

PARECER PRÉVIO TC-010/2017 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3999/2015 (APENSOS: TC-616/2014 E TC-617/2014)
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PREFEITO
RESPONSÁVEL - CLAUMIR ANTÔNIO ZAMPROGNO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 – 1) MANTER INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES – 2) AFASTAR INDICATIVO DE IRREGULARIDADE – 3) PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA – 4) DETERMINAÇÃO – 5) ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2014, da Prefeitura Municipal de Santa Teresa, sob a responsabilidade do Sr. Claumir Antônio Zamprogno, então Prefeito Municipal.

O responsável foi regularmente citado, nos termos da Instrução Técnica Inicial - ITI nº 324/2016-1, conforme Decisão nº 884/2016-7, sendo expedido o correspondente Termo de Citação nº 871/2016-1, trazendo aos autos, tempestivamente, a documentação de fls. 75-78.

Instada a se manifestar, a área técnica, através da Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas, emitiu a Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 2480/2016-1, sugerindo a manutenção dos indicativos de irregularidade listados nos

itens 2.1, 2.2 e 2.3, com a consequente emissão de Parecer Prévio pela REJEIÇÃO das Contas de Governo.

O Ministério Público Especial de Contas, por meio do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, mediante o Parecer nº 02028/2016-5, de fls. 106-108, em consonância com a área técnica, pugnou no mesmo sentido.

Assim, conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Colegiado da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, na forma do artigo 29 do Regimento Interno, Resolução TC nº 261/2013.

É o sucinto relatório.

VOTO

Da análise dos autos verifico consonância de entendimento entre a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, tendo a Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas se manifestado, através da Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 2480/2016-1, no seguinte sentido, *verbis*:

[...]

6. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de SANTA TERESA, exercício de 2014, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de SANTA TERESA, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do Sr. Cláudio Antonio Zamprogno, Prefeito Municipal durante o exercício de 2014, conforme dispõem o inciso III do art. 132, do Regimento Interno deste Tribunal e o inciso III do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção dos indícios de irregularidades constantes na ITI 324/2016, a seguir relacionados:

6.1 – Desequilíbrio evidenciado no balanço patrimonial, entre Ativo e Passivo. (item 2.1 desta ITC e item 6.1. do RT 81/2016)

Base Normativa: Artigos 85, 86, 101 e 105 da Lei Federal 4.320/1964.

6.2 Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial. (item 2.2 desta ITC e item 6.2. do RT 81/2016)

Base Normativa: artigos 85, 89 e 101 da Lei Federal 4.320/1964; Artigo 50 e parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

6.3 Repasse de duodécimo à Câmara excede limite constitucional. (item 2.3 desta ITC e item 9.1. do RT 81/2016)
Base Legal: Artigo 29-A, inciso I – redação dada pela EC 58/2009. – (g. n.).

O douto representante do *Parquet* de Contas, por seu turno, acompanhando a área técnica se manifestou, através do Parecer nº 02028/2016-5 de fls. 106-108, no seguinte sentido, *litteris*:

[...]

Pois bem. Compulsando os autos, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

Notadamente, quanto ao item 6.3, salienta-se que no exercício financeiro em exame, o Executivo Municipal efetuou **repassa a maior de duodécimo à Câmara Municipal**, descumprindo, assim o limite constitucional máximo estabelecido, previsto no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

Para garantir a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, dispõe o art. 168 da CF:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

Desse modo, o repasse dos duodécimos deve ser feito até o dia vinte de cada mês, sendo o seu valor calculado em percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no artigo 153, §5º, 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.

Além de data-limite para a transferência, o valor do repasse deve ser fielmente observado. **Não pode o prefeito repassar a mais nem a menos**, sob pena de crime de responsabilidade, consoante dispõe o art. 29-A da Constituição Federal:

[...]

