

ACÓRDÃO TC-507/2015 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-2344/2010 (APENSO: 4596/2010)
JURISDICIONADO - CÂMARA MUNICIPAL DE MARATAÍZES
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (EXERCÍCIO DE 2009)
RESPONSÁVEL - LUIZ CARLOS SILVA ALMEIDA

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (EXERCÍCIO DE 2009) - 1)
CONTAS REGULARES - QUITAÇÃO - RATIFICAÇÃO DO
ACÓRDÃO TC 129/2011 - 2) DETERMINAÇÕES - 3)
ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual e do Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Marataízes, referentes ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do senhor Luiz Carlos Silva Almeida – Presidente da Câmara Municipal.

1.1 Prestação de Contas Anual - Processo TC 2344/2010

A Prestação de Contas da Câmara Municipal de Marataízes relativa ao exercício de 2009 foi encaminhada a este Tribunal em 24 de março de 2010, conforme Ofício 28/2010-GAB/PRES, dentro, portanto, do prazo regimental.

A análise técnica formalizada pela 5ª Secretaria de Controle Externo no **Relatório Técnico Contábil RTC 156/2010** (fls. 129/152) registrou os seguintes indicativos de irregularidades:

Item	Indicativos de Irregularidades	Base Normativa
2.1.1.	Abertura de créditos adicionais por Portaria	Art. 42 da Lei 4.320/64
3.1.1.	Não contabilização de receita e despesa	Lei 4320/64, arts. 85, 89, 93, 101 a 105
4.1.1.	Saldos de contas de ativo e passivo não movimentadas no exercício	Lei 4320/64, arts. 85, 87, 93, 101 a 105
4.1.2.	Divergência no saldo inicial da dívida fundada entre Câmara e consolidado da Prefeitura	Lei 4320/64, arts. 85, 87, 88, 89, 93, 101 a 105

Tais indícios de irregularidades foram apontados na **Instrução Técnica Inicial ITI 534/2010** (fls. 166/167), ensejando a **Decisão Preliminar TC 302/2010** (fl. 174) pela citação do agente responsável, cujas justificativas são juntadas tempestivamente às fls. 180/184, com documentação de suporte às fls. 185/188.

Em seguida, foi elaborada a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 78/2010** (fls. 191/197), a qual concluiu pela regularidade das contas no aspecto técnico-contábil, nos termos do art. 59, I da Lei Complementar 32/93 e alterações posteriores, sugerindo, ainda, a recomendação ao Chefe do Legislativo para que providencie a cobrança do crédito descrito no item II.II (item 3.1.1 do RTC), observados a legislação municipal, o art. 39 da Lei 4.320/64 e a Lei 6.830/80.

Foram, então, os autos encaminhados à 5ª Secretaria de Controle Externo, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 126/2011** (fls. 199/210), opinando no mesmo sentido da análise contábil conclusiva. Demonstrou, ainda, o atendimento aos limites constitucionais e legais, nos seguintes termos:

III - LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

1 – DESPESAS COM PESSOAL

Base Legal: Alínea a, inciso III, do artigo 20 e artigo 22 da Lei Complementar 101/00.

Foi constatado, a partir da análise dos dados encaminhados, que o Poder Legislativo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais o montante de

R\$ 1.271.052,42 resultando, desta forma, numa aplicação de 3,03% em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício.

Concluimos, portanto, que foram cumpridos os limites legal e prudencial estabelecidos nos artigos 20, inciso III, alínea "a" e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/00, conforme demonstrado a seguir:

PODER LEGISLATIVO	
Total da despesa líquida com pessoal	R\$ 1.271.052,42
Receita corrente líquida – RCL	R\$ 41.964.326,04
% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL	3,03%
Limite legal (alínea "a" do inciso III do art. 20 da LRF) - <6%>	R\$ 2.517.859,56
Limite prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <5,70%>	R\$ 2.391.966,58

2 – GASTO TOTAL COM SUBSÍDIOS DE VEREADORES

Base Legal: Art. 29, inciso VII da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 1/1992

Conforme evidenciado no quadro a seguir, a Câmara Municipal cumpriu o limite constitucional de gastos com o total de subsídios pagos aos vereadores, estando abaixo do limite imposto pelo art. 29, inciso VII da Constituição da República de 1988 (não ultrapassou os cinco por cento da receita do município), como segue:

