



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

PPJC 3915/2015

Processo: **3061/2013**
Assunto: **Prestação de Contas Anual**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo**
Exercício: **2012**
Responsável: **Edson Soares Benfica – Prefeito Municipal**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual, concernente ao **exercício financeiro 2012** - último exercício do mandato eletivo que se iniciara em 2009 -, da Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, sob a responsabilidade de **Edson Soares Benfica**.

Após o exame dos balanços e demonstrativos apresentados, a Unidade Técnica – **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 80/2015** e **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 2455/2015** - recomendou a **REJEIÇÃO** das contas em virtude dos seguintes indicativos de irregularidades:

- **PODER EXECUTIVO**

Base Legal: *Artigo 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei 101/00;*

- **DESPESA CONSOLIDADA – (EXECUTIVO/LEGISLATIVO)**

Base Legal: *Artigo 19 da Lei Complementar 101/00;*

¹ **Art. 55.** São etapas do processo:

[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



- **REMESSA E PUBLICAÇÃO DE DADOS E PARECERES DE ALERTA PERTINENTES AO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO E AO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF**
Base Legal: art. 59, §1º, incisos I a IV, da Lei Complementar 101/2000;
- **FINAL DE MANDATO**
Base Legal: *Artigo 42 da Lei Complementar 101/00.*

Pois bem.

Cotejando a análise meritória realizada pela competente Área técnica, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva revela-se consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, para evitar repetições desnecessárias, independente de transcrição, esta passa a fazer parte integrante deste Parecer pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

Portanto, ante a completude da manifestação técnica acima citada, para evitar iterações, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

Inicialmente, cumpre registrar que o Gestor não encaminhou quaisquer documentações ou justificativas acerca dos apontamentos das irregularidades indigitadas, escusando-se do cumprimento de obrigação inerente ao exercício do mandato, sendo, portanto, lamentável a constatação de que o Gestor, o qual, em verdade, é depositário da confiança recebida na administração de recursos públicos, manteve-se inerte em relação a este Órgão de Controle Externo.

Por seu turno e a despeito desta ocorrência, imperioso ressaltar que as irregularidades mantidas pelo Corpo Técnico desta colenda Corte maculam a prestação de contas em análise, as quais se consubstanciam em gravíssimas infrações à norma constitucional e legal, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, emitir Parecer Prévio recomendando sua rejeição, nos termos preconizados pelo art. 80, inciso III, da LC n. 621/12³.

Senão, veja-se.

³ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:
[...]
III - pela **rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



No que tange ao **item 1.1 da ICC 50/2015 (Poder Executivo)**, verifica-se que o município de Alto Rio Novo, no exercício em análise, quando se observa a despesa de pessoal, considerando-se os limites específicos - segregados na esfera municipal pelos Poderes Executivo e Legislativo -, nos termos preconizados pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, constata-se que, em relação ao Poder Executivo, quedou-se demonstrado a despesa acima do **limite legal**, estipulado em lei (**54%**), perfazendo um dispêndio total de **56,81%**, extrapolando, nestes moldes, os ditames do art. 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/00)⁴.

Com efeito, a irregularidade praticada é causa de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo classificada como gravíssima pela Resolução nº. 17/2010 da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, *verbis*:

04. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

Veja-se, inclusive, que a necessidade de limitar gastos com pessoal - um dos pilares normativos da LRF -, advém da própria Carta Magna, nos seguintes termos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.**

O descumprimento dos limites estipulados nos art. 19 e 20 da LRF, inclusive, são considerados pelo Tribunal Regional Eleitoral como de extrema gravidade, impondo ao Gestor a sanção de inelegibilidade. Veja-se, pois:

Ementa: . ELEIÇÕES 2012. RECURSOS ELEITORAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. PRIMEIRO RECURSO. CANDIDATO A PREFEITO. PRELIMINAR. AFASTADA. INELEGIBILIDADE. ARTIGO 1º , INCISO I , ALÍNEA 'G' DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 /90. INDEPENDÊNCIA DO PODERJUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS. SUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICO. **DESAPROVAÇÃO DE CONTAS PELA NÃO OBSERVÂNCIA DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL E NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL ORIUNDO DO FUNDEF. IRREGULARIDADES QUE CARACTERIZAM**

⁴ **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:
[...]
III - na esfera municipal:
[...]
b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO CARACTERIZADO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONCRETIZADA. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. SEGUNDO RECURSO. CANDIDATO A VICE-PREFEITO. CONVENÇÃO ANULADA. NÃO PREENCHIMENTO DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. (TRE-PR - 54.2012.616.0161 RE - RECURSO ELEITORAL : REL 19954 PR) (g.n)

Diga-se, ademais, que inobservado os comandos legais, incorreu o Chefe do Executivo no crime de responsabilidade descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67⁵, praticando a conduta ilícita tipificada descrita como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Quanto à despesa consolidada com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo - **item 1.2 da ICC 50/2015 (Despesa Consolidada – Executivo/Legislativo)**, manteve-se dentro do **limite legal** global previsto no art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ - correspondentes a **60%** (sessenta pontos percentuais) -, pois alcançou o percentual de **59,87%** (cinquenta e nove vírgula oitenta e sete pontos percentuais), superior, todavia, ao **limite prudencial**⁷ de **57%** (cinquenta e sete pontos percentuais) e ao **limite de alerta**⁸ de **54%**, (cinquenta e quatro pontos percentuais).

Entretanto, a despeito de o Município ter recebido Pareceres de Alerta acerca da transposição dos referidos **limites de alerta e prudencial**, observa-se que o Gestor

⁵ **Art. 1º** São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...]

