

PARECER PRÉVIO TC-074/2018 – PLENÁRIO

Processos: 03175/2018-6, 05517/2015-3, 01382/2014-5, 01374/2014-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

Relator: Domingos Augusto Taufner

Recorrente: ORLY GOMES DA SILVA

Procuradores: JOCILENE APARECIDA POLI (OAB: 16597-ES), MARCOS PAULO GOMES DIAS (OAB: 15044-ES), OTAVIO JUNIOR RODRIGUES POSTAY (OAB: 27952-ES)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI - EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 144/2017– CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL – RECOMENDAR APROVAÇÃO COM RESSALVA – CIÊNCIA – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Sr. Orly Gomes da Silva – Prefeito Municipal de Guarapari, **em face do Parecer Prévio TC 144/2017** (Processo TC 5517/2015), que recomendou a rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Guarapari, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do ora Recorrente.

Como indicado pelo Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC através de **Instrução Técnica de Recurso 164/2018-7**, o presente recurso foi considerado tempestivo e apto ao conhecimento por ter atendido aos requisitos de admissibilidade. Ao final, opinou pelo conhecimento e **não provimento** ao recurso.

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se mediante Parecer nº 2424/2018-4, da lavra do Procurador Especial de Contas Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, **anuindo** aos argumentos fáticos e jurídicos apresentados na ITR 164/2018-7.

Cabe destacar que o Recorrente apresentou **pedido de sustentação oral** a ser realizado por seus patronos.

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Com relação ao cabimento do presente recurso, encontra amparo no artigo 164 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012. Ademais, foi verificada sua tempestividade e o atendimento aos requisitos de admissibilidade, tendo o Recorrente legitimidade e interesse para interposição.

O Recorrente, Sr. Orly Gomes da Silva, busca a reforma do Parecer Prévio TC 144/2017 proferido pelo Plenário deste Tribunal, cuja parte dispositiva tem o seguinte teor:

“[...]”

1. Parecer Prévio

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO recomendando à Câmara Municipal de Guarapari a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Orly Gomes da Silva, Prefeito Municipal, exercício de 2014**, com fulcro no art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

1.2. DETERMINAR ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3. DETERMINAR ao Chefe do Poder Executivo que tome

providências no sentido de que a elaboração dos projetos de leis do planejamento municipal se realize em consonância com os arts. 167 e 165, § 8º, da Constituição da República;

1.4. ARQUIVAR, após transito em julgado e expedido o Parecer Prévio.”

O voto que ensejou a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, proferido pelo Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti, manteve três irregularidades que passo a analisá-las detidamente.

2.1 Balanço Orçamentário Consolidado apresenta a previsão orçamentária inicial e a previsão orçamentária atualizada da Receita e da Despesa Divergentes da LOA e do Balancete Analítico Consolidado da Despesa Orçamentária do Município (item 4.1.5 do RT 281/2016 e 2.5 da ITC 3743/2016-1);

Conforme apontado pelo Corpo Técnico desta Corte, houve uma divergência de R\$ 2.273.095,78 (dois milhões, duzentos e setenta e três mil, noventa e cinco reais e setenta e oito centavos) entre a previsão orçamentária inicial da Receita apresentada na LOA, no Balancete Consolidado da Execução Orçamentária da Receita (BALEXO 02) e no Balanço Orçamentário Consolidado do Município (BALORC).

Constataram-se, ainda, divergências de R\$ 9.392.000,00 (nove milhões, trezentos e noventa e dois mil reais) na previsão orçamentária inicial e de R\$ 9.754.712,00 (nove milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e doze reais) na previsão orçamentária atualizada da Despesa, apresentadas na LOA e Balancete Consolidado da Execução Orçamentária da Despesa (BALEXO 01), em confronto com as apresentadas no Balanço Orçamentário Consolidado do Município (BALORC).

Por sua vez, assevera o Recorrente ter a Lei Municipal nº 3.670/2013 aprovado o orçamento do Município de Guarapari/ES relativo ao exercício de 2014, com a receita prevista e a despesa autorizada no valor de R\$ 297.435.300,00 (duzentos e noventa e sete milhões e quatrocentos e trinta e cinco mil e trezentos reais).

A despeito da receita prevista na LOA, como mencionado, alega o Recorrente ter ocorrido cadastramento incorreto no sistema no montante de R\$ 2.273.095,78 a maior em relação à autorizada, como evidenciado na Receita Patrimonial.

