



JUSTIFICATIVA DO VOTO

Edvan dos Santos Soares

Presidente

CONSIDERANDO que a presente sessão tem por objeto o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal (ou julgamento de infração político-administrativa), matéria de altíssima relevância político-administrativa e de competência privativa desta Casa Legislativa;

CONSIDERANDO que a Constituição do Estado de Pernambuco, em seu art. 86, § 2º, estabelece expressamente que o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas anuais do Prefeito só deixará de prevalecer por decisão de dois terços (2/3) dos membros da Câmara Municipal;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Município de Jurema (2024), em simetria à Carta Estadual, consagra no seu art. 82, § 1º, que a deliberação para o parecer prévio do Tribunal de Contas deixar de prevalecer exige o rigoroso quórum de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara;

CONSIDERANDO que a Lei Orgânica do Município de Jurema (2024), em seu art. 45, *caput* e parágrafo único, garante de forma cristalina que o Presidente da Câmara tem direito a voto "quando a matéria exigir quórum especial", conceituando este como todas as matérias que não sejam abarcadas por maioria simples;

CONSIDERANDO a ratificação contida no art. 63, *caput* e § 1º, do diploma regimental, que assegura o direito de voto do Presidente nas hipóteses em que é exigível o quórum qualificado dos membros da Câmara;

CONSIDERANDO, por fim, que a exigência constitucional e orgânica de 2/3 (dois terços) de todos os membros da Casa para a aprovação ou rejeição da matéria pressupõe a totalidade dos parlamentares que compõem este Poder, incluindo o voto do seu Presidente, e que não incido



na vedação prevista no art. 63, § 2º, do Regimento Interno, por não figurar como parte interessada (denunciante ou denunciado) neste processo específico;

JUSTIFICO E DECLARO, com fulcro nos dispositivos constitucionais, orgânicos e regimentais acima elencados, a plena legalidade e a prerrogativa inerente ao meu cargo para proferir o meu voto na presente deliberação.

RAZÕES DO VOTO

1. DA SOBERANIA DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL NO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO

Antes de adentrar no exame substantivo das irregularidades que maculam a gestão sob julgamento, cumpre fixar premissa indispensável a toda a argumentação que se seguirá: a competência para o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo Municipal é, por imperativo constitucional, exclusiva e indelegável desta Câmara Municipal.

A Constituição da República, em seus artigos 31, §§ 1º e 2º, e 71, inciso I, c/c o artigo 75, estabelece arquitetura institucional inequívoca: o controle externo das contas municipais é exercido pelo Poder Legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas competente.

Em sede municipal, o Tribunal de Contas atua, portanto, como órgão auxiliar — e não substituto — da função fiscalizadora desta Casa. O parecer prévio que emite, seja pela aprovação, seja pela rejeição, ostenta natureza estritamente opinativa, jamais vinculante. Trata-se de subsídio técnico que ilumina, mas não algema, o juízo político e técnico dos representantes do povo.

Tal compreensão restou definitivamente sedimentada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 157 da Repercussão Geral (RE nº 729.744), oportunidade em que a Suprema Corte assentou:

"O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores

o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo."

No mesmo sentido, ao fixar a tese do Tema 835, o STF reafirmou que "a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores".

Em julgado mais recente, o Superior Tribunal de Justiça, no RMS nº 13.499/CE, reiterou essa diretriz, consagrando a primazia da deliberação legislativa sobre a opinião técnica da Corte de Contas.

Não se trata, portanto, de mero formalismo procedimental. A soberania desta Câmara para julgar as contas do Prefeito é uma das mais altas expressões do princípio republicano e do controle democrático da Administração Pública.

Os vereadores não são revisores burocráticos do Tribunal de Contas; são, antes, os fiscais constitucionais do erário municipal, investidos pelo voto popular do dever de aferir, com olhos próprios, se a gestão financeira do Município honrou — ou afrontou — os interesses da coletividade que aqui se faz representar.

