

Comissão Especial de Instrução dos Processos de Julgamento das Contas do Município de Gramado referente aos anos de 2009, 2010 e 2011.

Parecer nº 01/2017

Data: 28 de agosto de 2017.

Matéria: Contas do Município de Gramado referente aos anos de 2009, 2010 e 2011.

Relator: Ver. Dr. Ubiratã

Ementa: Apreciação de Contas de Gestão do Poder Executivo Municipal, referentes ao ano de 2009. Julgamento de aprovação das contas, com imposição de glosas e multa pela Corte de Contas. Competência do Poder Legislativo. Voto pelo afastamento das glosas e da multa, bem como pela manutenção da aprovação das contas. Inexistência de dolo lesivo. Medidas de proteção ao erário tomadas, à época, pelo gestor.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de Contas de Gestão do exercício de 2009 do Poder Executivo Municipal de Gramado cujo titular era o Sr. Nestor Tissot.

Tramitou perante o Tribunal de Contas do Estado o Processo de Contas nº 004868-0200/09-0 no qual foi feita análise prévia da matéria e cujo parecer foi emitido no seguinte sentido: aprovação das contas, imposição de multa no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) e fixação de débito no valor nominal original de R\$ 224.505,24 (duzentos e vinte e quatro mil quinhentos e cinco reais e vinte e quatro centavos), referentemente à glosas aplicadas.

Com o julgamento pela Corte de Contas, vieram os autos a esta Casa Legislativa.

Notificado o gestor responsável, este se fez constituir por advogado e apresentou defesa escrita.

Após manifestação da defesa, a Procuradoria desta Casa proferiu Parecer Jurídico reafirmando a competência desta Câmara de Vereadores para efetivamente julgar as contas, sendo o órgão de Contas seu órgão auxiliar, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, sendo permitido à Casa Legislativa, portanto, alterar a indicação do Tribunal de Contas por dois terços dos votos.

Estando regulares os autos, foi instituída Comissão Especial para apreciação da matéria. Integrando tal comissão, os autos vieram a mim como relator.

É o breve relatório. Passo a analisar a questão.

VOTO

Antes de adentrar ao mérito, necessário abordar questões preliminares, algumas das quais já enfrentadas pelo Parecer Jurídico proferido pela Procuradoria da Casa.

Primeiramente, com relação à competência dessa Casa para julgar as contas do administrador público, costumeiro que o parecer do Tribunal de Contas fosse entendido como o próprio julgamento, entendendo-se que o papel do Legislativo era confirmá-lo apenas. Ainda havia a hipótese de rejeitá-lo, sendo necessário, nesse caso, maioria qualificada de dois terços dos membros da Casa.

No entanto, esse cenário mudou. Recente julgado do Supremo Tribunal Federal, de grande repercussão, fortaleceu a competência do Poder Legislativo reconhecendo que cabe exclusivamente a ele exercer o controle externo financeiro, orçamentário e contábil sobre o Executivo¹. A Suprema Corte, portanto, estabeleceu de modo claro que cabe à Câmara de Vereadores julgar, enquanto que ao Tribunal de Contas cabe opinar, auxiliando o Legislativo no seu papel.


¹ RE 848826, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017

Com efeito, estabelecida essa premissa, passo à análise dos apontamentos constantes no relatório da Corte de Contas.

Para além desta questão jurídica de competências, importa referir também, como é de conhecimento público, que o Gestor Municipal responsável pelas contas aqui apreciadas ingressou com três ações judiciais buscando a anulação das certidões emitidas pela Corte de Contas.

Em relação às contas de 2009 tramita na 2ª Vara Judicial de Gramado o Processo nº 101/1.17.0000352-1. Em relação às contas de 2010 tramita na 1ª Vara Judicial de Gramado o Processo nº 101/1.16.0003014-4. E em relação às contas de 2011 tramita na 2ª Vara Judicial de Gramado o Processo nº 101/1.16.0003503-0.

A este respeito, penso que dois aspectos merecerem consideração. Primeiramente, a existência de tais medidas judiciais em nada altera competência e a atribuição da Casa Legislativa em cumprir com sua missão constitucional de efetivamente julgar as contas. Logo, a existência de tais ações não obstam a presente análise.