No tocante à receita arrecadada líquida de R\$ 262.821.018,21, que restou a menor em relação à prevista cadastrada, aduz o Recorrente ser a receita uma estimativa de arrecadação, não havendo obrigatoriedade de submeter ao Poder Legislativo para autorização de arrecadação.

Quanto à despesa orçamentária, afirma que:

“A despesa orçamentária fixada na LOA/2014 foi de R\$ 297.435.300,00 e o valor está compatível com o valor total cadastrado no sistema.

No entanto ao comparar o valor autorizado por grupos de despesa com o cadastrado no sistema, observamos que houve um desmembramento de valor entres as rubricas, sendo que foi aumentado as despesas do grupo de despesas com Pessoal e Encargos Sociais em R\$ 9.000,00, Investimentos em R\$ 1.340.000,00 e Reserva de Contingência ao RPPS em R\$ 7.896.000,00, totalizando R\$ 9.245.000,00 e, reduzido as despesas com Outras Despesas Correntes em R\$ 1.351.000,00 e Despesas Correntes Intraorçamentárias em R\$ 7.894.000,00, totalizando R\$ 9.245.000,00, mantendo o equilíbrio orçamentário de implantação do valor autorizado na LOA .

[...]

Em relação a divergência apontada pela área técnica de R\$ 9.754.712,00 (nove milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, setecentos e doze reais) entre a previsão orçamentária atualizada da despesa quando comparada com o Balancete Consolidado da Execução Orçamentária da Despesa (BALEXO 01), em confronto com as apresentadas no Balanço Orçamentário Consolidado do Município (BALORC) não verificamos esse valor, tendo em vista que a diferença entre a despesa fixada na LOA e o valor da dotação atualizada é referente a abertura de créditos adicionais no exercício e que foi Créditos Suplementares de R\$ 119.328.915,02 e Especial de R\$ 9.327.202,13 e redução orçamentária de R\$ 107.252.222,29, resultando na dotação atualizada de R\$ 318.839.194,86, conforme quadro 05.”

Pois bem. No que tange à alegação do Recorrente de que a despesa orçamentária fixada no valor de R\$ 297.435.300,00 estaria compatível com o valor total cadastrado no sistema de contabilidade, não há como ser acolhida, considerando que o Balanço Orçamentário (BALORC) evidencia uma previsão inicial de despesa orçamentária no montante de R\$ 288.043.300,00 divergindo em R\$ 9.392.000,00 da despesa fixada na LOA. Ademais, a despesa autorizada atualizada no BALORC está a menor em R\$ 9.754.712,00 quando comparado a despesa atualizada no BALEXO.

No que se refere à diferença entre a receita prevista aprovada na LOA e a receita prevista inicial evidenciada no Balanço Orçamentário Consolidado, ainda que o Recorrente tenha reconhecido o apontamento, permanece a divergência e a incompatibilidade entre os registros contábeis e a autorização legal contida na LOA, não havendo documentação que viabilizasse o esclarecimento da presente irregularidade.

Todavia, embora persistam as referidas divergências contábeis, que poderiam ocasionar dificuldade para o controle do planejamento e da execução orçamentária do Município, entendo que elas, no presente caso, não comprometeram a execução orçamentária, ao ponto de macular a contas do gestor, pelas razões que passo a fundamentar.

É importante registrar que estamos apreciando “Contas de Governo”, cujo o foco é averiguar a atuação governamental do Chefe do Executivo, analisando a situação financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, bem como verificar o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e respeito a transparência.

Nesse tocante, merece destaque as palavras de José de Ribamar Caldas Furtado:

“Tratando-se de exame de contas de governo, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidos, avaliadas e aprovadas, com ou sem

alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do Chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”¹(grifei)

Sob esses aspectos, em análise do processo de Prestação de Contas, verifiquei no Relatório Técnico 0281/2016, que o município de Guarapari, no exercício de 2014, cumpriu com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, “caput”, da Lei nº 11.494/2007, considerando que **aplicou 76,85% das transferências de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.** Também **aplicou 25,88% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “caput”, da CF/88; **22,65% de despesas próprias em ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, também, no que se refere à **despesa total de pessoal**, em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício, **foi de 48,12%**, não ultrapassando os limites prudencial e máximo previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Também notei que o resultado da execução orçamentária evidenciou um superávit orçamentário e a execução financeira resultou em saldo superavitário para o exercício seguinte. Quanto ao resultado patrimonial também foi positivo e a dívida consolidada líquida do município no final do exercício de 2014 representou 0% da receita corrente líquida.

