

Acórdão 01766/2018-4 – SEGUNDA CÂMARA

Processo 04874/2017-4
Classificação Prestação de Contas Anual de Ordenador
Exercício 2016
UG CMG - Câmara Municipal de Guarapari
Relator Domingos Augusto Taufner
Responsável JOSE WANDERLEI ASTORI
Procurador PAULO VINICIUS MOREIRA RAPOSO DE AGUIAR (OAB 21360-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE
ORDENADOR – CÂMARA MUNICIPAL DE
GUARAPARI – EXERCÍCIO DE 2016 –
REGULAR COM RESSALVA –
DETERMINAÇÃO – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual de Ordenador, relativa ao exercício de 2016, da Câmara Municipal de Guarapari, sob a responsabilidade do Senhor **José Wanderlei Astori**.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada pelo Sr. Wendel Santa'ana Silva, em 12 de abril de 2017, estando, portanto, **fora do prazo** regimental, conforme o art. 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013.

A Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas elaborou o Relatório Técnico nº 672/2017 (doc. 57), onde apontou indícios de irregularidade acerca dos seguintes fatos:

- Não conformidade entre o balanço patrimonial e o inventário de bens móveis quanto aos saldos finais (item 4.4.1.1);
- Não conformidade entre o valor inscrito na dívida fluante e o montante proveniente da folha de pagamento quanto à contribuição previdenciária do servidor (item 4.5.1.1);
- Apropriação e recolhimento da menor das contribuições previdenciárias patrimoniais (item 4.5.2.2);
- Descumprimento do limite de gastos totais do poder legislativo (item 5.2.1).

Em decorrência dos achados, a SecexContas, através da Instrução Técnica Inicial – ITI nº 1131/2017 (doc. 58), opinou pela citação do responsável para que apresentasse as justificativas necessárias a fim de sanar as irregularidades encontradas.

Após, o relator analisando os autos, acolheu a sugestão apresentada na ITI nº 1131/2017, decidindo para citar o responsável conforme Decisão Monocrática nº 1610/2017.

O responsável foi devidamente citado para apresentar esclarecimentos, acostando aos autos sua defesa (docs. 65-66).

Por fim, os autos foram remetidos a Secretaria de Controle Externo de Contas - SecexContas, que por meio da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº. 281/2018, considerou **irregular** a prestação de contas anual, em face da manutenção da irregularidade: **Descumprimento do limite de gastos totais do poder legislativo (item 5.2.1 do RTC 672/2017)**.

Remetidos os autos ao Ministério Público Especial de Contas, este se manifestou por meio do Parecer 0447/2018-1, de lavra do Exmo. Procurador de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuindo aos argumentos da ITC nº 281/2018 recomendando que se julgue por **irregular** a prestação de contas do Sr. José Wanderlei Astori.

Na 16ª sessão ordinária do Plenário desta Corte de Contas, ocorrida no dia 29 de maio de 2018, foi realizada sustentação oral pelo Dr. Paulo Vinícius Moreira de Aguiar, patrono do responsável, conforme notas taquigráficas acostadas aos autos, bem como memorial.

É o relatório. Passo à análise das contas.

FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual – ordenadores, da Câmara Municipal de Guarapari, referente ao exercício de 2016, portanto, estamos a apreciar “contas de gestão”.

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído. Foram observados todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

O artigo 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à “fiscalização” nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências do TCU, nas quais é clara a distinção entre o artigo 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do artigo 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Estamos, portanto, exercendo a competência insculpida no inciso II do art. 71 da Carta Magna, que cabe a este Tribunal de Contas.

Como se trata de uma Prestação de Contas Anual o corpo técnico analisou a gestão da Câmara Municipal de Guarapari no exercício de 2016, de maneira detalhada, conforme se observa do **Relatório Técnico 00672/2017-7**.

Concernente aos itens avaliados na Gestão Pública, observou que a execução orçamentária da Câmara Municipal apresenta um montante de R\$ 9.929.886,85, que corresponde a 95,15% da dotação atualizada.

Em relação a execução financeira, conforme evidenciado na síntese do Balanço Financeiro, restou um saldo em espécie para o exercício seguinte de R\$ 4.116,07.