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Transcreve-se, a esse respeito, ementa da Consulta n. 837.630 do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

I. CONSULTA — MUNICÍPIO — LIMITES DE DESPESA DO PODER LEGISLATIVO — OBSERVÂNCIA DO ART. 29-A DA CF/88, COM AS ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 58/2009 — ADEQUAÇÃO DOS VALORES DO REPASSE FINANCEIRO ANUAL AO NOVO VALOR CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDO — VIGÊNCIA 1º DE JANEIRO DE 2010 — EDIÇÃO DE LEI ORÇAMENTÁRIA COM NOVOS LIMITES OU OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. II. REPASSE A MAIOR PELO PODER EXECUTIVO — DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS A MAIOR PELA CÂMARA AO CAIXA ÚNICO DURANTE OU NO FINAL DO EXERCÍCIO CORRENTE

— DESCONTO PELO PODER EXECUTIVO NO REPASSE A SER REALIZADO NO EXERCÍCIO CORRENTE.

1. A partir de 1º de janeiro de 2010, os percentuais de gasto do Poder Legislativo estabelecidos pelo art. 29-A da CF/88 devem se adequar às disposições da Emenda Constitucional n. 58/2009 mediante: a aprovação de lei que reduza os valores dos repasses e da despesa do Poder Legislativo (situação que não configura inobservância ao princípio da anualidade) ou pela observância dos novos limites durante a execução orçamentária.

2. Na hipótese de não adequação dos novos percentuais de gasto do art. 29-A da CF/88 ao estabelecido na Emenda Constitucional n. 58/2009, os recursos recebidos a maior pela Câmara deverão ser devolvidos ao caixa único durante ou no final do exercício corrente, **podendo o Poder Executivo descontar do repasse a ser realizado ainda no ano em questão, os valores eventualmente repassados a maior, sem prejuízo da devolução de todo o montante transferido em valores superiores àqueles constitucionalmente previstos, para que não se configure a prática de crime de responsabilidade do gestor público.** (g.n.)

Trata-se, portanto de conduta de extrema ilegalidade, apta a caracterizar **delito penal e ato improbidade administrativa**, este com fulcro no artigo art. 11, caput e inciso I, da Lei n. 8.429/92.

Assim sendo, a simples opção do legislador em tipificar tal conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo entender-se diferentemente na esfera administrativa, interpretação que conduz à conclusão de que as contas sub examine estão maculadas de graves irregularidades, que ensejam a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

A título exemplificativo, o Tribunal de Contas do Mato Grosso considera infração gravíssima —repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal, consoante Resolução Normativa nº 17/2010.

Por tudo, configuradas estão as irregularidades e, mais, a gravidade da conduta do gestor, não havendo a mínima possibilidade da Corte de Contas, em cumprimento a Lei Orgânica, emitir parecer prévio distinto da rejeição de contas.

Isto posto, o Ministério Público de Contas anui à proposta da área técnica, pugnando pela emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS. – (g. n.).

Da análise do feito, verifico que a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas opinaram pela **REJEIÇÃO das Contas em razão da manutenção dos indicativos de irregularidade nº 2.1, 2.2 e 2.3**, cumprindo, portanto, a este Relator o enfrentamento de mérito dos referidos indicativos de irregularidade, à luz da documentação constante dos autos, das razões de defesa, bem como da legislação aplicável, a saber:

1. DESEQUILÍBRIO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL, ENTRE O ATIVO E O PASSIVO (ITEM 2.1 DA ITC Nº 2480/2016-1) – ARTIGOS 85, 86, 101 E 105 DA LEI FEDERAL Nº 4.320/1964.

Segundo o relato técnico, verificou-se diferença entre os totais do Ativo e do Passivo, no valor de R\$ 238.983,42 (duzentos e trinta e oito mil, novecentos e oitenta e três reais e quarenta e dois centavos).

O responsável apresentou justificativas, argumentando que a referida diferença decorreu da não consolidação do balanço da Câmara Municipal e apresentou cópia do referido balanço, bem como o balanço patrimonial da Prefeitura, alegando ter corrigido no mesmo exercício.

A área técnica não acatou a defesa apresentada, vez que **não foi encaminhado o registro contábil comprovando a alegada ausência de consolidação, além do que a substituição do balanço de 2014**, em 2016, não é possível, em razão das NBC T's 16.1, 16.5, 16.6 e 16.10 do Conselho Federal de Contabilidade.