Limitação Total	
Receitas Municipais não Vinculadas - Base Referencial Total	R\$ 37.085.063,34
% Máximo de Comprometimento com Subsídios	5,00%
Limite Máximo de Gastos com Subsídios Totais	R\$ 1.854.253,17
Aplicação Total	
Gasto Total com Subsídios dos Vereadores	R\$ 421.776,33
Limite Máximo de Gastos com Subsídios Totais	R\$ 1.854.253,17
Aplicação (em Atenção) ao Limite Constitucional	(R\$ 1.432.476,84)

Em relação ao limite individual, observou-se o pagamento de verba indenizatória ao Presidente da Câmara, pagamento este já abordado no processo de auditoria ordinária (TC 4596/2010).

3 - GASTOS COM A FOLHA DE PAGAMENTO DO PODER LEGISLATIVO

Base Legal: § 1º do artigo 29-A da Constituição da República de 1988, incluído pela Emenda Constitucional 25/2000

No exercício de 2009, a Câmara Municipal cumpriu o limite constitucional permitido ao Legislativo de gastos com a folha de pagamentos (contido no § 1º do artigo 29-A da Constituição Federal), conforme evidenciado no quadro a seguir:

Limite	
Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos no Exercício	R\$ 1.937.633,97
% Máximo de Gasto com Folha de Pagamento	70,00%

Limite Máximo Permitido de Gasto com a Folha de Pagamento	R\$ 1.356.343,78
Aplicação	
Total da Despesa Legislativa com Folha de Pagamento	R\$ 1.091.719,05
Limite Máximo Permitido Gasto com a Folha de Pagamento	R\$ 1.356.343,78
Aplicação em Atenção ao Limite Constitucional	(R\$ 264.624,73)

4 - GASTO TOTAL DO PODER LEGISLATIVO

Base Legal: Artigo 29-A, I da Emenda Constitucional nº 25

Em observância às disposições contidas no Art.29-A da Emenda Constitucional nº 25, apurou-se o limite máximo permitido de gasto com o Poder Legislativo no montante de R\$ 1.936.888,32, e o valor efetivamente gasto com a Câmara no exercício de 2009 foi de R\$ 1.788.150,46, conforme evidenciado no quadro a seguir.

Limite	
Receitas Tributárias e Transferências de Impostos - Ex. Anterior.	R\$ 24.211.104,03
% Máximo de Gasto do Legislativo - cfe dados populacionais	8,00%
Limite Máximo Permitido de Gastos do Poder - exceto Inativos	R\$ 1.936.888,32
Aplicação	
Gasto Total do Poder Legislativo, exceto Inativos	R\$ 1.788.150,46
Limite Máximo Permitido de Gastos do Poder - exceto Inativos	R\$ 1.936.888,32
Saldo Financeiro a ser Deduzido do Gasto Total *	R\$ 0,00
Aplicação em Atenção ao Limite Constitucional	(R\$ 148.737,86)

* De acordo com o Parecer-Consulta TCEES nº 11/2002

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Domingos Augusto Taufner (**Parecer PPJC 1025/2011** - fls. 215/217).

O **Acórdão 129/2011** (fls. 230/232) foi prolatado em conformidade com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas pela **regularidade das contas** no aspecto técnico-contábil.

1.2 Relatório de Auditoria (Processo TC 4596/2010 - em apenso)

Trata-se do Relatório de Auditoria Ordinária da Câmara Municipal de Marataízes, referente ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do senhor Luiz Carlos Silva Almeida – Presidente da Câmara Municipal.

Em cumprimento ao Plano e Programa de Auditoria 114/10 (fls. 01/04), a 5ª Secretaria de Controle Externo fez juntar o **Relatório de Auditoria Ordinária RA-O 116/2010** (fls. 05/16 e anexos), cujos indícios de irregularidades foram apontados na **Instrução Técnica Inicial ITI 675/2010** (fls. 190/197), sugerindo a citação do responsável.

Mediante a **Manifestação Técnica da Chefia MTC 198/2010** (fls. 199/205), a Secretaria Geral de Controle Externo, então denominada Controladoria Geral Técnica, sugeriu o afastamento da sanção e do ressarcimento proposto pela auditoria em razão do pagamento de verba indenizatória ao Presidente da Câmara acima do teto constitucional, tendo em vista ter sido o procedimento adotado por esta Egrégia Corte de Contas em outros processos, elaborando, conseqüentemente, a **Instrução Técnica Inicial IT 776/2010** (fls. 202/205) excluindo tal inconsistência.

