



PROCESSO nº. 005752-0200/12-1 – TCE/RS

EMENTA:

Prestação de Contas do Executivo Municipal de Uruguaiana/RS. Exercício de 2012. Não atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal. Vício Insanável. Ato doloso. Desaprovação das Contas.

RELATÓRIO:

Trata-se de exame do parecer prévio do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul às Contas do Executivo Municipal de Uruguaiana, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade dos gestores José Francisco Sancho Felice e Luiz Augusto Fuhumann Scheneider, o qual por unanimidade de seu Pleno, decidiu por emitir o Parecer nº 18.248, Desfavorável a aprovação da contas do Administrador Prefeito Municipal.

VOTO DO RELATOR:

Trata o presente relatório da análise do Parecer Prévio de nº 18.248, emitido pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado do RS, oriundo do processo de contas de nº 005752-02.00/12-1, onde o pleno da Corte de Contas, em sede do Recurso de Embargos de nº 004832-0200/15-3, interposto pelo Ministério Público de Contas, decidiu pela Desaprovação das contas do Administrador José Francisco Sancho Felice, face ao não atendimento a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).

Examinado os autos do processo de contas, extrai-se que o devido processo legal, com o contraditório e a ampla defesa, foi assegurado no procedimento, tendo a parte interessada lançado mão dos recursos cabíveis, ou seja, o processo de contas, um genuíno procedimento administrativo, se



desenvolveu segundo o figurino legal, não havendo em se falar da existência de qualquer vício ou ilegalidade procedimental.

De igual forma, este Poder Legislativo, uma vez recebido o processo de Contas do Órgão Fiscal, deu publicidade na imprensa oficial ao parecer do TCE, bem providenciou a intimação do Administrador, para que, querendo, apresentasse defesa escrita ou oral.

O interessado exerceu plenamente a ampla defesa e contraditório, apresentando defesa escrita, então acostada aos autos, bem como defesa oral perante a Comissão de Finanças e Orçamento do Poder Legislativo (documentos anexo).

No mérito da decisão administrativa, extrai-se que o Tribunal de Contas bem examinou, inclusive de forma exaustiva, as falhas apontadas no Parecer Prévio.

O Sr. José Francisco Sanchotene Felice exerceu o cargo de Prefeito Municipal de Uruguaiana no período de 2008 a 2012, sendo que, no exercício de 2012, as suas contas foram Desaprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em razão do Desequilíbrio Financeiro nas Contas do Município, descumprindo de forma redundante a Lei de Responsabilidade Fiscal, onde uma vez transitada em julgado a decisão da Corte de Contas, o processo administrativo fora encaminhamento à Câmara de Vereadores de Uruguaiana para julgamento definitivo.

O artigo. 31, §1º da Constituição Federal, dispõe que a fiscalização das contas do Executivo será exercida pelo Legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Vejamos:

*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.*

O Poder Legislativo do Município desempenha o controle externo das contas municipais, revestido de caráter político-administrativo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Neste sentido, HELY LOPES MEIRELLES <sup>1</sup>:

*“A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resoluções do plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal, o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato.”*

No caso vertente, houve transgressão por parte do Administrador, da Lei de Responsabilidade Fiscal, face a inexistência de ação planejada na gestão fiscal.

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de

<sup>1</sup> Meirelles, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, p. 608, 15ª ed., São Paulo, 2006, Malheiros Editores.



afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites legais.

No exercício de 2012, fora constatada pela equipe técnica da Corte de Contas, as seguintes transgressões a Lei Fiscal:

*- realização de despesas nos dois últimos quadrimestres do exercício, as quais foram inscritas em restos a pagar, sem que fossem deixados recursos para sua cobertura. Ressalta-se que o valor calculado como perda de receita devida às desonerações do IPI não seria suficiente para evitar a situação apontada. Afronta ao art. 42 da LC Federal nº 101/2000;*

