

RELATÓRIO

COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO - CEI

REQUERIMENTO N. 174/2020

EMENTA: "APURAÇÃO DE ATO DO
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. DÉFICIT
ORÇAMENTÁRIO. DESCONTROLE DAS CONTAS
PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO
PODER PÚBLICO. EXISTÊNCIA DE
ILEGALIDADE".

FATO DETERMINADO OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

Eventual descontrole no Orçamento Público Municipal, em conformidade com relatório do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

AGENTE POLÍTICO INVESTIGADO

Exmo. Sr. Prefeito Municipal do Município de Itatiba, Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira



DA AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DO EXECUTIVO MUNICIPAL

Antes de entrar no fato concreto se faz necessário salientar que o Prefeito Municipal, instado a se manifestar e trazer à baila os documentos necessários não só a sua defesa, como também a instrução do presente procedimento administrativo, quedou-se inerte.

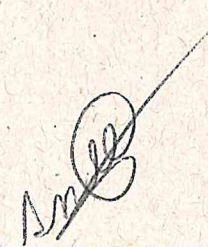
Neste sentido, o prefeito não tem o direito de sonegar informações ou de prestá-las quando quiser, e sim dentro do prazo estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 assegura que:

"Art 5º, XXXIII, CF - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;"

O direito de acesso às informações públicas é uma das garantias previstas no artigo 5º da Constituição Federal. Por meio do inciso XXXIII, é assegurado que qualquer pessoa pode solicitar informações ao governo, mesmo que para uso privado.

O vereador, por exercer a fiscalização dos atos do Executivo, tem o direito de pedir informações ao prefeito. E este tem o dever de prestá-las, sob pena de ser responsabilizado por violar o artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal.



O prefeito não tem o direito de sonegar informações ou de prestá-las quando quiser, e sim dentro do prazo legal, como determina o inciso XVIII, do artigo 68, da Lei Orgânica do Município de Itatiba.

Assim, a negativa do prefeito em prestar informações, está interferindo no Poder Legislativo, impedindo-o de exercer seu dever constitucional de fiscalizar os atos do Poder Executivo.

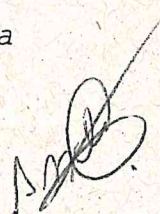
Por força do princípio da simetria constitucional, é atribuição do Legislativo Municipal exercer o controle externo dos atos do Poder Executivo nos termos do artigo 31 da Constituição Federal, o que torna ilegal a recusa do prefeito em fornecer documentos e informações solicitados em requerimento fundamentado da CEI, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal.

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.

a) proceder a vistorias e levantamentos nas repartições públicas municipais e entidades descentralizadas, onde terão livre ingresso e permanência;

b) requisitar de responsáveis por repartições públicas municipais a



exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários;

c) transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença, ali realizando os atos que lhe competirem.

§ 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.

a) determinar as diligências que reputarem necessárias;

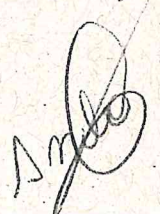
b) requerer a convocação do Secretariado, Coordenadores e Diretores Municipais;

c) tomar o depoimento de quaisquer autoridades, intimar testemunhas, inquiri-las sob compromisso;

d) proceder a verificações contábeis em livros, papéis e documentos dos órgãos da Administração Direta e Indireta.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Ao não responder esta Comissão, o prefeito ignora que há uma legislação municipal e que existe um Poder constituído que representa a população da cidade, que é a Câmara Municipal, que possui por excelência nata a competência de fiscalizar.



Caracteriza ato de improbidade administrativa a intencional omissão do Prefeito Municipal em responder a pedidos de informação encaminhados pelo Poder Legislativo, configurando conduta contrária à legalidade e à lealdade às instituições, o que é sancionado pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

(...);

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

(...);

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

A Lei Orgânica Municipal tipifica como Crime de Responsabilidade do Prefeito o ato de impedir o livre exercício do Poder Legislativo:

Art. 69 - São crimes de responsabilidade os atos do Prefeito que atentarem contra a Constituição Federal, a Constituição Estadual, esta Lei Orgânica e, especificamente:

...