Dessa premissa decorre consequência lógica e inafastável: a circunstância de o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em sede recursal, haver reformado seu parecer prévio originário — passando da recomendação pela rejeição para a aprovação com ressalvas — não retira desta Casa, nem por um instante, a competência e o dever de julgar as contas segundo seu próprio convencimento, à luz dos fatos, dos documentos e da gravidade objetiva das irregularidades constatadas.

Cumprido a este Vereador, em respeito ao mandato que lhe foi outorgado, examinar o conjunto probatório e dele extrair conclusão própria, ainda que dissonante da derradeira posição técnica da Corte de Contas.

2. DO RESGATE DAS IRREGULARIDADES GRAVÍSSIMAS APURADAS NO PARECER PRÉVIO ORIGINAL E NO INTEIRO TEOR DO ACÓRDÃO INICIAL



A Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, em decisão unânime proferida na 34ª Sessão Ordinária realizada em 21 de setembro de 2021, sob a relatoria do Conselheiro Carlos Neves, com acompanhamento dos Conselheiros Valdecir Pascoal e Ranilson Ramos, emitiu Parecer Prévio recomendando expressamente à Câmara Municipal de Jurema a REJEIÇÃO das contas do Sr. Agnaldo José Inácio dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2017. A ementa do acórdão originário sintetiza com precisão cirúrgica a magnitude dos vícios apurados:

"ORÇAMENTO PÚBLICO, FINANÇAS E PATRIMÔNIO. CONTROLES DEFICIENTES. GASTO MÍNIMO COM RECURSOS DO FUNDEB. LIMITE. DESCUMPRIMENTO. PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS E RPPS). RECOLHIMENTO. DEVER DO GESTOR."

Passa-se, neste tópico, a resgatar (com a fidelidade documental que o caso reclama) as constatações técnicas que motivaram aquela recomendação de rejeição, e que, segundo o convencimento deste Vereador, permanecem hígdas e inabaladas pelos desdobramentos recursais posteriores.

2.1. DO DESCUMPRIMENTO GRAVÍSSIMO DO LIMITE MÍNIMO DE APLICAÇÃO DO FUNDEB NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Eis o achado mais grave e socialmente devastador da auditoria.

A Lei Federal nº 11.494/2007, vigente à época da gestão, em seu artigo 22, impõe ao Município o dever de aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Trata-se de norma cogente, de imperatividade reforçada, cujo descumprimento sangra a educação pública e desrespeita frontalmente a categoria mais cara à formação das futuras gerações.

Pois bem: a auditoria do TCE-PE apurou, com lastro nos próprios registros contábeis da Prefeitura, que o Município de Jurema aplicou somente 33,72% dos recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério.



Em outras palavras, deixou de aplicar 26,28 pontos percentuais do mínimo legalmente exigido — uma omissão de proporções inaceitáveis, que reduz a quase metade o investimento que deveria, por lei, ter sido destinado aos professores juremenses.

O Inteiro Teor do Acórdão é categórico ao consignar que "as despesas com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica perfizeram R\$ 3.420.648,47, equivalendo a 33,72% dos recursos anuais do FUNDEB, o que significa que o Município de Jurema descumpriu a exigência contida no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007".

A própria ementa do parecer prévio originário tipifica o fato como "irregularidade grave".

Não bastasse, a auditoria identificou que o gestor empenhou e vinculou despesas aos recursos do FUNDEB em montante superior à receita recebida no exercício, em afronta direta ao artigo 21 da Lei nº 11.494/2007, que determina a aplicação dos recursos do Fundo "no exercício financeiro em que lhes forem creditados".

Houve, ainda, divergência contábil de R\$ 3.025.999,58 entre o saldo movimentado e o efetivamente registrado na conta específica de precatórios do FUNDEB — opacidade que, por si só, deveria fazer corar qualquer gestor zeloso do dinheiro público.

2.2. DA INADIMPLÊNCIA PREVIDENCIÁRIA — RPPS E RGPS — COMO EXPRESSÃO PARADIGMÁTICA DE GESTÃO TEMERÁRIA

Constitui dever indeclinável do gestor público o repasse tempestivo das contribuições previdenciárias, sob pena de comprometer o equilíbrio atuarial dos regimes próprio e geral de previdência, gerar passivos crescentes ao Município e, no limite, expor a perigo concreto a aposentadoria dos servidores que ora atuam em prol do Município.