No caso da irregularidade em tela, há divergência em demonstrativos contábeis referentes a receita e despesa previstas que não foram saneadas e demonstram a ocorrência de falhas formais de lançamento contábil e não na atuação governamental, ressaltando que as referidas falhas não comprometeram a execução do orçamento que mostrou-se positivo, evidenciando um superávit orçamentário de R\$55.978.373,34 (cinquenta e cinco milhões, novecentos e setenta e oito mil, trezentos e setenta e três reais e trinta e quatro centavos).

¹ FURTADO, J.R. Caldas. Direito Financeiro. 4 ed. rev. ampl. e atual. 1ª reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.626.

Diante desses resultados, embora tenha sido constatado divergências contábeis, sendo algumas saneadas e outras não, tais divergências não tem, por si só, o condão de macular as contas de governo do município de Guarapari no exercício de 2014, pois representam falhas formais de lançamentos contábeis e não comprometeram a atuação governamental, razão pela qual dirijo do opinamento técnico e mantenho a irregularidade no campo da ressalva.

2.2 Balanço Patrimonial Consolidado do Município de Guarapari, exercício de 2014, apresentado com estrutura incompleta (item 6.1.1 do RT 281/2016 e 2.6 da ITC 3743/2016-1);

Nos termos do Relatório Técnico 281/2016-7, não foram demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado do Município de Guarapari os itens:

- Os ativos e passivos financeiros e permanentes e o saldo patrimonial pelos seus valores totais, ou detalhados;
- O quadro referente às compensações, incluídos os atos potenciais do ativo e do passivo que possam, imediata ou indiretamente, vir a afetar o patrimônio; e
- O demonstrativo do Superávit/Déficit anexo ao Balanço Patrimonial Consolidado do Município de Guarapari, demonstrando destinação de recursos (DR) ou fonte de recursos (FR), que identifica se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, indica a sua finalidade.

Esclarece o Recorrente que de fato o BALPAT enviado na PCA estaria incorreto, razão pela qual envia novo arquivo, que segundo ele, evidenciaria o valor do Ativo e o Passivo Financeiro, bem como o valor do Ativo Permanentes e Passivo Permanente e o Saldo Patrimonial, e também, demonstraria o quadro relativo às compensações, incluídos os atos potenciais do ativo e do passivo que poderiam imediata ou indiretamente afetar o patrimônio.

Além disso, encaminha o Demonstrativo do Superávit/Déficit apurado no Balanço Patrimonial Consolidado do Município de Guarapari, do exercício de 2014, demonstrando a destinação de recursos e o valor por fonte de recursos Ordinário de R\$ 21.883.551,38 e Vinculado de R\$ 105.976.814,43.

Após análise da documentação acostada aos autos, entendeu o Corpo Técnico que

os saldos evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado se conciliam com os valores justificados pelo Recorrente, entretanto, tal conciliação não é suficiente para sanear a irregularidade, haja vista a intempestividade da disponibilização à informação. Além disso, os Balanços Patrimoniais (recurso e citação) apresentam saldos divergentes dos saldos contábeis espelhados no Balanço Patrimonial 2014 encaminhado em sede de PCA, indicando a substituição das demonstrações contábeis de exercício já encerrado, o que não pode ocorrer, pois todas as transações no Setor Público devem ser reconhecidas e registradas no momento em que ocorrerem.

Assiste razão a área técnica, pois os Balanços Patrimoniais acostados apresentam saldos divergentes dos saldos contábeis espelhados no Balanço Patrimonial 2014 encaminhado em sede de PCA. Quanto ao Demonstrativo do Superávit/Déficit apurado no Balanço Patrimonial Consolidado que foi apresentado, não há como ser considerado diante da indicação de ser referente a outro município.

De toda sorte, o gestor, mesmo que intempestivamente, apresentou os referidos demonstrativos com todas as informações necessárias para análise da capacidade de liquidez do ente, de forma a se verificar o resultado econômico, financeiro e patrimonial do exercício.

No que se refere a ausência do Demonstrativo do Superávit/Déficit, deve-se registrar que a informação extraída do aludido documento consiste em evidenciar se há superávit ou déficit financeiro, considerando as vinculações existentes no erário, possibilitando a abertura de créditos adicionais de forma individualizada no exercício seguinte, nos moldes estabelecidos no art. 8º e 50 da LRF.

Analisando as contas apresentadas em 2015, processo TC 3745/2016, restou consignado no RT 0091/2016 que foi deixado um superávit de R\$ 9.064.109,62 no exercício de 2014, para ser utilizado em 2015 como saldo de exercício anterior para abertura de créditos adicionais.