*- Os ajustes na disponibilidade financeira do Recurso 0001 – Livre indicaram que a insuficiência financeira atingiu R\$ 4.173.898,34 no fim do exercício em análise. Ressalta-se que o valor calculado como perda de receita devido às desonerações do IPI não seria suficiente para evitar a situação apontada. Considerando que no início da gestão havia disponibilidade financeira para cobertura de todos os valores inscritos em restos a pagar, conclui-se que o Gestor deixou de observar o disposto no § 1º do art. 1º da LC Federal nº 101/2000.*

O então administrador, nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, contraiu obrigações de despesas, que já se encontram inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados, em valor muito superior ao efetivamente disponível em caixa para seu cumprimento, totalizando R\$ 2.436.255,03 (dois milhões quatrocentos e trinta e seis mil duzentos e cinquenta e cinco reais e três centavos) de gasto excedente ao disponível, para o período entre maio e dezembro de 2012.

Assim agindo, descumpriu o artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que veda ao titular de Poder, 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 existir disponibilidade financeira para isso.

Outrossim, também constatada a transgressão ao §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000, pois, como bem destacou o Órgão Técnico, restou demonstrada a insuficiência financeira para a cobertura dos valores inscritos em Restos a Pagar. Acrescenta-se, ainda, que no encerramento do exercício de 2008 havia disponibilidades financeiras suficientes para a cobertura dos Restos a Pagar, ao passo que no encerramento de 2012 houve insuficiência financeira de R\$ 4.173.898,34 (quatro milhões cento e setenta e três mil oitocentos e noventa e oito reais e trinta e quatro centavos), caracterizando nítida situação de desequilíbrio financeiro durante a gestão do Administrador.

Assim dissertou o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS nos autos do processo de contas:

*“(...) ao reduzir a insuficiência a zero no primeiro mandato e aumentá-la significativamente ao subsequente, sem motivo devidamente comprovado e autorizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, criou um ‘efeito sanfona’ das contas públicas, o que demonstra falta de planejamento da gestão fiscal, durante o período em que esteve à frente do Executivo Municipla. Relegou, assim, um dos pilares essenciais previstos na lei Complementar Federal nº 101/2000”.*

Em seu voto, que fora acompanhado por unanimidade do Pleno da Corte de Contas, o CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER, de forma clara e sucinta tratou o tema, como bem se observa, *in verbis*:

*“Assim, quero registrar que em meu entendimento, para fins de avaliação quanto ao desequilíbrio financeiro, à comparação entre a situação financeira do órgão deve ser realizada tanto em relação ao início do mandato, quanto em relação ao exercício anterior.*



*No presente caso, trata-se de Gestor eleito inicialmente para o período de 2005-2008, reeleito para o mandato de 2009-2012. Nesse sentido, a situação encontrada pelo Gestor ao assumir o mandato de Prefeito no exercício de 2005, cuja insuficiência, em valores nominais, era de R\$ 6.967.520,35, foi devidamente sopesada para fins de julgamento das contas do exercício de 2008. Observo que no exercício de 2008 não foi verificada insuficiência financeira.*

*Com a devida vênia ao posicionamento adotado pela Segunda Câmara, a emissão de Parecer Favorável na presente situação, em minha opinião, é um contrassenso ao que preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, se o Gestor obteve sucesso na redução do desequilíbrio financeiro em determinado período, tal situação não deve ser uma atenuante para que gere o mesmo desequilíbrio em momento futuro. Ainda mais, no presente caso, pelo fato do Gestor ter zerado a insuficiência financeira em um mandato (final do exercício de 2008) e ter elevado significativamente tal insuficiência no mandato seguinte (final do exercício de 2012).*

*Como manifestei anteriormente, ainda que fossem considerados apenas os Restos a Pagar Processados e fossem abatidos os valores recebidos a menor por conta da desoneração do IPI, a insuficiência financeira no encerramento de 2012 corresponde a R\$ 1.272.005,52. Ou seja, valor suficiente para macular a globalidade das contas e ser considerado para fins de não atendimento à LRF e para a emissão do Parecer Prévio Desfavorável. Por este motivo, entendo que o apelo deve ser provido.*



*Pelo exposto, VOTO pelo conhecimento do presente Recurso de Embargos e, no mérito, pelo seu provimento, no sentido de considerar não atendida a Lei Complementar Federal nº 101/2000 e de emitir Parecer Prévio Desfavorável ao Gestor.”*

O mínimo exigível de um administrador público é o conhecimento das normas que disciplinam, limitam e condicionam a sua atuação. Ao afastar o gestor público da disciplina legal que impõe determinada conduta, evidencia-se a vontade de obter um fim dissociado do interesse público, circunstância a revelar, a forma inequívoca, a modalidade dolosa da conduta.