Além disso, em que pese até o momento nenhuma destas ações judiciais tenha sido sentenciada, nas três foi deferida liminar. Neste sentido, destaco as palavras da Dra. Aline Ecker Risatto nos autos do Processo nº 101/1.17.0000352-1, o qual se refere exatamente às mesmas contas aqui analisadas:

*(...) A probabilidade do direito, ao menos em uma análise inicial, beneficia o autor, sendo a urgência, como já mencionado, evidente. Quanto aos valores pagos aos servidores a título de vantagens, **há demonstração de que o autor teria tomado as providências que lhe cabiam para a busca do ressarcimento aos cofres públicos do que indevidamente teria sido pago, com devolução mediante desconto em folha de pagamento (la. 136/139). Pelo que se tem, em uma análise preliminar, não teria havido desídia por parte do autor que, dentro das atribuições que lhe cabiam, tomou as providências necessárias no âmbito administrativo. No que tange às diárias, da mesma forma, restaram***

devidamente comprovadas pelas notas fiscais acostadas ao feito, observando-se, ainda, que, em se tratando de viagem para fora do Estado, como demonstrado, não há falar em figura do pernoite, uma vez que se trata de valor fechado para o total da viagem. Em relação às alegadas irregularidades na prestação de contas do convênio, os valores foram a ele destinados, **não havendo nenhuma espécie, em cognição sumária, de desvio ou ilicitude.** Ora, as notas fiscais n.ºs 173, 182, 192775, 3556, 794 e 172 (fls. 103/108) são claras ao demonstrarem a destinação específica do convênio firmado. Assim, **demonstrada a boa-fé do autor na destinação dos valores ao convênio firmado,** o que é fundamental para a promoção da cidade no nordeste, tornando evidente o turismo da localidade. A probabilidade do direito, ao menos em uma análise inicial, beneficia o autor. A urgência, como já frisei, é evidente. Diante do exposto, preenchidos os requisitos do art. 300 do NCPC, defiro a tutela provisória pretendida e, em consequência, determino a suspensão da exigibilidade das certidões objeto do processo de contas n.º 004868-0200/09-0, certidões n.º 1086/2016 e 1087/2016. Intime-se o demandado. Cite-se. Oficie-se, comunicando-se o Município de Gramado para ter ciência.

E destaco também as palavras da mesma magistrada em relação ao Processo n.º 101/1.16.0003503-0, que vão em sentido similar:

(...) O autor, na condição de gestor do Município de Gramado, teve suas contas de 2011 aprovadas pelo Tribunal de Contas, com imposição de multa e glosas por suposto pagamentos de vantagens a servidores a título de insalubridades, gratificação natalina, férias, horas extras, além de irregularidades na prestação de contas do Consepro. Quanto aos valores pagos aos servidores a título de insalubridade, **há demonstração de que o autor teria tomado as providências que lhe cabiam para busca do ressarcimento do que indevidamente teria sido pago aos cofres públicos, com devolução mediante desconto em folha, sendo que não teria sido o autor quem autorizou tais pagamentos. Pelo que se tem em uma análise preliminar, não houve, em nenhum momento desídia por parte do autor, dentro das atribuições que lhe cabiam, tomando as providências necessárias no âmbito administrativo.** Quanto ao pagamento das férias, da mesma forma, **houve o encaminhamento para apuração necessária,**

não obstante a tese de ausência de ilegalidade. Os valores pagos a título de horas extras e apontados pelo TCE também são objetos de investigação por procedimento administrativo instaurado pelo autor. Quanto ao Consepro, os valores foram, de forma incontroversa, a ele destinados, não havendo nenhuma espécie de desvio ou ilicitude. O apontamento de irregularidades meramente formais já fora objeto de análise anterior e reconsiderado pelo próprio TCE quando do exercício de 2010, conforme documentação juntada. É evidente a boa-fé do autor na destinação dos valores ao CONSEPRO, o que é fundamental para a segurança pública do Município, suprimindo a omissão e as dificuldades do Estado neste aspecto, que não alcança os meios e instrumentos necessários para esta área. A probabilidade do direito, ao menos em uma análise inicial, beneficia o autor. A urgência, como já frisei, é evidente. Diante do exposto, CONCEDO A TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA pleiteada, SUSPENDENDO a exigibilidade das certidões objeto do processo de contas nº 000981-0200/116, certidões nº 626/2016 e 627/2016. Intime-se o demandado. Cite-se. Oficie-se, comunicando-se o Município de Gramado para ter ciência.

