



Processo nº:	0328-0200/19-0
Natureza:	Recurso de Embargos
Órgão:	Executivo Municipal de Canoas
Recorrente:	Ministério Público junto a este Tribunal de Contas
Gestor:	Jairo Jorge da Silva
Procurador:	Jader Marques, OAB/RS n. 39.144 (peça 3818660)
Exercício:	2015
Data da Sessão:	20-04-2022
Órgão Julgador:	Tribunal Pleno
Relatora:	Conselheira Substituta Daniela Zago Gonçalves da Cunda

PARECER SOBRE AS CONTAS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COMPROMETIMENTO DA GESTÃO. DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO. REVERSÃO DO PARECER EMITIDO PELO JUÍZO A QUO.

Os dados apurados no exercício examinado demonstram o comprometimento da gestão, em face do desequilíbrio financeiro verificado em todo o mandato do Gestor, cabendo a reversão do Parecer anteriormente emitido, em face das circunstâncias levadas em consideração no exame das Contas.
Conhecimento. Provimento.

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, por meio da peça 1657165 (*ordem nº 2*), firmada pela Adjunta de Procurador Daniela Wendt Toniazzi, interpõe o presente Recurso de Embargos, buscando alterar a decisão proferida pela Primeira Câmara (*Dec. n. 1C-0949/2018*), na Sessão de 23-10-2018, quando da apreciação do Processo de Contas de Governo nº 0620-0200/15-0, no que tange especificamente à emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas do Senhor **Jairo Jorge da Silva, na condição do Prefeito do Executivo Municipal de Canoas no exercício de 2015.**

Em suas razões recursais (*peça 1657165, pp. 3/8*), o Órgão Ministerial entende que as irregularidades destacadas nos autos, notadamente o desequilíbrio financeiro apontado no item 5.2 da Gestão Fiscal, revelam afronta a normas de administração financeira e orçamentária e se revestem de relevância bastante para ensejar a emissão de Parecer Desfavorável às contas em questão.



Desse modo, requer o conhecimento e o provimento do presente Recurso.

Conforme despacho de peça 1673761 (*ordem n° 4*), estando presentes os pressupostos necessários à admissibilidade do presente Recurso, foi determinada a intimação do Gestor para, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentar suas contrarrazões.

O Senhor **Jairo Jorge da Silva** (*Prefeito*) apresentou contrarrazões na peça 1892046 (*ordem n° 9*), por meio de seus procuradores à época, conforme procuração de peça 1892044 (*ordem n° 10*), sendo que, ao final, solicitou o improvimento do Recurso para manter a decisão proferida pela colenda Primeira Câmara, ou seja, Parecer Favorável.

Posteriormente, nas peças 3457619 e 3457620 (*n°s de ordem 30 e 31*), o Sr. Jairo Jorge da Silva nomeou como suas procuradoras as Advogadas Ana Luiza Mercio Lartigau, Flaviana Silveira da Silva e Marcia Lunardi Flores, as quais substabeleceram, **sem reservas**, todos os poderes para o Dr. Jader Marques, OAB/RS n° 39.144 (*peça 3818660, n° de ordem 45*).

O Gestor, nas contrarrazões, alega que a partir do exercício de 2015 teve início grande crise financeira no país, destacando que excepcionalmente ocorrem fenômenos climáticos adversos e que o objetivo sempre foi não diminuir a oferta de bens e serviços públicos à comunidade.

Apresenta um Programa de medidas para combate à recessão econômica visando à economia de despesas, por meio da primeira e segunda etapas do programa PROECOR, aduzindo que tais medidas culminaram também em um declínio das receitas próprias – ISSQN.

Destaca, também, que houve quedas nas transferências da União e Estado para a saúde e nas transferências de royalties advindas da União, que caíram 23,63%, considerando-se já a inflação do período.

Anuncia medidas implementadas por meio dos documentos juntados: Decreto n° 406 de 05-10-2015, sobre a redução do subsídio do prefeito; Lei n° 5.952, de 04-11-2015, que dispõe sobre a desafetação de áreas de propriedade do Município; Lei n° 5.965, de 16-12-2015, que cria o programa de recuperação de créditos tributários e não tributários “em dia com Canoas/2016”; Lei n° 5.977, de 22-12-2015, que altera alíquota de ISSQN; Lei n° 5.995, de 21-01-2016, que estabelece valor para os débitos judiciais e serem pagos mediante RPV pelo Município de Canoas; e Lei n° 5.999, de 18-02-2016,



a qual acrescenta o art. 22-A à Lei nº 1.783, de 30-11-1977, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal.