Quanto a execução patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais -DVP consolidada evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado num superávit patrimonial no valor de R\$ 68.057,86.

No que se refere ao cumprimento dos Limites Legais e Constitucionais, também houve respeito aos índices: na despesa com pessoal, foram cumpridos os limites legal de 6% e prudencial de 5,7%, sendo as despesas totais com pessoal correspondente a 3,17% em relação à RCL. A fixação e o pagamento dos subsídios aos Vereadores estão em conformidade com a Carta Magna, artigo art. 29, inc. VII, correspondendo a 0,67% da receita total do município. As despesas com folha de pagamento alcançaram R\$ 6.809.915,94, correspondendo a 68,67% dos duodécimos recebidos pela Câmara, também em conformidade com a Constituição da República.

Entretanto, no tocante ao total da despesa da Câmara Municipal, apontou a área técnica seu descumprimento do máximo de 6% do somatório da receita tributária e das transferências previstas nos § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior, pois o valor total das despesas do Poder Legislativo Municipal correspondeu, inicialmente, a 6,22% da base de cálculo, estando, portanto, em desacordo com o limite determinado pela Constituição da República. Este apontamento será analisado mais adiante neste voto.

Considerando que o exercício em análise era último ano de mandato do gestor, a equipe técnica desta Corte de Contas, analisou as **Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, sendo verificado que não houve descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Também não foi encontrado evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, concernente a aumento de despesa com pessoal pelo titular do poder nos últimos 180 dias de seu mandato.**

Desta feita, mesmo com o respeito a todos os índices aqui apresentados, o corpo técnico deste Tribunal observou a presença de inconsistência na Prestação de Contas *sub examine*, que merece destaque neste voto:

1. Não conformidade entre o Balanço Patrimonial e o inventário de bens móveis

Verificou-se uma divergência no valor de R\$ 4.520,54 entre o saldo de bens móveis no Balanço Patrimonial e o montante evidenciado no Inventário de Bens Móveis. Verifica-se também que o valor inventariado do bem não foi adequadamente evidenciado na conta contábil do Balanço Patrimonial, presumindo assim, falhas na contabilização ou a não elaboração de inventário físico.

Analisadas as justificativas apresentadas pelo responsável, este reconhece as divergências identificadas pela área técnica, entre o Balanço Patrimonial e o Inventário de Bens móveis e aponta que o valor encontrado refere-se a uma conciliação que está sendo realizada entre o setor contábil e o inventário de bens móveis, e esclarece também que tal divergência tem origem proveniente de inconsistências cadastrais no exercício de 2013, e que parte dos bens registrados na conta contábil “Outros Bens Móveis” foram transferidos para a Prefeitura do município. Avoca, também, o direito estabelecido por meio da IN 36/2016, desta Corte de Contas, que estabelece prazos limite para preparação de sistemas e outras providências de implantação e registro dos procedimentos contábeis patrimoniais.

A área técnica, levando em consideração a legislação vigente, opinou por acolher as justificativas apresentadas para que seja afastada a irregularidade.

Ante o exposto, tendo em vista os prazos estabelecidos na IN 36/2016 deste Tribunal, acompanhando o entendimento da área técnica, entendo pelo **afastamento** do achado no item 4.4.1.1 do RTC nº 672/2017.

2. Não conformidade entre o valor inscrito na dívida fluante e o montante proveniente da folha de pagamento quanto à contribuição previdenciária do servidor

Foi constatado pela área técnica incoerência entre os valores contabilizados na dívida fluante como contribuição previdenciária do servidor e o valor proveniente da folha de pagamento.

Analisando as justificativas apresentadas pelo gestor, a área técnica entendeu pelo acolhimento da defesa do mesmo, por ter comprovado que os valores retidos na folha de pagamento dos servidores da Câmara Municipal de Guarapari foram repassados a título de contribuição ao Instituto de Previdência do município.

Como exposto, restou comprovado que os valores retidos em folha de pagamento dos servidores da Câmara Municipal de Guarapari foram recolhidos a título de contribuição ao Instituto de Previdência do município, motivo pelo qual acompanho o entendimento do corpo técnico e entendo pelo **afastamento** da irregularidade encontrada do item 4.5.1.1 do RTC nº 672/2017.

