



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

PPJC 354/2016

Processo: **2810/2014**
Assunto: **Prestação de Contas Anual - Governo**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte**
Exercício: **2013**
Responsável: **Ubaldo Martins de Souza – 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.

1 RELATÓRIO

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual de Governo, concernente ao **exercício financeiro 2013**, da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, sob responsabilidade do Senhor **Ubaldo Martins de Souza**.

Evidencia-se da leitura da **Instrução Contábil Conclusiva ICC 296/2015** (fl. 340/372), que o Corpo Técnico da 4ª Secretaria de Controle Externo, após análise das **justificativas** acostadas aos autos pelo Responsável (fl. 66/85), opinou pela **rejeição** das contas da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, apoiada na manutenção do seguinte indicativo:

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;



- Valor aplicado em Despesas com Pessoal superior aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (item 4.2.1 do RTC 315/2015 e 1.1 desta Instrução Contábil Conclusiva).

Ato contínuo, seguindo os trâmites regimentais, os autos foram enviados ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, que se manifestou por intermédio da **Instrução Técnica Conclusiva ITC 5460/2015** (fl. 378), na qual assentiu com a proposta conclusiva da **ICC 296/2015**. Veja-se, então:

4 CONCLUSÃO

*Após análise técnica das justificativas e documentos apresentados e considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas sob responsabilidade do senhor Ubaldo Martins de Souza, Prefeito Municipal no exercício de 2013, em face da manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:*

Valor aplicado em Despesas com Pessoal superior aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (item 4.2.1 do RTC 315/2015 e 1.1 desta Instrução Contábil Conclusiva).

Após, aportaram os autos neste Ministério Público de Contas com vistas à manifestação, conforme art. 38, II da Resolução 261/2012³.

2 FUNDAMENTOS

Cotejando-se a completude da análise meritória realizada pela competente Área Técnica, verifica-se que a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 5460/2015**, assim como a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 296/2015**, encontram-se consonantes com o entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, para evitar repetições desnecessárias, independente de transcrição, estas passam a integrar esta manifestação pelos fundamentos fáticos e jurídicos ali deduzidos, passando-se, tão-somente, ante a relevância da matéria, tecer argumentos adicionais, conforme segue.

³ **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;



Ante a apuração realizada pela Unidade Técnica (**item 1.1 da ICC 296/2015**), restou evidenciado que o dispêndio com pessoal do Poder Executivo, no percentual de **58,02%**, ultrapassou o limite legal, em expressa afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, estabeleceu o percentual de 54% (art. 20, inciso III, alínea “b”), o qual, ainda, não fora corrigido no tempo e nas proporções determinadas pela LRF.

Ressalta-se, por oportuno, que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi editada dentro de um complexo contexto de endividamento do estado brasileiro, visando à drástica redução do déficit público. Ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, buscou-se assegurar, dentre outros objetivos, que o gasto público fosse realizado dentro de certos limites, e de acordo com regras estritas que, se não cumpridas, acarretassem sanção ao ente e ao gestor público.

Destarte, a irregularidade em comento consubstancia **grave infração** à norma constitucional, legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ensejando, inexoravelmente, **a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas apresentadas**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12⁴.

Verbia gratia, os **gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**⁵ são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidade gravíssima.

Ademais, torna-se imperioso salientar que a irregularidade evidenciada transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como infração administrativa contra as leis de finanças públicas e ato de improbidade administrativa que atenta

⁴ 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.

⁵ **AA 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).



contra os princípios da administração pública (**art. 5º, IV, §1º da Lei 10.028/2000 e art. 11, “caput”, da Lei n. 8.429/92, respectivamente**)⁶.

Outrossim, de forma a demonstrar cabalmente a importância dada pelos Tribunais Superiores quanto a irregularidade cometida pelo Chefe do Poder Executivo da Municipalidade de Bom Jesus do Norte, tem-se que o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável. Senão, veja-se:

ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.

2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.

3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE 08/09/2014).

⁶ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

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.

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:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;



ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BASEADA NO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL.** INCIDÊNCIA DO ART. 1º, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a *quo*, o que atrai a incidência as Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial está devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

3. Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.

4. A ausência de aposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Nessa esteira, sublinha-se a **correta subsunção** dos fatos à norma legal efetuada pela Equipe Técnica que opinou pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas.

Por derradeiro, sobreleva-se que, conforme apurado na **ICC 269/2015** (fl. 355/356), sem embargo de o gestor haver observado o normativo disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, eliminando nos dois quadrimestres seguintes (1º e 2º quadrimestre do exercício financeiro de 2014) o percentual de despesas excedentes com pessoal, ao fim do exercício de 2014 houve um acréscimo em idêntica despesa, ultrapassando, novamente os limites Máximo, Prudencial e de Alerta, perfazendo o total de **59,95%** (cinquenta e nove vírgula noventa e cinco por cento) da Receita Correta Líquida (fl. 376).

Ressalte-se, por relevante, a inexistência de informações nos autos, pelo Executivo Municipal, de observância das vedações impostas pelo art. 22 da LRF⁷.

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:**

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;



Calha mencionar, a propósito, que a conduta ilícita tipificada na Lei 10.028/200 – norma penal editada para formar conjunto com a LRF, inserindo as alíneas “a” a “h”, ao Código Penal - a qual se amolda a irregularidade ora ventilada, possui por penalidade a aplicação de multa pecuniária, por parte desta Corte de Contas, no valor de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe dera causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Nestes moldes, configurada a irregularidade e, mais, a gravidade da conduta do gestor, propugna-se pela emissão de Parecer Prévio recomendando-se à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, a rejeição das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo municipal.

Nestes moldes, o Ministério Público de Contas, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES⁸, pugna para

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. (g.n.)

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. (g.n.)

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.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (g.n.)

⁸ **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;



que sejam **formados autos apartados**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao Responsável, nos moldes dos arts. 136 da LC n. 621/12⁹ e 390 do RITCEES¹⁰ c/c art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00¹¹.

3 CONCLUSÃO

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas *sub examine*, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual.

2 – sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Gestor Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 1.1 da ICC 296/2015**;

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.

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.

⁹ **Art. 136.** Compete ao Tribunal de Contas, o processamento, o julgamento e a aplicação da multa de que trata o artigo 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000.

¹⁰ **Art. 390.** Ficarà sujeito à multa de trinta por cento de seus vencimentos anuais, prevista no art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000, o responsável que: [...] **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.

¹¹ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

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.



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 LRF¹².

Vitória, 22 de janeiro de 2016.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

¹² 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)