A leitura das decisões judiciais denota uma percepção geral, que será confirmada quando da análise pontual de cada glosa: nunca houve dolo lesivo ao patrimônio por parte do gestor municipal. Da mesma forma, quando algum possível prejuízo foi verificado, prontamente foram tomadas as providências para a busca do ressarcimento aos cofres municipais.

Assim sendo, não vejo razões para punir o gestor municipal, com medida tão severa quanto a glosa, em vultuosa soma, e a respectiva multa. De tal modo, encaminho voto pela manutenção da aprovação das contas, conforme o julgamento do TCE, mas com a exclusão de todas as glosas e da multa aplicada. Para tanto, passo a discutir cada uma das glosas realizadas pelo TCE.

 **Glosas sobre Pagamento Indevido de Gratificação (Item 1.2), e sobre Pagamento Irregular de Gratificação de Direção e Vice-Direção (Item 1.4)**

Em sua defesa, o Gestor informa que foram abertos processos administrativos, no sentido de buscar a devolução de valores ao erário e a correta orientação quanto a retificação dos lançamentos nas folhas de pagamento.

Houve comprovação de que o Gestor editou Portarias e apurou os pagamentos a maior realizados de forma indevida. Também comunicou aos servidores afetados o erro ocorrido, solicitando que eles autorizassem o desconto em folha ou, em caso de não autorização, foi aberto processo administrativo especial. Em sequência, demonstrada a abertura de processos que buscaram o reembolso aos cofres públicos, assim como orientação de que fosse feita a retificação dos lançamentos nas respectivas folhas de pagamento.

Ou seja, o Administrador não foi desidioso, tomou todas as medidas ao seu alcance, com êxito, para proteção dos cofres públicos. Logo, não há razão para manter o parecer que sugeriu a glosa desses valores.

Glosas sobre Pagamento de Diárias Sem Comprovação de Pagamento de Pernoite e Pagamentos de Diárias Sem a Ocorrência de Pernoite (Itens 2.1 e 2.2)

Em sua defesa, o Gestor alega que, na verdade o TCE/RS não questiona a realização da viagem ou mesmo o seu mérito, mas sim aplica entendimento que não encontra amparo na legislação municipal que estabelecia o direito à percepção de diárias no Município de Gramado.

Quer dizer, o pagamento à época foi feito exatamente como a lei previa, uma vez que a legislação municipal não estabelecia diária sem pernoite, ou meia - diária, para os casos de viagem para fora o Estado.

Portanto, tendo o Gestor apenas cumprido literalmente a ordem legal, não vejo razões para a aplicação de qualquer punição.

Glosa sobre Aquisição de passagens aéreas com superfaturamento – R\$ 737,26 (Item 2.3)

Este item foi afastado no recurso de embargos, quando analisado pelo Tribunal Pleno do TCE a defesa apresentada pelo Gestor, através do voto do relator Conselheiro Algir Lorenzon, sob as seguintes considerações:

No que tange ao descrito no Item 2.3 (aquisição de passagens aéreas com superfaturamento), entendo procedentes as razões recursais. Observo que o assunto pertinente à aquisição de passagens aéreas e os preços relativos às tarifas são extremamente variáveis, podendo inclusive, em minutos, alterar muito, resultando na aquisição de uma passagem a um determinado preço, e outra a um custo superior ou menor. Nesse sentido, os preços praticados no mercado concernente à compra de passagens aéreas, como é notório, nos termos do previsto no inciso I, do artigo 334, do Código de Processo Civil, podem ser conferidas por meio de sites na internet, situação que se mostra concreta, restando demonstrado que não se justifica a imposição deste tipo de glosa a título de superfaturamento, razão que me leva a afastar o respectivo débito.

(...)