As transgressões detectadas na Lei Fiscal, não se tratam de fatos isolados, de menor gravidade, ou de mera irregularidade administrativa, mas sim condutas gravíssimas, capazes de comprometer as finanças do município.

As irregularidades apontadas mostram-se **INSANÁVEIS**.

Sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, oportuno transcrever-se o voto do MINISTRO DIAS TOFFOLI, quando do julgamento do Recurso Especial Eleitoral nº 259-86.2012.6.26.0213 – TSE/SP:

*“Entender que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal é pouca coisa? Não podemos admitir isso! Agente político que descumpra a LRF comete um dos maiores atentados à nação brasileira.*

*Veja o que está acontecendo na Europa. Todos os analistas econômicos dizem que precisa haver na Europa unidade fiscal e uma espécie de lei de responsabilidade fiscal. Aliás, alguns especialistas europeus, se acompanharmos, verificaremos, citam, inclusive, a Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira como exemplo de controle dos entes da federação.*



175A  
VCP



*Descumprir a LRF é um dos maiores pecados ou o maior pecado que o administrador público pode praticar, porque não ofende só o município, ofende a nação brasileira.”*

**A inobservância à Lei de Responsabilidade Fiscal pelo então Administrador, possui natureza insanável, caracterizadora de ato de improbidade administrativa, sendo ínsito o elemento subjetivo – o dolo.**

O dolo exigido para a configuração de improbidade administrativa é a vontade consciente e aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica ou a anuência dos resultados contrários ao direito.

É neste sentido a jurisprudência consolidada do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL e do SUPERIOR TRIBUNAL ELEITORAL, como bem se denota nos seguintes julgados:

*ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** DESPROVIMENTO DO RECURSO.*

*1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nº 282 e 356/STF. 2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF. 3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão*



administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição...

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se “o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público” (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

7. **O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa.** Precedentes.

8. Agravo regimental desprovido. (Agravo Regimental nº 880543, STF/DF, Rel. Ministro Luiz Fux, j. 24/04/2015). **Grifei**

ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. **LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO. VÍCIO INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DESPROVIDO.

...  
2- O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins de incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da lei Complementar nº 64/90.

3- Agravo regimental desprovido.

(Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 176-52.2012.6.27.0016 – TSE, Rel. Ministro Dias Toffoli, j. 14/02/20013).

**Grifei**



**AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. REGISTRO DE CANDIDATURA. VEREADOR. INEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/90. DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL, ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE...**

- 1- **A Corte Regional consignou que a irregularidade identificada na prestação de contas do agravante consistiu no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e concluiu tratar-se vício insanável que configurou ato doloso de improbidade administrativa.**
- 2- **A conclusão do Tribunal de origem encontra respaldo na jurisprudência do TSE no sentido de que a inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal consiste em irregularidade insanável apta a ensejar a inelegibilidade de que trata o art. 1º, I, g, da LC 64/90.**
- 3- **Com relação ao elemento subjetivo, não se exige o dolo específico de causar prejuízo ao erário ou atentar contra os princípios administrativos. O dolo, aqui, é o genérico, a vontade de praticar a conduta em si que ensejou a improbidade.**
- 4- *Agravo regimental não provido.*  
(Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 86-13.2012.6.06.0086 – TSE, Rel<sup>a</sup>. Ministra Nancy Andrigui, j. 07/02/20013). **Grifei**

Importante consignar, que a análise realizada pelos Técnicos do TCE foi com base nos dados fornecidos pelo próprio Executivo, por meio dos Demonstrativos de Restos a pagar, das Disponibilidades de Caixa, da Receita Corrente Líquida, da Despesa Total com Pessoal, dos Sistema de Controle Interno, da Dívida Consolidada Líquida, consoante abundante documentação que contempla o processo de contas do ano de 2012.