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

⁶ **Art. 19.** Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

⁷ **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso.

⁸ **Art. 59.** [...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...]

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;



manteve-se inerte, não adotando as medidas restritivas impostas pelo § único do art. 22, da Lei de Responsabilidade Fiscal⁹.

No que se refere ao **item 1.3 da ICC 50/2015 (Remessa e Publicação de Dados e Pareceres de Alerta Pertinentes ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e ao Relatório de Gestão Fiscal – RGF)**, observa-se que o Gestor não encaminhou documentação ou justificativa informando as providências adotadas pela Prefeitura, quanto aos 15 (quinze) Pareceres de Alerta formalizados e encaminhados por esta Corte¹⁰, no exercício 2012, desatendendo, com isso, a legislação que o obriga a prestar contas dos recursos públicos que administra.

Relativamente ao **item 1.4 da ICC 50/2015 (Final de Mandato)**, saliente-se que a norma moralizante do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000¹¹ - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o Gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no curso de seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Na espécie, depois da devida análise técnico-contábil das informações extraídas dos autos, a Área Técnica demonstrou a existência de despesas no expressivo valor de **R\$ 5.524.141,31 (cinco milhões quinhentos e vinte e quatro mil, cento e quarenta e um reais e trinta e um centavos)** - sendo **R\$ 960.732,39** de

⁹ **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

¹⁰ Processos TC 4042, 1125, 0415, 6603, 6510, 2110, 2498, 2717, 4034, 4041, 5422, 1124, 5530, 125, 6604, todos de 2012, e 2684/2013.

¹¹ **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.



insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar não vinculado e **R\$ 4.563.408,92** de insuficiência financeira para a cobertura de restos a pagar vinculados à educação - **sem lastro financeiro suficiente no caixa municipal**, transferindo-se a dívida para o próximo mandatário, provocando, portanto, flagrante desequilíbrio nas contas públicas.

De igual forma, a irregularidade praticada é causa de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo classificada como gravíssima pela Resolução nº. 17/2010 da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, *verbis*:

DA 01. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_01. Contracão de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, *caput* e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

Ademais, com tal proceder, incorreu o agente no crime **de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)¹², o qual, complementando o art. 42 da Lei Complementar 101/00, objetiva tutelar veementemente as finanças públicas quanto à correta gestão do dinheiro público, bem como assegurar a moralidade e a probidade administrativa.

Entretantes, não se vislumbra, nesse momento, a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00¹³, conforme sugerido pela Unidade Técnica, pois o mero descumprimento do art. 42 da LRF não encontra subsunção nos referidos normativos.

¹² **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)**

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

¹³ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.



Faz-se necessário demonstrar que o administrador deixou de efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, o que redundaria na contração de despesa sem a cobertura de caixa no final de mandato.

Em razão disso, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES¹⁴, caso mantido no Parecer Prévio o apontamento descrito no item **1.4 d ICC 50/2015 (Final de Mandato)**, deve-se formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/128 c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00.

Outrossim, convém enfatizar que as irregularidades cometidas pelo Poder Executivo de Alto Rio Novo, no exercício financeiro 2012, ultrapassaram, mais uma vez, a esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa**, tendo em vista que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*”, Lei n. 8.429/92¹⁵).

Portanto, o rigorismo do legislador em censurar a referida conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a relevância dispensada ao tema, não podendo entender-se diferentemente na seara administrativa; interpretação que conduz à conclusão de que as contas *sub examine* encontram-se inquinadas de graves irregularidades, que ensejam a emissão de Parecer Prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13¹⁶.

¹⁴ **Art. 134.** Verificada, no exame das contas anuais de governo, irregularidade decorrente de atos de gestão sujeitos ao julgamento do Tribunal, será determinada a formação de processo apartado, com o objetivo de:

[...]

III - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso.

[...]

§ 2º A formação de processo apartado dar-se-á mediante a juntada da decisão que determinar a sua constituição e de peças do processo originário ou reprodução de cópias necessárias à sua instrução.

Art. 281. Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original.

¹⁵ **Art. 11.** Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, **legalidade**, e lealdade às instituições, e notadamente:

¹⁶ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]



Nesse sentido, configuradas as irregularidades e, mais, a gravidade da conduta do gestor, propugna-se pela emissão de Parecer Prévio recomendando-se à Câmara Municipal de Alto Rio Novo - legítima representante da sociedade e juiz natural da causa -, a rejeição das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo municipal.

Diante do exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de **Alto Rio Novo**, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade dos senhor **Edson Soares Benfica**, na forma do art. 80, inciso III, da LC nº. 621/12¹⁷ c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual¹⁸;

2 – sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único¹⁹, 134, inciso III, e § 2º²⁰ e 281²¹ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/00²²;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

¹⁷ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

III - **pela rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

¹⁸ **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

[...]

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até doze meses, a contar do seu recebimento;

¹⁹ **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

Parágrafo único. Quando da elaboração do parecer a que se refere o inciso II deste artigo, verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constaram da instrução ou a ausência de agentes na relação processual, essas poderão ser objeto de instrumento em apartado, sem prejuízo da continuidade do feito.

²⁰ **Art. 134.** Verificada, no exame das contas anuais de governo, irregularidade decorrente de atos de gestão sujeitos ao julgamento do Tribunal, será determinada a formação de processo apartado, com o objetivo de:

III - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso.

§ 2º A formação de processo apartado dar-se-á mediante a juntada da decisão que determinar a sua constituição e de peças do processo originário ou reprodução de cópias necessárias à sua instrução.

²¹ **Art. 281.** Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original.

²² Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]



3 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que 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 LRF²³.

Vitória, 24 de julho de 2015.

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

²³ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)