Invoca, por fim, os preceitos da Lei nº 13.655/2018 e a hipótese de modulação de efeitos a fim de garantir a segurança jurídica. Afirmando que, se por um lado, à época do trânsito em julgado da decisão discutida, as novas regras da LINDB adicionadas pela Lei nº 13.655/2018 não existiam, por outro, isso não afeta a sua observância no julgamento do presente caso, porque sua aplicação é de regência e não se pretende a declaração da sua violação pretérita.

O Serviço de Instrução contesta as alegações de defesa e conclui pelo integral **provimento** do Recurso (*peça 3537691 – ordem nº 41*).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer MPC nº 11846/2021 (*peça 3772692 – ordem nº 49*) “*ratifica, na íntegra, as razões expostas na petição recursal, pugnando ao Egrégio Tribunal Pleno o provimento do presente recurso para reformar a decisão a quo, para o efeito de emitir **Parecer Desfavorável** à aprovação das contas do Senhor Jairo Jorge da Silva no exercício de 2015.*”

Por fim, destaco que os autos foram redistribuídos a esta Relatora em decorrência da aposentadoria do Conselheiro Algir Lorenzon.

É o relatório.

VOTO

Verifico, em exame preliminar, a presença dos pressupostos de admissibilidade, razão pela qual o Recurso deve ser conhecido.

No que tange ao **mérito** do presente recurso, verifico que o Recorrente discorda da decisão da Primeira Câmara, de 23/10/2018, que emitiu Parecer Favorável à aprovação das Contas do Senhor Jairo Jorge da Silva, Prefeito de Canoas/RS no exercício de 2015.

Entende o *Parquet* que as irregularidades destacadas nos autos, notadamente o desequilíbrio financeiro apontado no item 5.2 da Gestão Fiscal, revelam afronta a normas de administração financeira e orçamentária e se revestem de relevância bastante para ensejar a emissão de Parecer Desfavorável àquelas Contas.



Sustenta que o referido aponte revela que houve insuficiência financeira para a cobertura dos valores inscritos em Restos a Pagar no encerramento do exercício, a qual atingiu o significativo montante de R\$ 111.617.164,41 e que **essa insuficiência é 95,14% superior à apurada no exercício de 2014, caracterizando nítida situação de desequilíbrio financeiro durante a gestão, possuindo gravidade suficiente para conduzir à emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas.**

Cita o Recorrente um trecho do Voto do Conselheiro-Relator do Processo de Contas de Governo, acolhido pela primeira Câmara, o qual entendeu que deveria ser sopesada a questão relativa às enchentes, desabamentos e destelhamentos ocorridos no Município no exercício de 2015, provocando a decretação de situação de emergência (Decreto nº 422/2015), dizendo que esses eventos geram repercussões financeiras tanto em relação à queda de arrecadação quanto ao aumento de despesas, e que, por essa razão, decidiu pela emissão de Parecer Favorável às Contas do Senhor Jairo Jorge da Silva.

O *Parquet* discorda desse entendimento, alegando que não se pode admitir a invocação de situações de emergência em virtude de enchentes, desabamentos e destelhamentos como argumento meramente retórico, salientando que **o impacto das alegadas emergencialidades nas finanças públicas do Município deve ser devidamente demonstrado**, de modo a esclarecer em que medida a situação excepcional onerou os cofres do Órgão.

In casu, diz que **os documentos apresentados pelo Gestor nos autos principais comprovam apenas a assunção de gastos decorrentes de contratações emergenciais para a compra de telhas, lonas e alimentos no montante de R\$ 989.933,081**. Assim, conquanto se possa admitir a realização de outras despesas com reparo e limpeza de vias, podas de árvores, consertos na iluminação pública, recapeamento asfáltico, abastecimento de água e reparos em prédios municipais, tais dispêndios não restaram demonstrados nos autos, de forma a quantificar seu impacto no desequilíbrio das contas públicas.