Verifico do balanço patrimonial da Câmara Municipal, juntado aos autos pela defesa (Anexo I – b), que o seu resultado patrimonial é exatamente o valor da diferença apontada no balanço geral, e que tal diferença foi corrigida, ainda no balanço de 2014, que ora se analisa, **evidenciando-se que a irregularidade foi sanada no demonstrativo, não sendo transferida para os exercícios subsequentes em razão do princípio contábil da continuidade.**

Assim sendo, a despeito da ocorrência da inconsistência de natureza contábil, **divergindo, em parte**, da área técnica e do *Parquet* de Contas, **mantenho a irregularidade**, todavia, considero que não se mostra suficiente a macular os atos do Prefeito Municipal.

2. SUPERÁVIT FINANCEIRO POR VÍNCULO DE RECURSOS DIVERGE DO QUE CONSTA DO SALDO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 2.2 DA ITC Nº 2480/2016-1).

Segundo o relato técnico, verificou-se diferença, no valor de R\$ 63.216,78 (sessenta e três mil, duzentos e dezesseis reais e setenta e oito centavos) entre o Superávit Financeiro calculado por vínculo de recursos (vinculados e não

vinculados) e o Superávit Financeiro (Ativo – Passivo Financeiros) apurado no Balanço Patrimonial do Município (Geral).

O responsável justificou que a diferença apontada se deve a não consolidação dos resultados da Câmara Municipal, regularizados no Balanço Geral corrigido e apresentado para substituição na Prestação de Contas em análise.

A área técnica não acatou a defesa pelas mesmas razões do item anterior.

Entretanto, verifico do balanço da Câmara Municipal, juntado pela defesa, que a diferença se refere ao saldo de caixa (financeiro) da Câmara não consolidado, sendo que **a diferença foi corrigida no balanço geral do município, não sendo transferida para os exercícios subsequentes, em razão do princípio contábil da continuidade.**

Assim sendo, a despeito da ocorrência da inconsistência de natureza contábil, como já afirmado em item anterior, **divergindo**, em parte, da área técnica e do *Parquet* de Contas, **mantenho a irregularidade**, todavia, considero que esta não se mostra suficiente a macular os atos do Prefeito Municipal.

3. REPASSE DE DUODÉCIMO À CÂMARA MUNICIPAL EXCEDENDO AO LIMITE CONSTITUCIONALMENTE FIXADO (ITEM 2.3 DA ITC Nº 2480/2016-1).

Segundo o relato técnico, os repasses feitos ao Legislativo Municipal excederam, no exercício, em R\$ 75.654,34 (setenta e cinco mil, seiscentos e cinquenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), ressaltando a devolução feita pela Câmara à Prefeitura, no montante de R\$ 520.000,00 (quinhentos e vinte mil reais).

O responsável justificou, em síntese, que a mesma irregularidade ocorreu, também, nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, além do que o fato decorreu do repasse ao Legislativo, além do duodécimo, dos **valores destinados ao pagamento do pessoal inativo e pensionistas da Câmara**, na certeza de que não seriam computados no limite.

Argumentou, ainda, em razão da constatação da irregularidade na Prestação de Contas, exercício de 2011, tratada no Processo TC nº 2453/2012, justificado em

setembro de 2013, que o Chefe do Executivo informou ao Legislativo a ocorrência, e, no exercício de 2014 (em análise), ficou acertado que até o final do exercício seria feita a devolução de valores para suprir os valores repassados, sendo devolvidos os valores R\$ 520.000,00 (quinhentos e vinte mil reais), que superou o somatório, de 2013 e 2014, em R\$ 398.669,07 (trezentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e nove reais e sete centavos), passando tais pagamentos a serem realizados pela Prefeitura.

A área técnica não acatou a defesa, sugerindo a manutenção da irregularidade contra argumentando, em síntese, que a devolução dos repasses feitos, a maior, não tem o condão de afastar a irregularidade, conforme interpretação do Ministério Público Especial de Contas constante do Parecer Prévio nº 05/2016 – Processo TC nº 2804/2014 (transcrito à fl. 96), em que considerou que a devolução não afasta a irregularidade, mas apenas atenua as consequências do ato, não conduzindo, portanto, à rejeição das Contas.

Da análise do feito, verifico que, em verdade, não houve repasse de duodécimo superior ao limite fixado constitucionalmente, mas repasse indevido, pois, a obrigação de pagar aos inativos e pensionistas é do órgão previdenciário, e, na sua falta, do Poder Executivo a quem estaria vinculado tal órgão.