III - contra o livre exercício do Poder Legislativo;

Esse total desprezo do Prefeito pela atividade de controle exercido pelo Poder Legislativo alcançou ainda



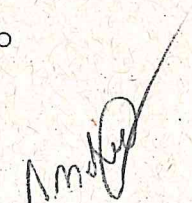
maior robustez com a omissão praticada na presente Comissão Especial de Inquérito.

Ao deixar sem qualquer resposta o pedido informação que provinham do Poder Legislativo - não de "vereadores da oposição", mas da Câmara Municipal, representantes do povo, o Prefeito atentou contra os princípios da administração e obstaculizou o adequado exercício da atividade de fiscalização dos atos do executivo pelo Poder Legislativo, o que caracteriza conduta contrária à legalidade e à lealdade às instituições, emoldurando a conduta sancionada pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

O dolo, *in casu*, elemento subjetivo imprescindível à caracterização da improbidade, na hipótese, aparece de forma límpida, diante da postura renitente do prefeito em, omitir-se às requisições de informação, o que definitivamente restou evidenciado, pois, mesmo notificado e tendo a chance de justificar-se, manteve a mesma postura antirrepublicana de não prestar contas dos atos de sua Administração.

Essa postura, longe está de se revelar como mero descuido ou inabilidade, na medida em que se mostra injustificada, ainda mais quando, relativamente à maior parte das proposições indagadas, sequer foram respondidas pelo Sr. Prefeito.

Na concretização do tipo legal em exame, basta que, sem qualquer justificação razoável, o agente retarde ou omita a prática de atos de ofício, segundo a lei, vulnerando dispositivos que incidem na espécie. Os deveres públicos relacionados com as funções não podem ser desprezados sem justificação, donde surge a razão de ser da norma repressora. A ausência de justificação, em realidade, é encarada como



odioso capricho do administrador público, de tal forma que incide a respectiva censura ao seu comportamento.

Estampado o elemento subjetivo na situação em liça, através da cristalina constatação de que o mesmo, livremente, se negou a cumprir seu dever de responder às informações e enviar os documentos e atos administrativos solicitados pela Câmara Municipal, em nítida violação aos princípios da legalidade e publicidade que devem nortear a atividade pública.

Vale lembrar que a Administração Pública é regida a luz dos princípios estatuidos no caput do art. 37 da Constituição Federal, sendo o princípio da legalidade a base de todos os demais princípios que inspiram e limitam as atividades administrativas. Segundo tal princípio a Administração só pode atuar conforme a lei.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles esclarece:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

A eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da Lei e do Direito. É o que diz o inc. Ido parágrafo único do art. 2º da lei 9.784/99. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme à lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto



na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'poder fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.

Conclui-se, então, que claramente demonstrado o elemento subjetivo do ato de improbidade inscrito nas linhas do art. 11, II, da Lei nº 8.429/92, razão pela qual se impõe a aplicação das sanções do art. 12, III, do mesmo Diploma Legal.

Noutro vértice é imperioso destacar que a conduta de agentes públicos que viole princípios constitucionais é considerada ilícita e deve ser punida na forma do art. 11 da Lei 8.429/1992 e, no caso específico do descumprimento de requisição de Vereador, pode configurar ainda crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei 201/67.

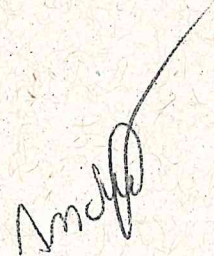
Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

...



VII - *Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;*

Por tais motivos, outra conclusão não há senão a de encaminhar o presente relatório, após aprovado por esta Casa de Lei, ao Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração de ato de improbidade administrativa do Sr. Prefeito Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira.

