

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

Parecer nº 03/2017

Data: 28 de agosto de 2017.

Matéria: Contas do Município de Gramado referente ao ano de 2011.

Relator: Ver. Dr. Ubiratã.

**Ementa: Apreciação de Contas de Gestão do Poder Executivo Municipal, referentes ao ano de 2011. 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 2011 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 000981-0200/11-6 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\$ 1.300,00 (um mil e trezentos reais) e fixação de débito no valor nominal original de R\$ 133.516,31 (cento e trinta e três mil quinhentos e dezesseis reais e trinta e um 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 Executivo<sup>1</sup>. A Suprema Corte, portanto, estabeleceu de modo claro que cabe à Câmara de

<sup>1</sup> 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

Vereadores julgar, enquanto que ao Tribunal de Contas cabe opinar, auxiliando o Legislativo no seu papel.

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:

*(...) 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, o qual trata exatamente das mesmas contas de gestão ora analisadas:

(...) 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 de Insalubridade em Desacordo à Legislação e ao Laudo Técnico (Item 1.1); sobre Pagamento Irregular de Gratificação Natalina (Item 1.2) e sobre Pagamento de Horas Extras em Acúmulo Ilegal com Parcela Indenizatória (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 desse valor.

**Glosas sobre Pagamento Irregular de Férias sobre Vantagens Indenizatórias (Item 1.3)**

O Administrador afirma que foi instaurado processo administrativo nº 3.511/2013, no qual se chegou à conclusão pela legalidade dos pagamentos, visto que o artigo 102 da Lei Municipal 2914/2011 faz expressa referência à "remuneração". Diz que remuneração é o conjunto formado pelo vencimento e pelas vantagens percebidas, e que no cálculo das férias devem incidir todas as verbas recebidas pelo servidor.

A divergência, nesse tópico, é quanto à interpretação da lei. O TCE fez uma interpretação literal do disposto no art. 20 da Lei Municipal nº 2.914/2011. Mas essa não nos parece ser a melhor forma de entender a controvérsia.

A Corte de Contas entendeu que, se a legislação dizia que a verba era paga a título indenizatório, ela não poderia integrar a base de cálculo das férias do servidor, por serem indenizações e não remuneração pelo trabalho prestado.

Ao analisarmos aprofundadamente os benefícios previstos no art. 20, verificamos que a defesa do gestor tem a razão no ponto. Isso porque é possível constatar que não se tratam de indenizações, mas de verdadeiras verbas remuneratórias. E isso por uma simples razão. O art. 20 disciplina uma remuneração especial para servidores ocupantes de cargos diferenciados, com prestação de serviço em horários variados e sem necessidade de prestação de contas. Ou seja, não há uma indenização por um gasto específico realizado, mas sim uma remuneração pela característica do serviço prestado. E foi precisamente porque essa era a característica da verba que o texto legal foi alterado, em 2016.

Fácil verificar, portanto, que a interpretação literal feita pelo TCE tratou a questão de forma simplória, sem atentar ao verdadeiro sentido do texto legal.

Logo, também neste ponto, não há razão para acolher o parecer que sugeriu a glosa desse valor.

### **Glosas sobre Irregularidades em Prestação de Contas do CONSEPRO (Item 2.2)**

Esta glosa é uma das que chama mais a atenção. Isso porque não apenas glosa similar, referente ao ano de 2010 foi afastada pelo próprio TCE no processo de contas respectivo, como também pelo que referiu a Dra. Aline Ecker Risatto em sua decisão no Processo judicial que trata deste apontamento.

Não há como não concordar com a Magistrada:

*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.*

Assim, também 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 2011, com a exclusão de todas as glosas e da multa aplicada pelo TCE nos autos do Processo de Contas nº 000981-0200/11-6 que lá tramitou.

### 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 2011, com a exclusão de todas as glosas e da multa aplicada pelo TCE nos autos do Processo de Contas nº 000981-0200/11-6.**



Sala das Comissões, em 28 de setembro de 2017.

Veraceli Da Ulvesti Leiva

Ulvesti  
Relator