade do montante envolvido, devendo, no caso, ser tal item considerado como **Ressalva** às Contas e gerar a correspondente **Determinação** para seu saneamento”.*

### III – DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, com espeque na Lei Complementar n. 63/90 ( Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro), requer:

a) Seja recebida a presente defesa, pois tempestiva e, no mérito, requer o acolhimento das razões de defesa, sendo emitido parecer prévio favorável à aprovação das contas, em virtude da demonstração de ausência de irregularidades que possam ensejar a reprovação das mesmas;

b) Subsidiariamente, requer a conversão das irregularidades de nºs 02 e 03 em impropriedades, sendo as

mesmos consideradas ensejadoras apenas da consignação de ressalvas e determinações, uma vez que tal enquadramento jurídico melhor se coaduna com o posicionamento majoritariamente verificado neste Tribunal, quando da análise de diversos processos referentes à prestação de constas sob a responsabilidade dos prefeitos municipais, por respeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade;

c) Requer a juntada da documentação anexa.

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Quissamã/RJ, 11 de outubro de 2018.

  
MARIA DE FÁTIMA PACHECO