Trata-se de obrigação inscrita na Lei Federal nº 8.212/91 (artigo 87) e cujo descumprimento constitui, nas exatas palavras da ementa do parecer prévio originário, "grave infração à norma legal".

A auditoria do TCE-PE apurou, no exercício de 2017, o seguinte quadro de inadimplência previdenciária imputável à gestão Agnaldo José Inácio dos Santos:



(a) Junto ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS): deixaram de ser recolhidas contribuições no montante total de R\$ 126.430,93, sendo R\$ 63.337,29 referentes a contribuições descontadas dos próprios servidores e R\$ 63.093,64 relativos à cota patronal. O Acórdão é especialmente severo ao registrar que tais valores "superam o valor que a Procuradoria da Fazenda Nacional estabelece para ingressar com ações judiciais de cobrança".

(b) Junto ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): a auditoria apurou ausência de recolhimento de contribuições patronais (normal e suplementar) na monumental cifra de R\$ 585.987,05, representando 35,34% do total devido ao Instituto de Previdência do Município. Ainda que parte desse valor — R\$ 491.789,90 — tenha sido quitada com atraso significativo, somente em 2020 (portanto, três anos após o vencimento), o saldo devedor remanescente de R\$ 94.197,15 jamais foi comprovadamente saneado. E há mais: o RPPS encerrou o exercício com resultado previdenciário negativo de R\$ 213.416,73, escancarando o desequilíbrio do sistema previdenciário municipal.

Pergunta-se, pois: que padrão de gestão é esse, que se serve do dinheiro dos servidores (descontado em folha) sem repassá-lo à Previdência? Que zelo é esse, que aumenta o passivo do Município ante o Regime Geral e ante o Regime Próprio, transferindo às gestões futuras um ônus que pertenceria ao exercício corrente? A resposta, sob a ótica deste Vereador, é uma só: cuida-se, aí, de exemplo de manual de gestão temerária do erário público.

2.3. DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 1º, § 1º, estabelece os pilares da gestão fiscal responsável: ação planejada e transparente, prevenção de riscos, correção de desvios e equilíbrio entre receitas e despesas.

A gestão sob exame, todavia, afrontou esses princípios em múltiplos níveis.

Apurou a auditoria do TCE-PE, conforme expressamente consignado no item 2 do Relatório Preliminar e mantido no Inteiro Teor da Deliberação:

- (i) Déficit financeiro da ordem de R\$ 1.112.392,57, evidenciado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, sintoma inequívoco da insuficiência de recursos para cumprir as obrigações inerentes ao Município;
- (ii) Aumento de 158,03% dos Restos a Pagar Processados em relação ao exercício anterior — número assustador, que revela transferência irresponsável de obrigações para o exercício subsequente;
- (iii) Déficit de execução orçamentária de R\$ 11.436.915,03, vale dizer, o Município realizou despesas em volume superior à arrecadação efetiva;
- (iv) Abertura de créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo Municipal no expressivo valor de R\$ 8.508.375,71, em alteração qualitativa de 57,02% do orçamento inicial, em afronta ao princípio constitucional do controle prévio e da exclusividade legislativa em matéria orçamentária;
- (v) Inscrição de Restos a Pagar Processados (R\$ 1.119.917,43) e Não Processados (R\$ 1.322.805,57) a serem custeados com recursos vinculados sem que houvesse a correspondente disponibilidade de caixa, em desequilíbrio fiscal que o próprio Acórdão originário rotulou de forma direta como "caracterizando o desequilíbrio fiscal do governo municipal";
- (vi) Repasse de duodécimo à Câmara Municipal em valor inferior ao limite constitucional do artigo 29-A da Constituição Federal, com diferença a menor de R\$ 8.059,99 — quantia que, embora numericamente modesta, simboliza a desconsideração do Executivo para com este Poder Legislativo e qualifica o ato como crime de responsabilidade conforme o art. 29-A, § 2º, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

Sobre as deficiências do controle interno, o Relator do processo no TCE-PE, Conselheiro Carlos Neves, foi enfático ao consignar — em trecho que se invoca aqui textualmente:

"A imposição de um sistema coordenado de controles internos advém de um comando normativo constitucional (arts. 31, caput, e 74 da CRFB/88). A inexistência de um controle interno adequado da execução orçamentária, financeira e patrimonial é capaz de acarretar irregularidades diversas na gestão



da coisa pública (a exemplo das situações apontadas pela auditoria no caso sob exame)."