O então Conselheiro Relator, Elcy de Souza, deixou de atender a manifestação exarada pela Controladoria Geral Técnica, e acolheu *in totum* os termos da Instrução Técnica Inicial ITI 675/2010 (**Voto** às fls.209/222).

Entretanto, o Plenário acompanhou o voto vista do Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (fls. 224/227) no sentido de suprimir a irregularidade referente ao pagamento de verba indenizatória acima do limite constitucional. Nestes termos foi exarada a **Decisão Preliminar TC 598/2010** (fl. 228) pela citação do agente responsável, cujas justificativas são juntadas tempestivamente às fls. 235/262 pelo senhor Willian de Souza Duarte em 21/01/2011 e ratificadas pelo responsável, senhor Luiz Carlos Silva Almeida, no dia 17/02/2011 (fl. 268 e 274/280).

Foram então os autos encaminhados ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 3389/2013** (fls. 283/304), opinando pela manutenção das seguintes inconsistências apontadas em auditoria, ambas sob responsabilidade do senhor Luiz Carlos Silva Almeida:

3.1 — PRORROGAÇÃO CONTRATUAL IRREGULAR, ULTRAPASSANDO A VIGÊNCIA DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

Base Legal: Infringência ao artigo 57, caput, da Lei nº 8.666/93.

3.2 — PRORROGAÇÃO IRREGULAR DE CONTRATO ULTRAPASSANDO O LIMITE DA MODALIDADE LICITATÓRIA

Base Legal: Infringência ao artigo 23, inciso b, da Lei 8.666/93.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas à fl. 307, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luís Henrique Anastácio da Silva (Parecer PPJC 2033/2014).

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito encontra-se devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Da análise dos autos, verifica-se que ambas irregularidades apontadas em sede de Auditoria Ordinária se referem à mesma contratação. Ao adquirir 22.000 litros de gasolina comum mediante o Convite nº 4/2009 no exercício de 2009, e prorrogar tal fornecimento até 31/12/2010, o gestor tanto teria ultrapassado a vigência do respectivo crédito orçamentário, quanto excedido o limite legal previsto para contratações em tal modalidade licitatória.

Quanto ao excesso ao limite legal previsto para a modalidade licitatória do convite, a Equipe Técnica entendeu que, com o aditamento, o valor do contrato foi elevado para R\$ 107.200,00.

De fato, a jurisprudência pátria é reiterada no sentido de que a modalidade de licitação deve ser escolhida segundo a estimativa do valor do contrato pelo seu prazo final pretendido.

Não se pode olvidar, entretanto, que o alegado excesso ao limite da modalidade licitatória não chegou a ocorrer de fato, mas apenas em tese. Conforme registrou o responsável em sua defesa, dos 22.000 litros previstos, apenas 12.156,82 litros haviam sido efetivamente comprados. Consequentemente, do valor total inicialmente contratado - R\$ 58.960,00 -, apenas R\$ 26.379,72 foram gastos.

Assim, mesmo que tenha havido falha de planejamento da Administração ao superestimar a demanda do ente pelo objeto a ser contratado, não se pode concluir que tenha havido excesso na modalidade licitatória contratada, já que os valores efetivamente despendidos encontram-se dentro do limite para a contratação mediante convite. **Entendo, portanto, que deva ser afastada a irregularidade apontada.**

Relativamente à **prorrogação contratual ultrapassando a vigência do crédito orçamentário**, é certo que a exceção prevista no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93 se restringe aos contratos visando à prestação de serviços executados de forma contínua, não podem ser aplicada interpretação extensiva para abarcar os contratos de fornecimento. Tal é o entendimento majoritário tanto na doutrina como na jurisprudência, conforme demonstram os precedentes transcritos na Instrução Técnica Conclusiva ITC 3389/2013.