*Diante do exposto, com esses fundamentos, **voto pelo provimento parcial do presente Recurso de Embargos, a fim de afastar o débito descrito no item 2.3**, mantendo-se inalterados os demais tópicos da decisão ora fustigada. Conselheiro ALGIR LORENZON, Relator.*

No extrato de julgamento do recursos, a decisão foi confirmada, conforme segue:

Relator: Conselheiro Algir Lorenzon Processo n. 004369-02.00/13 Anexo: 004868-02.00/09-0 (VI Volumes) Decisão n. TP-0208/2016 – Recurso de Embargos proferida no Processo n. Contas dos Administradores do Gramado

A Secretária do Tribunal Pleno relatório da matéria, o Conselheiro o qual foi acolhido pelo Plenário. Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão:

(...)

*Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão: O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, conhece deste Recurso de Embargos, interposto pelo Senhor Nestor Tissot (p.p. Advogado Gladimir Chiele, OAB/RS n. 41.290, e outros), Administrador do Executivo Municipal de Gramado no exercício de presentes os pressupostos necessários à admissibilidade; **e, no mérito, decide por seu parcial, a fim de afastar o débito descrito no item 2.3**, mantendo inalterados os demais tópicos da fustigada. Plenário Gaspar Silveira Martins, em 13 Débora Pinto da Silva, Secretária do Tribunal Pleno 11/SSTP/LCSM 519 interposto em face da decisão -0 – Processo de Executivo Municipal de .*

*Recorrente: Nestor Tissot. certifica que, apresentado o Relator prolatou seu voto, constante nos autos, Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão: , **por unanimidade, acolhendo o voto por seus jurídicos fundamentos, deste Recurso de Embargos, interposto pelo Advogado Gladimir Chiele, Administrador do Executivo no exercício de 2009, uma vez necessários à sua , decide por seu provimento escrito no item 2.3,inalterados os demais tópicos da decisão ora 13-04-2016.***

Entretanto, em razão desta glosa ter sido citada no decorrer do processo, em que pese não constar do ultimo relatório de calculo das glosas, incluímos em nossa manifestação, para fins de apreciação em Plenário, acompanhando o entendimento do nobre relator do TCE, para desconstituir a glosa.

Glosas sobre a Inconsistência na Prestação de Contas de Convênio (Item 8.1) .

Em relação a esta glosa o TCE questiona Convênio com o Sindicato da Hotelaria, Restaurantes, Bares e Similares da Região das Hortênsias com o objetivo de promover a cidade de Gramado. Também questiona o modo como se deu a comprovação de serviços contratados e efetivamente prestados.

No que diz com o Convênio, a questão para além de jurídica, é política: bem sabemos a importância de tais iniciativas para o bom desenvolvimento da principal atividade econômica de nossa cidade. O apontamento, na verdade, não refere nenhuma irregularidade efetiva, portanto, mas somente especulações.

Neste aspecto, não vejo razões para afastar o que referiu a Dra. Aline Ecker Risatto em sua decisão no Processo judicial que trata deste aponte. Não há como não concordar com a Magistrada:

Em relação às alegadas irregularidades na prestação de contas do convênio, os valores foram a ele destinados, não havendo nenhuma espécie, em cognição sumária, de desvio ou ilicitude. Ora, as notas fiscais n.ºs 173, 182, 192775, 3556, 794 e 172

(fls. 103/108) são claras ao demonstrarem a destinação específica do convênio firmado. Assim, demonstrada a boa-fé do autor na destinação dos valores ao convênio firmado, o que é fundamental para a promoção da cidade no nordeste, tornando evidente o turismo da localidade.

Por sua vez, em relação à prestação de serviços, o TCE procede de forma similar, questionando muito mais o mérito do serviço do que alguma possível irregularidade.

Assim, também não vejo motivos para a manutenção das glosas.

Glosas sobre Não Retenção do Imposto de Renda na Fonte sobre Adicional de 1/3 de Férias de Agentes Políticos (Item 9.1)

Aqui o TCE imputa ao gestor a responsabilidade pelo pagamento do Imposto de Renda que deve ser pago pelos agentes políticos que efetivamente receberam o adicional de férias.

Não vejo como prosperar tal imputação, uma vez que, mesmo que possa ter havido falha na retenção do imposto, ele ainda assim é devido pelo próprio agente político que percebeu a remuneração, de modo que a eventual não-retenção não causa nenhuma prejuízo, nem ao Município, nem ao Tesouro Municipal. Tal fato inclusive é reconhecido pela jurisprudência citada pela defesa.