3. Apropriação e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias

A respeito dos valores das contribuições patronais recolhidas pelo Regime Geral de Previdência Social – INSS, verificou-se uma divergência entre o valor liquidado e pago no exercício de 2016, registrados no Balancete da Despesa e os valores que constam na folha de pagamento, através do arquivo FOLRGP.XML.

O responsável apresentou cópias das SEFIP's do exercício de 2016, comprovando que o valor repassado e recolhido pelo INSS foi de R\$ 1.201.029,97, alegando também que houve erro na geração do arquivo FOLRGP.XML mencionado acima, e devido a isso os valores apresentados a este Tribunal não correspondem aos valores apurados e enviados ao INSS.

A área técnica apurou que a discrepância encontrada nos dados dos empenhos das contribuições patronais do regime geral, registrados no Balancete da Despesa, em relação ao montante evidenciado na folha de pagamento dos servidores ligados ao Regime Geral de Previdência, constantes do arquivo FOLRGP, foram resultado de um erro no momento da geração do referido arquivo, opinando pelo afastamento da irregularidade.

Ante o exposto, corroborando o opinamento da área técnica, entendo por **afastar** a irregularidade do item 4.5.2.2 RTC nº 672/2017.

4. Descumprimento do limite de gasto total do poder legislativo

Verificou-se que o gasto total do Poder Legislativo Municipal corresponde a 6,22%, e o limite de gastos estabelecido pela Constituição Federal no art. 29, Inc. II, é de 6%, havendo, portanto, um excesso de gastos de 0,22%, em desacordo com a Carta Magna.

O gestor, em suas justificativas, apresenta uma tabela com os valores registrados na contabilidade da Câmara de Guarapari, onde a base de cálculo era maior que o valor apurado pela equipe técnica, e ainda continha um montante de R\$ 20.911,46 relativo a despesa custeada com superávit de exercícios anteriores, que era descontado do total do gasto do Legislativo.

A área técnica constatou que a base de cálculo apurada para o gasto total do Poder Legislativo, qual seja, as “Receitas Tributárias e Transferências de Impostos do Exercício Anterior”, não corresponde a apurada pela área técnica em sede de prestação de contas do exercício de 2015 (exercício anterior a 2016), concluindo que houve um excesso no montante de R\$19.943,02.

No entanto, pondera que o excesso custeado com superávit de exercícios anteriores, não mais poderia se abater das despesas do exercício atual, a partir da emissão do Parecer/Consulta TC – 016/2014 – Plenário, de 11/11/2014, vigente desde 01/01/2015. Sendo assim, as despesas do Poder Legislativo Municipal no exercício de 2016, totalizaram R\$ 9.929.886,85, superando o limite máximo de R\$ 9.909.943,83, conforme tabela de cálculo apresentada na ITC 281/2018, que abaixo reproduzido:

Descrição	Valor			
	CMG	TCEES	Diferença	Ajuste
Receitas Tributárias de Impostos – Exercício Anterior	165.165.730,55	159.522.515,29	5.643.215,26	165.165.730,55
Limite Máximo Permitido de Gasto do Poder – exceto inativos 6%	9.909.943,83	9.571.350,92	338.592,91	9.909.943,83
Gasto Total do Poder Legislativo, exceto inativos	9.929.886,85	9.929.886,85	-	9.929.886,85
Superávit exercícios anteriores	(20.911,46)	-	(20.911,46)	-
Subtotal gasto do poder legislativo	9.908.975,39	9.929.886,85	(20.911,46)	9.929.886,85
Valor Excedido	(968,44)	358.535,93		19.943,02
% Gasto total do Poder	6,00%	6,22%		6,01%
% Limite Gasto total do Poder	6,00%	6,00%		6,00%

Nesse sentido, opinou a equipe técnica pelo não acolhimento das alegações de defesa e para que seja mantido o indicativo de irregularidade apontado no item 5.2.1 do RTC 672/2017.

Pois bem.