Descumprir a Lei de Responsabilidade, como fora constatado pelo órgão técnico, implicou em irresponsável execução orçamentária, má gestão do dinheiro público e ofensa aos princípios da legalidade, moralidade e economicidade por parte do gestor público, constituindo irregularidade insanável



e ato de improbidade administrativa, conforme o disposto no artigo 11 da Lei de Improbidade (Lei nº 8.249/92).<sup>2</sup>

O voto pela desaprovação das contas do Administrador, no caso vertente, foi acolhido pelo Pleno do TCE por unanimidade.

O conjunto de provas documentais, especialmente aquelas oriundas do TCE, são por demais suficientes para demonstrar o claro elemento subjetivo de violar o princípio da legalidade, economicidade e moralidade administrativa.

Os dispositivos da Lei Fiscal devem ser compreendidos, como indicações normativas cogentes de execução orçamentária e gestão do patrimônio público, os quais garantirão uma administração responsável e compromissada com o interesse público.

A percuciente análise das Contas do Administrador para o exercício de 2012, empreendida pelo órgão de auxílio desta Casa, cuja decisão resta representada pelo Parecer nº 18.248, merece ser prestigiada e acompanhada.

<sup>2</sup> *EMBARGOS INFRINGENTES. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO DE BOM PRINCÍPIO. INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS. JURISPRUDÊNCIA DO STF, STJ E TJRS. COMPROVADA A ASSUNÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO EXERCÍCIO E A IMPOSSIBILIDADE DE CUMPRIMENTO NO MANDATO – ART. 42 DA LC 101/00. NÃO OBSTANTE O DISSENSO NA INTERPRETAÇÃO DO ART. 42 DA L. C. Nº 101/2000 – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EVIDENCIADA A REITERAÇÃO DA CONDUTA APESAR DOS ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO – TCE. DOLO CONFIGURADO. ART. 11, I C/C ART. 12, III, DA LEI FEDERAL Nº 8.429/92.*

*I – Esta Corte pacificou a posição no sentido da incidência da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos, com base na jurisprudência do STF e STJ.*

*II – **Incontroversa a reiteração voluntária da conduta ilícita de comprometimento de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato, em ofensa à regra do art. 42 da L. C. 101/2000, a configurar o atentado voluntário ao princípio da legalidade, constante do art. 11, I, da Lei 8.429/92.***

*Embargos infringentes acolhidos. (Embargos Infringentes nº 70062555792, Segundo Grupo Cível do TJ/RS, Rel. Des. Eduardo Delgado, j. 10/06/2016). grifei.*



Assim, por tudo acima exposto voto pela APROVAÇÃO do parecer Prévio do Tribunal de contas do RS, tombado sob o nº 18.248, oriundo do Processo de Contas nº 005752-02.00/12-1 – Anexo: 004832-02.00/15-3, para o fim de serem julgadas DESAPROVADAS as Contas do Senhor José Francisco Sanchotene Felice, Administrador/Prefeito do Executivo Municipal de Uruguaiana no exercício de 2012 e APROVADAS as contas do Administrador/Vice-Prefeito do Executivo Municipal de Uruguaiana no exercício de 2012, Luiz Augusto Fuhrmann Schneider.



Vereador Rafael da Silva Alves  
Relator

De acordo:

Contrário.



CERTIDÃO  
 CERTIFICO QUE NA DATA DE 04 / 07 / 2016  
 ÀS 12:27 HORAS, FOI PUBLICADO NO MURAL  
 OFICIAL DE C.M.U. O PRESENTE DOCUMENTO  
 DOU FÉ \_\_\_\_\_ CIENTE  
 SETOR DE PROTOCOLO

APROVADO O PARECER  
 Em 04 / 07 / 2016  
 Presidente da Comissão