Uma vez mais, não vejo motivos para a manutenção da glosa.

Por tais motivos, repito: há uma percepção geral de que nunca houve dolo lesivo ao patrimônio por parte do gestor municipal. Da mesma forma, quando algum possível prejuízo foi verificado, prontamente foram tomadas as providências para a busca do ressarcimento aos cofres municipais.

Assim sendo, não vejo razões para punir o gestor municipal. Portanto, voto pela aprovação das contas manutenção da aprovação das Contas de Gestão do Poder Executivo Municipal, referentes ao ano de 2009,

com a exclusão de todas as glosas e da multa aplicada pelo TCE nos autos do Processo de Contas nº 004868-0200/09-0 que lá tramitou.

Glosa sobre serviços de consultoria – insuficiência de documentação e falta de prestação de serviços – Item 11.1

Em relação a esta glosa, o TCE questiona o formalismo dos atos da administração pública, impondo que seus resultados deveriam possuir suporte documental mais consistente para demonstrar a realização das atividades, com a evidência de qualidade nos serviços prestados. Entendeu o TCE que houve inexistência de documentação comprobatória quanto a execução das atividades realizadas pelas consultorias contratadas pelo município, porquanto a auditada teria se limitado a apresentar relatórios sucintos tão somente sobre as atividades que teriam sido desenvolvidas, e pouco referindo sobre o resultado deste trabalho em face dos custos e do tempo demandado, não propiciando um grau de certeza quanto ao atendimento do interesse público.

Em sua defesa, o gestor argumenta que o TCE não questiona o mérito da contratação realizada pela administração, mas se resume a questionar suspeitas sobre a efetiva prestação dos serviços contratados, visto que os documentos comprobatórios foram elaborados em sua maioria, pela própria administração.

Na defesa, alega o gestor que a Constituição federal, no art. 19, II, estabelece que um ente político "não pode recorrer a fé aos documentos dos demais entes". E que, caso entendesse o TCE pela inidoneidade dos documentos apresentados, deveriam os auditores ter buscado prova em contrário, ouvindo servidores que participaram dos treinamentos, por exemplo, o que não foi realizado.

De fato, analisando as informações trazidas pelos auditores do TCE, constante do processo de contas, foi possível apurar que houveram documentos produzidos pela administração pública atestando o resultado dos serviços prestados, onde a execução e fiscalização do contrato foi acompanhada por um representante da administração municipal, designado para tal, a quem competiu emissão do atestado de execução dos serviços contratados, em conformidade com os termos do contrato. Tudo isso foi cumprido, em consonância com o que estabelece a lei.

 Ou seja, não houve má-fé do administrador, tampouco deixou o administrador de cumprir os contratos firmados, efetuando o pagamento aos prestadores de serviços contratados. Menos ainda os serviços deixaram de ser

realizados, com o devido acompanhamento por um fiscal, a quem competia a avaliação dos resultados.

Neste cenário, só caberia ao ex-prefeito tomar medidas adversas, se tivesse sido informado pelo fiscal do contrato que a prestação de serviços não havia sido executada adequadamente, o que não ocorreu.

Portanto, injusta a glosa gerada para devolução aos cofres públicos de todo valor dispendido com as respectivas consultorias, sob o argumento que a documentação gerada foi inconsistente, e que não permitiu confirmar que os objetivos estabelecidos nos contratos tenham sido plenamente atingidos.

CONCLUSÃO DO VOTO

Diante dos fundamentos legais e constitucionais que dos autos já constam, bem como com fundamento no parecer jurídico desta Casa, esta relatoria **acolhe a defesa apresentada pelo Sr. Nestor Tissot para fins de julgar integralmente aprovadas as Contas de Gestão do Poder Executivo Municipal, referentes ao ano de 2009, com a exclusão de todas as glosas e da multa aplicada pelo TCE nos autos do Processo de Contas nº 004868-0200/09-0.**

Sala das Comissões, em 28 de setembro de 2017.

- Vereador Sr. Ulisses Oliveira
Ulisses Oliveira
relator