E ainda, ao acolher a doutrina de Flávio da Cruz e José Osvaldo Glock, o Acórdão arrematou que a omissão na coordenação do controle interno é fator direto de produção de "situações de irregularidades ou ilegalidades".

Quando se diz, portanto, que houve violação aos princípios da LRF, não se está fazendo retórica: está-se constatando, com base nos próprios documentos do Tribunal de Contas, que o planejamento orçamentário-financeiro do Município de Jurema, no exercício de 2017, foi insuficiente e infringiu normas de controle vigentes — "em especial o §1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal", como reza a ementa originária.

2.4. DA OPACIDADE NA TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E DA FRAGILIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

A auditoria classificou o nível de transparência da gestão como "Moderado", consignando que a Prefeitura "não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e na Constituição Federal".

Em uma República cujo regime se funda no controle democrático da Administração, a obscuridade informacional não é falha menor: é o cerceamento das próprias condições de exercício da cidadania ativa.

Como expressamente registrou o Relator no TCE-PE, "a não observância das normas constitucionais e legais atinentes à matéria dificulta o efetivo exercício do controle social, vez que um dos pressupostos do mesmo é a disponibilização das informações aos cidadãos".

3. DO CONTRAPONTO À APROVAÇÃO COM RESSALVAS EM FASE RECURSAL — A LENIÊNCIA TÉCNICA QUE ESTA CASA NÃO PODE CHANCELAR

Reconhece-se, com a serenidade que o debate institucional reclama, que em fase recursal o TCE-PE reformou seu posicionamento inicial, convertendo a recomendação de rejeição em aprovação com ressalvas.



Não se desconhece, tampouco se diminui, a respeitabilidade técnica daquela Corte. Mas é forçoso dizer, com a franqueza que o mandato exige: a aprovação com ressalvas, no caso concreto, configura leniência técnica que esta Câmara Municipal não pode — nem deve — endossar sem grave abdicação de seu dever constitucional de fiscalizar.

Em primeiro lugar, porque a reforma da decisão recursal não desconstituiu os fatos. Os percentuais permanecem rigorosamente os mesmos: 33,72% de aplicação do FUNDEB no magistério (quando o mínimo legal é 60%); R\$ 126.430,93 de contribuições previdenciárias sonegadas ao RGPS; R\$ 94.197,15 de contribuições patronais ao RPPS não comprovadamente quitadas; R\$ 1.112.392,57 de déficit financeiro; aumento de 158,03% nos Restos a Pagar Processados; R\$ 8.508.375,71 em créditos adicionais abertos à revelia do Legislativo.

Esses números, gravados no Inteiro Teor do Acórdão originário e jamais contestados em sua materialidade, sobrevivem incólumes a qualquer reapreciação técnica posterior.

Em segundo lugar, porque a atenuação técnica eventualmente decorrente do reconhecimento de circunstâncias contextuais — queda na arrecadação do FPM, situação de estiagem regional, suposta boa-fé na utilização de precatórios do FUNDEF — não tem o condão de apagar a gravidade objetiva dos fatos sob a ótica do julgamento político-administrativo que cabe a esta Casa.

Atenuante não é exclusão; circunstância não é absolvição. A Câmara não julga o gestor segundo o standard estrito da culpa subjetiva: julga, antes, segundo o critério republicano da boa administração e da fidelidade à promessa contida no juramento de posse.

Em terceiro lugar — e aqui reside o ponto medular —, porque o Tribunal de Contas é órgão técnico, ao passo que esta Câmara é órgão político e fiscal. Os critérios de julgamento são, portanto, distintos.

O que para a Corte técnica pode constituir "falha sanável" ou "impropriedade de cunho meramente formal", para os representantes do povo soberano de Jurema constitui ofensa frontal ao dever de boa gestão.