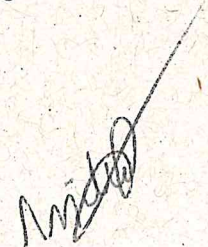
Requer ainda, a abertura do competente processo de cassação do mandato do Sr. Prefeito Municipal, nos termos do artigo 5º, II, do Decreto-Lei 201/67, requerendo desde logo, que o Sr. Presidente desta Casa Legislativa, de posse desta, faça a leitura na primeira sessão, submetendo ao plenário para que vote pelo recebimento do presente feito, nos termos do artigo.

DO DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

Um dos instrumentos fundamentais para que o Estado, como "exercício de um poder político, administrativo e jurídico", alcance seus objetivos, é a obtenção da estabilidade econômica. Este tão sonhado *status* tem sido objeto de muitas lutas, ao longo do tempo, materializadas na instituição de políticas fiscal e monetária adequadas.

Nesse sentido, no Brasil, um longo processo de evolução das instituições orçamentárias produziu, no seio da sociedade, o entendimento de o gestor público não dever, em média, gastar mais do que arrecada.

Um dos instrumentos manejados nesse processo é a ênfase, outorgada pela Constituição de 1988 às matérias concernentes a finanças públicas, reservando um capítulo que trata das normas gerais e dos orçamentos.



A contribuição mais significativa da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a fixação de regra de Transparência da Gestão Fiscal, por meio da qual, os governos devem publicar e divulgar, entre outros, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, bem assim, as prestações de contas com o parecer prévio, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Nessa esteira, nesta Casa Legislativa, foi criada uma Comissão Especial de Inquérito com o objetivo de investigar o desequilíbrio nas finanças públicas municipal apontado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, relativo ao exercício 2020.

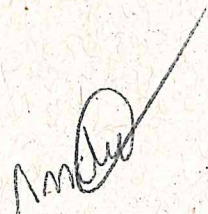
Apurou-se, pelos documentos acostas a existência de um déficit orçamentário de aproximadamente R\$ 99.391.826,00 (noventa e nove milhões trezentos e noventa e um mil oitocentos e vinte e seis reais).

Junte-se a isso, a existência nos últimos anos de financiamentos contraídos pelo município da ordem de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

Tais fatos, indubitavelmente comprometem o poder financeiro do município não só para este exercício fiscal, como também para o futuro próximo.

Importe ainda ressaltar que, em audiência pública específica para prestação de contas, ocorrida nesta Casa de Leis, o Sr. Secretário da Finanças do Município ao ser questionado sobre os valores gastos com o enfretamento do COVID19, se limitou a dizer: "*de pronto não sei*", "*está tudo no portal da transparência*".

Ora, se nem o Secretário de Finanças Municipal sabe onde está sendo utilizado os recursos, a única



conclusão válida para todas essas premissas é que há um descontrole generalizado no orçamento público municipal.

Com efeito, através da Lei 10.028/2000 em seu artigo 2º foram acrescentados ao Código Penal o capítulo concernente aos crimes contra as finanças Públicas, tipificando referida conduta de gestão e penalizando o agente responsável.

Tal reforma legislativa passou a penalizar o administrador que maneja o orçamento de modo como se os recursos públicos fossem seus, em detrimento da peça orçamento legalmente estabelecido, tonando referida norma legislativa obra de ficção.

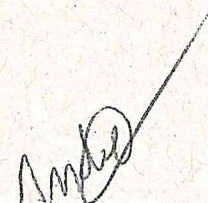
Ademais, incorre em crime o chefe do executivo ao ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, sob pena de ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa de até 2 vezes o valor do dano, proibição de contratar ou receber benefícios fiscais pelo prazo de 5 anos, conforme art 10, IX da lei 8429/92.

Ademais, na esfera deste legislativo aplica-se ao caso a disposição contida no bojo do decreto lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

O artigo 4º do referido decreto lei 201/67 define que:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro.



A LOM também tipifica o descumprimento do Orçamento Municipal como crime de responsabilidade do prefeito, *in verbis*:

Art. 69 - São crimes de responsabilidade os atos do Prefeito que atentarem contra a Constituição Federal, a Constituição Estadual, esta Lei Orgânica e, especificamente:

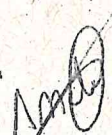
...