Recorda que a insuficiência financeira de 2015 (R\$ 111.617.164,41) representa um incremento de R\$ 54.419.031,26 em relação à observada em 2014 (R\$ 57.198.133,15). Ou seja, **para uma conclusão segura no sentido de que a repercussão financeira dos fenômenos climáticos foi decisiva para o cenário observado, haveria a necessidade de o Administrador comprovar gastos extraordinários de mais de R\$ 54**



milhões, algo que, no caso, não se materializou. Assim, argumenta que estando ausente tal comprovação não há como acolher o argumento da defesa.

Sublinha, por fim, que os dados constantes do Processo de Contas de Governo nº 02730-0200/16-3, relativo ao exercício de 2016, revelam que a insuficiência financeira ao final do mandato alcançou a quantia de R\$ 150.529.872,04, significando aumento de 120,84% em comparação ao encerramento do exercício de 2012 e demonstrando o desequilíbrio financeiro ao longo da gestão. Nesse cenário, argumenta que não há como negar que a situação apresentada em 2015 contribuiu significativamente para o resultado negativo ao final do mandato.

O Serviço Instrutivo Municipal I, na mesma linha do Recorrente, afirma que:

“Assim, em que pesem as notícias veiculadas, em que o Gestor cita que a catástrofe deixou, aproximadamente, 30.000 famílias atingidas de forma grave, 17.000 pessoas desalojadas e 1.700 pessoas desabrigadas, provocando a decretação da situação de emergência, conforme Decreto nº 422, de 15 de outubro de 2015, o que, de fato, foi questionado pelo Ministério Público de Contas é a não comprovação concreta do Administrador nos gastos extraordinários de mais de R\$ 54 milhões, que, conforme argumentado pelo MPC, para admitir a realização de despesas com reparo e limpeza de vias, podas de árvores, consertos na iluminação pública, recapeamento asfáltico, abastecimento de água e reparos em prédios municipais, com dispêndios dessa magnitude, não restaram demonstrados nos autos, de forma a quantificar seu impacto no desequilíbrio das contas públicas.” Grifo no original.

Diante da ausência de comprovação concreta dos gastos extraordinários de 54 milhões, o Serviço de Instrução Municipal I conclui pelo **integral provimento do Recurso**.

A propósito, entendo que a insuficiência financeira para a cobertura dos Restos a Pagar não é, por si só, fator determinante para a emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das contas, pois penso que **o julgamento de um Gestor Público, objetivando estabelecer um juízo, deve ser examinado por um conjunto de circunstâncias, dentre as quais a avaliação da gestão considerando a totalidade dos exercícios que compõem o mandato**.

Nesse sentido, na busca dessa avaliação, examinando as Contas de Governo do exercício seguinte (2016), ano de encerramento do mandato, verifiquei que a situação se agravou naquele exercício, quando os Restos a Pagar tiveram um acréscimo de 21,56% em relação a 2015 e de 184,72% em relação a 2012 (último ano da gestão anterior), e a Insuficiência



Financeira aumentou 22,39% em relação a 2015 e 120,84% em relação ao exercício de 2012, tendo por base os valores atualizados monetariamente, conforme quadro extraído do Relatório de Gestão Fiscal de 2016 (Processo de Contas de Governo nº 2730-0200/16-3, peça 742648, p. 17) a seguir:

Executivo Municipal de Canoas
Evolução dos Restos a Pagar e da Insuficiência Financeira - 2012 a 2016

Exercício	Restos a Pagar			Insuficiência Financeira		
	*Valor (R\$)	**Relativo Base Fixa	Evolução Anual (%)	*Valor (R\$)	**Relativo Base Fixa	Evolução Anual (%)
2012	72.197.825,79	100,00	-	68.162.052,19	100,00	-
2013	106.697.588,43	147,79	47,79	86.493.210,94	126,89	26,89
2014	89.267.752,56	123,64	-16,34	63.026.794,00	92,47	-27,13
2015	169.105.437,84	234,23	89,44	122.991.287,32	180,44	95,14
2016	205.561.799,46	284,72	21,56	150.529.872,04	220,84	22,39

Obs.: (*) Valores indexados pelo IGP-DI/FGV Médio, tomando-se como base o exercício de 2016.
(**) Relativo Base Fixa: Exercício de 2012.