Foi precisamente para preservar essa distinção que o Supremo Tribunal Federal, nos Temas 157 e 835 da Repercussão Geral, atribuiu ao Poder Legislativo Municipal a última palavra sobre as contas do Chefe do Executivo.



Some-se a isso a observação argutamente registrada pelo próprio Relator no Tribunal de Contas, na sessão de julgamento originária, ao confessar: "Parecer prévio pela rejeição, aqui, talvez seja o primeiro que eu faço que tem uma previdência e uma matéria diferente das outras, como educação, limite constitucional da educação, saúde, transparência. Na verdade, esse do FUNDEB é a primeira oportunidade que tenho de julgar e, por isso, assim eu mantenho." Quando o próprio relator declara que o caso fugiu à corriqueira margem de regularidade com ressalvas, exigindo posicionamento mais severo, tem-se confissão técnica relevantíssima de que a gravidade dos fatos não comporta a complacência de uma aprovação maquiada.

Por fim, cumpre lembrar que, mesmo na hipótese de manutenção da aprovação técnica em última instância no TCE-PE, permanece intacta a competência geral das Cortes de Contas para a fiscalização e aplicação de medidas corretivas e sancionatórias relativas aos atos de gestão, na esteira do que assentou o STF no Tema 1287 (ARE nº 1.436.197) e reafirmado pelo STJ no já mencionado RMS nº 13.499/CE. A presente deliberação parlamentar incide especificamente sobre o juízo político-fiscal das contas anuais, e dele extrai sua própria autoridade — não a delega, não a subordina, não a hipoteca.

CONCLUSÃO DO VOTO

Diante de tudo quanto exposto, e em estrita observância ao imperativo de fiscalização que esta Câmara Municipal recebeu do povo soberano de Jurema, há que se reconhecer que as contas de governo do Sr. Agnaldo José Inácio dos Santos, relativas ao exercício financeiro de 2017, estão maculadas por irregularidades gravíssimas, sistêmicas e socialmente lesivas, que extrapolam em muito o conceito de mera impropriedade formal e tipificam, na sua confluência, a hipótese clássica de gestão temerária do erário municipal.

Subaplicar em quase metade o piso constitucional-legal de investimento na valorização dos professores; sonegar contribuições previdenciárias dos próprios servidores; encerrar o exercício com déficit financeiro superior a um milhão de reais; expandir em 158% os Restos a Pagar Processados; abrir mais de oito milhões de reais em créditos adicionais sem autorização legislativa; sustentar nível apenas "moderado" de transparência pública — eis o retrato.

E retrato dessa natureza, em respeito ao erário, em respeito aos professores, em respeito aos servidores, em respeito à juventude de Jurema, não pode receber chancela parlamentar.



A reforma operada em sede recursal pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, com a devida vênia que sempre se rende àquela respeitada Corte, não vincula esta Casa e tampouco apaga a materialidade dos fatos.

O voto deste Vereador funda-se na soberania constitucional desta Câmara Municipal (CF, art. 31, §§ 1º e 2º, e Tema 157 do STF), na gravidade objetiva das irregularidades documentalmente comprovadas e na inafastável necessidade de que o Legislativo local cumpra sua missão fiscalizatória sem subserviência e sem omissão.

Por todo o exposto, e com fundamento nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal; no artigo 86, § 1º, da Constituição do Estado de Pernambuco; nos Temas 157 e 835 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal; nos termos do Parecer Prévio originário emitido pela Primeira Câmara do TCE-PE em 21 de setembro de 2021 nos autos do Processo TCE-PE nº 18100722-8; e na manifestação técnica que ali concluiu pela rejeição, cuja fundamentação aqui se acolhe e ratifica como razões de decidir, **VOTO PELA REJEIÇÃO** das contas de governo do Sr. AGNALDO JOSÉ INÁCIO DOS SANTOS, Prefeito do Município de Jurema/PE, relativas ao exercício financeiro de 2017, contrariando o derradeiro posicionamento técnico do TCE-PE em sede recursal e prevalecendo, neste julgamento, a competência constitucional soberana desta Câmara Municipal.

É como voto.