VI - contra a lei orçamentária;

Tal comportamento demonstra-se mais do que irregular alcançando o patamar de conduta criminosa, restando certa que nesta infração político-administrativa cabível é a cassação do mandato do alcaide pela Câmara Municipal.

O Prefeito é useiro e vezeiro na prática de debochar e ignorar das demais instituições constituídas de maneira a abusar de seu poder, prova disto sequer enviou os documentos exigidos pela edilidade, demonstrado a conduta perdulária que o Prefeito se portou frente a gestão municipal, levando o município a situação de completo descontrole.

Tal desordem das finanças públicas deve ser barrada imediatamente por esta Câmara Municipal que não pode omitir-se diante do dever de defender os interesses do Município, posto que compete aos nobres edis também o poder e o dever de fiscalizar a administração, cuidando da aplicação dos recursos e observando o orçamento. É dever acompanhar o Poder Executivo, principalmente em relação ao cumprimento das leis e da boa aplicação e gestão do dinheiro público.



Há demonstração técnica de ato improbo por parte do executivo, na realidade a análise contábil por meio do portal da transparência do município demonstra a ausência de efetiva publicidade e acesso público, pois o escasso e desnutrido conjunto de elementos aleatoriamente demonstrados à esta comissão pelo Secretário das Finanças em audiência não se coadunam com os dados lançados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal.

Evidencia-se desvio de finalidade de recursos, com lançamentos inconsistentes, não houve envio da demonstração de conciliação bancária notadamente por apresentar lacunas. O Executivo obstaculariza a fiscalização e passa distante da boa técnica legal da relação entre poderes e principalmente ignora a transparência da técnica contábil.

O Prefeito negou à este poder fiscalizador que é a Câmara Municipal adequada apresentação da consolidação contábil, inobservando o que dispõe as normas Brasileiras de Contabilidade Pública, em especial a NBC T 16.7 a qual dispõe sobre demonstrações contábeis em seu item 8:

"As demonstrações contábeis devem ser complementadas por notas explicativas que contenham, pelo menos, as seguintes informações:

(a) Identificação e características da entidade do setor público incluída na consolidação;

(b) Procedimentos adotados na consolidação.

(c) Razões pelas quais os componentes patrimoniais de uma ou mais entidades do setor público não foram avaliados pelos mesmos critérios, quando for o caso.

(d) Natureza e montantes dos ajustes efetuados;



(e) Eventos subsequentes à data de encerramento do exercício que possam ter efeito relevante sobre as demonstrações contábeis consolidadas."

Outro fato que deve ser observado com atenção é que das narrativas do Secretário de Finanças evidencia-se erro na conciliação apresentada dada a incongruência com valores alcançados por meio dos repasses oriundos de outras esferas de poder.

Diante de tal vício é indevido o comportamento do Prefeito ao ignorar as indagações da Câmara a qual tem o dever legal e técnico de demonstrar a lisura do seu lançamento contábil, obrigação da qual não se desincumbiu perante esta comissão, o que se conclui com base na Norma Brasileira de Contabilidade Pública em seu item 3.16 a qual dispõe sobre a forma de demonstração contábil:

NBC 3.16 "Estar livre de erro material não significa exatidão completa em todos os aspectos. Estar livre de erro material significa que não há erros ou omissões que sejam individualmente ou coletivamente relevantes na descrição do fenômeno, e que o processo utilizado para produzir a informação relatada foi aplicada conforme descrito. Em alguns casos, pode ser possível determinar exatidão de alguma informação incluída nos Relatórios de Contabilidade Pública por exemplo, o montante da transferência de disponibilidades para outra esfera de governo, o volume dos serviços prestados ou o valor pago pela aquisição de item do imobilizado. Entretanto, em outros casos pode não ser possível determinar a exatidão da informação, por exemplo, pode não ser possível estimar a eficácia de programa de prestação de serviços com exatidão de o valor ou custo do item nesses casos, a estimativa está livre de erro material se o montante for descrito claramente como sendo uma estimativa, se a natureza e as limitações do processo

Nato

de estimativa forem explicadas e se nenhum erro material tiver sido identificado na seleção e na aplicação do processo de elaboração da estimativa.