No entanto, o gestor não procedeu de forma contrária à lei por mera liberalidade. Sua ação se deu em decorrência de manifestação exarada pelo Procurador da Câmara Municipal de Marataízes no sentido do cabimento da prorrogação da vigência do contrato com base no inciso II do art. 57 da Lei 8.666/93

Ressalta-se que, em tal Parecer, o douto Procurador limita-se a embasar sua tese em trecho da obra de Diógenes Gasparini segundo a qual *a vigorosa aplicação de tal dispositivo legal vem sendo flexibilizada*. Nem o ilustre doutrinador, ou o Procurador citam qualquer precedente jurisprudencial que corrobore tal flexibilização. Ao contrário, todos os Acórdãos do Tribunal de Contas da União transcritos pelo Procurador tratam apenas da prorrogação de contratos de serviços continuados.

Em que pese a fragilidade da tese adotada, é mister considerar que o gestor foi levado a prorrogar indevidamente o contrato ultrapassando a vigência do crédito orçamentário por recomendação do Procurador Municipal, em Parecer que entendeu devidamente motivado.

Tendo em vista que a irregularidade em tela foi a única subsistente após análise tanto das contas quanto dos atos de gestão, e que o erro foi cometido a partir de orientação do Procurador Municipal para que o gestor procedesse de tal forma, **entendo que o apontamento da inconsistência deve ser substituído por uma determinação** para que a Administração não enquadre o contrato de fornecimento de combustíveis na possibilidade de prorrogação contratual prevista no art. 57, inc. II da Lei 8.666/93.

3 DISPOSITIVO

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **divergindo** do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

3.1 Para que sejam julgadas **REGULARES** as contas da **Câmara Municipal de Marataízes**, relativas ao exercício de **2009**, sob a responsabilidade do senhor **Luiz Carlos Silva Almeida**, na forma do inciso II do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012, dando plena **quitação** ao responsável, nos termos do artigo 85 do mesmo diploma legal, **ratificando-se os termos do Acórdão TC-129/2011**, pela regularidade das contas;

3.2 Para que seja **determinado** ao atual Presidente da Câmara Municipal de Marataízes, com amparo no inciso III do artigo 57 da Lei Complementar 621/2012 que:

3.2.1 Observe as legislações existentes acerca da obrigatoriedade da implantação do Sistema de Controle Interno: art. 152 da Lei Orgânica Municipal; artigo 76, da Constituição Estadual; artigos 70 e 74 da Constituição Federal; e Resolução TC nº 227/2011;

3.2.2 Não enquadre o contrato de fornecimento de combustíveis na possibilidade de prorrogação contratual prevista no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93;

3.2.3 Atente ao fato de que nenhuma licitação pode ser desencadeada sem que a Administração previamente estime os custos da contratação. A partir dessa estimativa, a Administração definirá a modalidade de licitação a ser adotada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2344/2010, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia doze de maio de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Julgar **regulares** as contas da Câmara Municipal de Marataízes, relativas ao exercício de 2009, sob a responsabilidade do Senhor Luiz Carlos Silva Almeida, na forma do inciso II do artigo 84 da Lei Complementar 621/2012, dando-se plena **quitação** ao responsável, nos termos do artigo 85 do mesmo diploma legal, ratificando-se, pois, os termos do Acórdão TC-129/2011, pela regularidade das contas;

2. Determinar ao atual Presidente da Câmara Municipal de Marataízes, com amparo no inciso III do artigo 57 da Lei Complementar 621/2012 que: **a)** observe as legislações existentes acerca da obrigatoriedade da implantação do Sistema de Controle Interno: art. 152 da Lei Orgânica Municipal; artigo 76, da Constituição Estadual; artigos 70 e 74 da Constituição Federal; e Resolução TC nº 227/2011; **b)** não enquadre o contrato de fornecimento de combustíveis na possibilidade de prorrogação contratual prevista no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93; e **c)** atente ao fato de que nenhuma licitação pode ser desencadeada sem que a Administração

previamente estime os custos da contratação. A partir dessa estimativa, a Administração definirá a modalidade de licitação a ser adotada; e

3. Arquivar os presentes autos, após o trânsito em julgado.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária de julgamento os Senhores Conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, no exercício da Presidência, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Relator, José Antônio Almeida Pimentel, Sérgio Manoel Nader Borges e o Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 12 de maio de 2015.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

No exercício da Presidência

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

DR. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas em substituição ao Procurador-Geral

Lido na sessão do dia:

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-Geral das Sessões