No mesmo período, verifiquei que a Receita Corrente Líquida do Município de Canoas teve uma pequena queda nos exercícios de 2015 e 2016, porém houve um incremento de 16,20% em relação ao exercício de 2012, igualmente tendo por base os valores atualizados monetariamente, conforme quadro a seguir:

Executivo Municipal de Canoas
Evolução da Receita Corrente Líquida - 2012 a 2016

Exercício	*Receita Corrente Líquida (R\$)	**Relativo Base Fixa	Evolução Anual (%)
2012	973.362.897,81	100,00	-
2013	1.016.157.483,99	104,40	4,40
2014	1.185.856.773,79	121,83	16,70
2015	1.178.500.839,39	121,07	-0,62
2016	1.131.044.912,22	116,20	-4,03

Obs.: (*) Valores indexados pelo IGP-DI/FGV Médio, tomando-se como base o exercício de 2016.
(**) Relativo Base Fixa: Exercício de 2012.

Em vista disso, **verifico uma situação de DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO** agravada durante esta gestão, especialmente no exercício que se examina (2015), restando configurado o descumprimento do disposto no § 1º do art. 1º da LC Federal nº 101/2000.



No mesmo sentido, também, é a análise feita pelo Eminentíssimo Conselheiro Alexandre Postal, Relator das Contas de 2016, hoje Presidente desta Corte, cujo voto transcrevo, em parte, a seguir:

“(…)

Verifico, também, que a receita total arrecadada Prefeitura Municipal de Canoas vem aumentando anualmente, chegando a apresentar um **acréscimo 59,81%**, quando comparados os exercícios de 2012 e 2016.

**Prefeitura Municipal de Canoas
Evolução da Receita Total Arrecadada
Exercícios de 2012 a 2016**

Exercícios	Receita Total (R\$)	Relativo Base Fixa	Evolução Anual (%)
2012	800.772.896,53	100,00	-
2013	872.654.628,24	108,98	8,98%
2014	1.108.926.421,12	138,48	27,08%
2015	1.188.841.964,23	148,46	7,21%
2016	1.279.748.478,72	159,81	7,65%

(*) Valores nominais.

Fonte: Banco de dados SIAPC (bia_receita.qvw).

Status da Seleção: Ano Remessa 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016; Período: 6º bimestre; PM de Canoas.

Complementarmente, destaco que a Receita Total, conforme já demonstrado, vem aumentando anualmente, o que indica que a Administração não adotou medidas efetivas voltadas à contenção da despesa, fato que só colabora com o grau de elevação da insuficiência financeira apurada. Em suma, a situação, confirma que não houveram ações a médio prazo que objetivassem sanar o desequilíbrio e a situação se tornou cada vez mais gravosa.

Quando o Administrador afirma que as transferências constitucionais e legais foram afetadas negativamente com a crise econômica, o que trouxe reflexos na arrecadação do FPM e ICMS, principais fontes de recursos dos Municípios, argumentos estes, que, embora a crise seja inegável, também são fragilizados diante das tabelas acima, que demonstram que de fato houve uma diminuição no ritmo de crescimento das Receitas, todavia, as insuficiências movimentaram percentuais inversos ao de crescimento, onde devia diminuir o desequilíbrio.”

Cabe ressaltar, por fim, que esse voto foi acolhido, por unanimidade, pela Primeira Câmara, na Sessão de 03/06/2019, que decidiu pela **emissão de Parecer Desfavorável à aprovação das Contas de Governo do Senhor Jairo Jorge da Silva, Administrador do Executivo Municipal de Canoas no exercício de 2016.**

Diante do exposto, com esses fundamentos, voto pelo **provimento** do presente Recurso de Embargos, a fim de **reverter o Parecer**



acerca das Contas do Sr. Jairo Jorge da Silva, Administrador do Executivo Municipal de Canoas no exercício de 2015, de **Favorável para Desfavorável**, com fundamento no artigo 2º da Resolução nº 1.009/2014 c/c o artigo 144-A do RITCERS.

Daniela Zago Gonçalves da Cunda,
Conselheira-Substituta, Relatora.