Portanto, revela-se ilegal a ausência de demonstração de dados por parte do Chefe do Executivo, que está obrigado a submeter-se à fiscalização da Casa Legislativa, a conduta do Prefeito se revela despida de qualquer técnica, restando certo que a inábil e superficial demonstração realizada pelo Secretário das Finanças não se fez suficiente para esclarecer as lacunas orçamentárias.

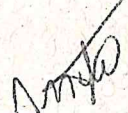
Ora, conforme se observa da Norma Brasileira de Contabilidade Pública acima mencionada, é obrigatória a demonstração da efetiva transparência sobre os recursos, bem como a ausência de erros.

Na realidade o que se alcança como conclusão é justamente que houve transferência para outras finalidades de recursos próprios do município, sem o necessário retorno para a origem.

Verifica-se que, em específico neste último quadrimestre, não se garantiu a necessária transparência sobre a regularidade das aplicações vinculadas, em detrimento do princípio da unicidade contábil do orçamento institucional.

A gestão pode ter prioridades políticas, mas o caráter institucional da administração pública é uno e contínuo, o que é ignorado pelo atual administrador que prioriza conveniências eleitoreiras em total prejuízo da intencionalidade municipal.

Revela-se que a gestão do orçamento municipal está alicerçada em viés eleitoreiro da atual gestão somente para dar conotação da imagem do gestor perante a opinião pública em detrimento do equilíbrio fiscal que é dever do administrador.



Ressalta-se que ao final deste exercício existirão tanto despesas a serem inscritas em Restos a Pagar, como Indisponibilidade Financeiras.

Conclui-se, a malversação de recursos que se observa neste exercício, manejando-se o orçamento com desvio de finalidade, contudo a postura displicente por parte do Chefe do Executivo de ignorar a ordem para demonstração de documentos evidencia descumprimento de vinculação impositiva obrigatória do orçamento.

CONCLUSÃO FINAL E VOTO

Observando-se o quanto exposto e analisando a Lei 8.429/92, em específico os atos atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11), existe nos atos praticados pelo Exmo. Sr. Prefeito Municipal Improbidade, Administrativa, bem como crime de responsabilidade nos termos da Lei Orgânica Municipal e no Decreto-Lei 201/67, pois além de negar a prestar informações à esta Comissão, deixa de cumprir a Lei Orçamentária Anual.

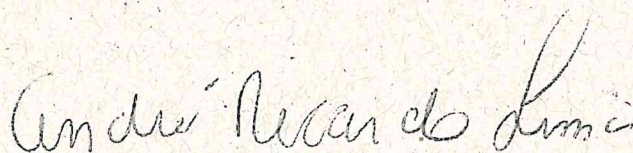
Por tais motivos, requer, após aprovado por esta Casa de Lei, seja encaminhado o presente procedimento ao Ministério Público do Estado de São Paulo para apuração de ato de improbidade administrativa do Sr. Prefeito Douglas Augusto Pinheiro de Oliveira.

Requer ainda, a abertura do competente processo de cassação do mandato do Sr. Prefeito Municipal, nos termos do artigo 5º, II, do Decreto-Lei 201/67, requerendo desde logo, que o Sr. Presidente desta Casa Legislativa, de posse desta, faça a leitura na primeira sessão, submetendo ao plenário para que vote pelo recebimento do presente feito, nos termos do artigo.



Por fim, esta Relatoria requer, seja o Relatório e conclusões transformado em projeto de resolução a ser enviado ao Plenário com o relatório e as provas para devida deliberação, sendo este o relatório final e o voto conclusivo.

Câmara Municipal de Itatiba, 05 de novembro de 2020.



Ver. André Ricardo de Lima
(Vereador André do Gás) - PDT

Relator