Nota-se que, inicialmente, foi constatado uma divergência na base de cálculo apurada por esta Corte e a base de cálculo apurada pelo Gestor. Entretanto, após esclarecimentos apresentados, a equipe técnica pode ajustar o cálculo em análise conclusiva, culminando em um valor maior para o limite de gasto estabelecido no art. 29-A, da CF, conforme se constata da planilha acima.

Com o novo cálculo realizado pela equipe técnica, o limite máximo permitido de gasto do Poder Legislativo **passou a ser de R\$ 9.909.943,83**, contudo, o gasto efetivamente realizado **excedeu o limite em R\$ 19.943,02**, resultando no gasto equivalente a **6,01%** das receitas tributárias e transferências de impostos do exercício anterior.

Assiste razão as ponderações feitas pela equipe técnica quanto a impossibilidade de o legislativo municipal utilizar superávit de exercícios anteriores para custear despesas no exercício em análise, uma vez que o Parecer Consulta TC 011/2002, que autorizava tal situação, foi revogado pelo Parecer Consulta TC 016/2014, que passou a vigorar a partir de 01 de janeiro de 2015.

Contudo, vislumbro que no caso concreto o gasto a mais e que culminou na presente irregularidade, foi num montante que **representa apenas 0,01% percentual muito pequeno acima do limite e que invoca a aplicação da razoabilidade.**

A respeito do princípio da razoabilidade, válido transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas (...)”¹.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2013, p 96.

De fato, a despesa total do Poder Legislativo municipal de Guarapari ultrapassou em 0,01% o limite estabelecido na constituição, mas é razoável considerar que essa despesa a maior não onerou o Executivo municipal, pois este não efetuou repasse maior do que o estabelecido na Constituição, pois o percentual de 0,01% que ultrapassa o limite foi custeado por saldos financeiros de exercícios anteriores do próprio Legislativo.

Embora não devessem mais nesse exercício utilizar tal saldo, conforme razões já expostas no presente voto, entendo ser mandatária a observância ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade no presente caso, considerando o percentual ínfimo que ultrapassa o limite, sob pena da aplicação da penalidade extrapolar a esfera meramente material do indivíduo e alcançar importantes valores protegidos pela Constituição Federal².

Como ensina o preclaro Antonio José Calhau de Resende, “a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando-se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato”³.

Partindo dessa premissa, entendo que esse apontamento, na situação em tela, por ser um percentual muito pequeno, não tem condão de macular as contas, razão pela qual não deve ele, por si só, ensejar o julgamento de irregularidade das contas, cabendo, contudo, determinação nesse item.

Isto posto, **acompanhando parcialmente** o posicionamento técnico e ministerial, entendo pela **manutença da presente irregularidade, apenas no campo da ressalva.**

² Neto, Diogo de Figueiredo Moreira; Garcia, Flávio Amaral. Artigo “A *Principiologia no Direito Administrativo Sancionador*” publicado na Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico. Disponível em <www.direitodoestado.com.br> Nº 28, novembro, dezembro, janeiro/2012. P. 7,9.

³ Resende, Antonio José Calhau. O princípio da Razoabilidade dos Atos do Poder Público. Revista do Legislativo. Abril, 2006.

Ante todo o exposto, **divergindo parcialmente** do entendimento da Área Técnica e Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a minuta que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os senhores conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Julgar REGULARES COM RESSALVAS as contas da Câmara Municipal de Guarapari, sob a responsabilidade do **Sr. José Wanderlei Astori**, relativas ao exercício de 2016, nos termos do art. 84, inciso II da Lei Complementar 621/2012 e o artigo 162 do Regimento Interno – Resolução TC 261/201, **dando quitação ao responsável**, nos termos do art. 86 do mesmo diploma legal;

1.2. Determinar ao atual gestor do Legislativo Municipal de Guarapari que observe o entendimento mais recente desta Corte exarado no Parecer Consulta TC 016/2014, alertando que a sua não aplicação poderá ensejar julgamento de irregularidade das contas.

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Arquivar os autos, após os trâmites regimentais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 05/12/2018 - 41ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

FLÁVIA BARCELLOS COLA

Secretária-adjunta das sessões em substituição