Nesse diapasão, entendo que a informação esperada no documento faltante teria efetiva utilidade no exercício seguinte, para abertura de créditos adicionais, não

refletindo no resultado orçamentário, financeiro e patrimonial do exercício em análise, razão pela qual, **divergindo** do posicionamento da Equipe Técnica desta Corte de Contas, entendo que deve ser considerada como irregularidade formal, ensejando apenas ressalva.

2.3 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (item 9.1.1 do RT 281/2016 e 2.7 da ITC 3743/2016-1).

O Relatório Técnico 281/2016-7 apontou o descumprimento do limite constitucional de transferências ao Poder Legislativo de Guarapari, tendo havido um excesso da ordem de R\$ 29.897,50.

Afirma o Recorrente que ao comparar o valor de R\$ 7.951.249,34 devido de duodécimo à Câmara, com o valor repassado de R\$ 7.981.146,84, concluiu que foi repassado acima do limite constitucional o valor de R\$ 29.897,50.

Argumentou ainda que a Câmara Municipal teria efetuado a devolução de recursos à Prefeitura em 31/12/2015, através de depósito na conta de banco NR 6633 – BANESTES S/A no montante de R\$ 50.000,00, conforme razão da conta de receita NR 104 – Outras Restituições (1.9.2.2.99.00), e que esse valor deveria ter sido contabilizado na conta de Variação Patrimonial Diminutiva/Devolução de Repasse de Duodécimo, extraorçamentário.

Entendeu a Unidade Técnica que não restou comprovada a devolução sustentada pelo Recorrente e mesmo que a Câmara Municipal de Guarapari tenha devolvido recursos à Prefeitura em razão de transferências de duodécimos repassados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo acima do limite constitucional, tal fato não tem o condão de modificar o resultado do julgamento deste Tribunal.

Em que pese o posicionamento apresentado pelo corpo técnico, observo que o valor máximo a ser repassado ao legislativo deveria corresponder a 6% da Receita tributária e de transferências, contudo correspondeu a 6,03%, ou seja, o valor a maior representa uma diferença mínima de 0,03%. Soma-se a isto, o fato de que o

Legislativo procedeu com a devolução dos valores, o que evidencia que as medidas para regularizar a repasse indevido foram tomadas e tais fatos restam comprovados no Processo de Prestação de Contas do exercício subsequente ao em análise.

Tais razões mostram-se suficiente para formar meu convencimento de que fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, recomendar rejeição das contas face a baixa materialidade da irregularidade, em especial por já ter sido reparada.

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 por parte da Administração pública (...)”².

No caso em análise, penso que a rejeição das contas seria medida demasiada, ferindo o princípio da proporcionalidade. Isso porque, apesar da natureza jurídica ser de parecer e não de sanção, não se pode olvidar que as consequências sociais são de punição, podendo, inclusive, se for o caso, resultar em inelegibilidade, a ser declarada pela Justiça Eleitoral.

Pelo exposto, divergindo dos argumentos delineados na Instrução Técnica de Recurso 164/2018-7, entendo pela manutenção da presente irregularidade, mas tão somente no campo da ressalva, considerando a peculiaridade do caso concreto.

Diante de todo o exposto, **divergindo** da manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO

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

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2013, p 96.

1.1 CONHECER do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no artigo 162, 2º da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 397, IV do Regimento Interno desta Corte;

1.2 No mérito, dar **PROVIMENTO PARCIAL** ao Recurso de Reconsideração, a fim de reformar o Parecer Prévio 00144/2017, no sentido de:

1.2.1 Manter as irregularidades descritas na Instrução Técnica Conclusiva ITC 3743/2016, sem condão de macular as contas, mas apenas ensejando ressalvas.

1.2.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do Prefeitura Municipal de Guarapari, relativas ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do **Sr. Orly Gomes da Silva**, nos termos do art. 80, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012

1.3 DETERMINAR ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal e a quem lhe suceder:

1.3.1 divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LRF12

1.3.2 adote providências no sentido de que a elaboração dos projetos de leis do planejamento municipal se realize em consonância com os arts. 167 e 165, § 8º, da Constituição da República;

1.4 Dar ciência aos interessados;

1.5 Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

2. Por maioria. Vencido parcialmente o conselheiro substituto João Luiz Cotta Lovatti, que votou por conhecer, dar provimento parcial e manter a rejeição.

3. Data da Sessão: 07/08/2018 - 26ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Domingos Augusto Taufner (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiro em substituição: Joao Luiz Cotta Lovatti.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

Lido na sessão do dia: 23/10/2018

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-geral das sessões em substituição