Em assim sendo, e considerando que a inconsistência já foi sanada com o retorno da folha de pagamento dos inativos e pensionistas do Legislativo ao Poder Executivo, divergindo da área técnica e do *Parquet* de Contas, afasto a presente irregularidade.

Constato ainda, dos autos relato técnico relevante sobre a boa Gestão Fiscal do Município no exercício em apreço, sendo elas:

- Despesa com pessoal – Executivo: 49,15%, sendo o limite de 54% e, o consolidado, 51,90%, sendo o limite 60%;
- Aplicação no ensino: 30,55%, sendo o limite de 25% e, na remuneração do pessoal do Magistério, 65,82%, sendo o limite de 60% da receita líquida do FUNDEB;

- Aplicação na Saúde: 18,61%, sendo o limite de 15%;
- Superávit Financeiro (Ativo – Passivo Financeiros): R\$ 22.393.668,35 (vinte e dois milhões, trezentos e noventa e três mil, seiscentos e sessenta e oito reais e trinta e cinco centavos); Resultado Patrimonial do exercício: R\$ 13.705.530,58 (treze milhões, setecentos e cinco mil, quinhentos e trinta reais e cinquenta e oito centavos) e Saldo Patrimonial (Patrimônio Líquido): R\$ 183.533.043,42 (cento e oitenta e três milhões, quinhentos e trinta e três mil, quarenta e três reais e quarenta e dois centavos);
- Saldos Financeiros (caixa) do exercício anterior: R\$ 8.902.927,57 (oito milhões, novecentos e dois mil, novecentos e vinte e sete reais e cinquenta e sete centavos), do exercício: R\$ 9.237.336,41 (nove milhões, duzentos e trinta e sete mil, trezentos e trinta e seis reais e quarenta e um centavos), sendo: Prefeitura R\$ 7.848.665,81 (sete milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e oitenta e um centavos); Câmara R\$ 63.216,78 e Fundo Municipal de Saúde: R\$ 1.326.453,82 (um milhão e trezentos e vinte e seis mil, quatrocentos e cinquenta e três reais e oitenta e dois centavos).

Por todo o exposto, divergindo, parcialmente, da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado da 1ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas assim delibere:

1. **Mantenha** os indicativos de irregularidade tratados nos itens 1 e 2 desta decisão (2.1 e 2.2 – ITC), contudo, sem o condão de macular as contas do Sr. Claumir Antonio Zamprogno, em face das razões antes expendidas;
2. **Afaste**, pelas razões antes expendidas, o indicativo de irregularidade tratado no item 3 desta decisão (2.3 – ITC – Repasse de duodécimo à Câmara excede limite), em face das razões antes expendidas.
3. Emita Parecer Prévio dirigido à Câmara Municipal de Santa Teresa recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do **Sr. CLAUMIR ANTONIO ZAMPROGNO**, então Prefeito Municipal.

4. Expeça **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor da Prefeitura de Santa Teresa, no sentido de que nas próximas prestações de contas promova a correta escrituração do balanço patrimonial, encaminhando o registro contábil competente;

VOTO, por fim, no sentido de que, promovidas as comunicações devidas, em não havendo expediente recursal, sejam os presentes autos encaminhados à SGS – Secretaria Geral das Seções, para acompanhamento e providências previstas nos artigos 129 e 131 da Resolução TC nº 261/2013.

É como voto.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3999/2015, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e dois de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

1. **Manter os indicativos de irregularidade** tratados nos **itens 1 e 2** do voto do relator (2.1 e 2.2 – ITC), contudo, sem o condão de macular as contas do senhor Claumir Antonio Zamprogno, em face das razões expendidas;
2. **Afastar**, pelas razões antes expendidas, **o indicativo de irregularidade** tratado no **item 3** do voto do relator (2.3 – ITC – Repasse de duodécimo à Câmara excede limite), em face das razões expendidas;
3. Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa Teresa, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Claumir Antonio Zamprogno;
4. **Determinar** ao atual gestor da Prefeitura de Santa Teresa que, nas próximas prestações de contas, promova a correta escrituração do balanço patrimonial, encaminhando o registro contábil competente;
5. **Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação o senhor conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, no exercício da presidência, o senhor conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, relator, e a senhora conselheira convocada Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 22 de março de 2017.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Convocada

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões