



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 2809/2014

Interessado: PREFEITURA DE PINHEIROS
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da LC n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo, relativa ao exercício financeiro de 2013, da Prefeitura de Pinheiros, sob a responsabilidade de **ANTÔNIO CARLOS MACHADO**.

Denota-se da **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 5/2016¹** e da **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 11/2016²** que a prestação de contas encontra-se maculada pelas seguintes irregularidades:

1 – Descumprimento do limite legal para despesas com pessoal do Poder Executivo e do limite global para o ente federativo (item 7.1.1 do RTC 136/2015)

Base Normativa: arts. 19, inciso III e; 20, inciso III, alínea “b” da LC n. 101/2000.

2 – Total de créditos adicionais evidenciado no Balancete Consolidado da Execução Orçamentária da Despesa diverge do montante apresentado no Demonstrativo de Créditos Adicionais (item 4.1 do RTC 136/2015)

Base Normativa: arts. 85, 86 e 89 da Lei 4.320/1964.

3 – Superávit financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial (item 6.1 do RTC 136/2015)

Base Normativa: arts. 85, 86 e 89 da Lei 4.320/1964.

Ressarcimento: R\$ 1.541.999,93 (647.355,13 VRTE)

Pois bem.

A *priori*, observa-se que o responsável, devidamente citado, não apresentou alegações de defesa, motivo pela qual deve ser considerado **revel** (art. 65 da LC n. 621/2012³).

¹ Fls. 64/75.

² Fl. 77/78.

³ **Art. 65.** O responsável que não atender a citação determinada pelo Relator ou pelo Tribunal será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Quanto ao mérito, ante a completude das manifestações técnicas acima citadas, e para evitar repetições desnecessárias, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

1 – Restou apurado pela equipe técnica, **no item 7.1.1 do RTC 136/2015**, que a despesa total com pessoal (**60,33%**), bem como a despesa com pessoal do Poder Executivo (**57,54%**), extrapolaram o limite legal, em expressa afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal que, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, traz, na esfera municipal, respectivamente, os percentuais de 60% e 54% (arts. 19, inciso III, e 20, inciso III, alínea “b”).

Este órgão do *Parquet* Especial tem reiteradamente manifestado entendimento de que a irregularidade em questão consubstancia **grave violação à norma legal**.

Verbia gratia, os **gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**⁴ são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidade gravíssima.

Com efeito, a infração evidenciada transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*” e inciso I, da Lei n. 8.429/92)⁵.

Além disso, o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, senão vejamos:

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

⁴ **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).

⁵ **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;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

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 irrecorrível 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).

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 das 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 oposição 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).

2 – Lado outro, a unidade técnica registrou que o total de Créditos Adicionais evidenciado no Balancete Consolidado da Execução Orçamentária da Despesa diverge do montante apresentado no Demonstrativo de Créditos Adicionais, não



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

representando, os registros contábeis realizados, fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem (**item 4.1 do RTC 136/2015**).

3 – Ao mesmo tempo, a equipe técnica identificou discrepância entre o Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial, gerando uma diferença no montante de R\$ 1.541.999,93 (**item 6.1 do RTC 136/2015**).

Observa-se que o valor em questão se refere ao ativo financeiro que compreende os créditos e valores realizáveis, independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários (art. 105, § 1º, da Lei n. 4.320/1964), impactando, assim, direta e negativamente no resultado econômico-financeiro do ente público, o que denota a **gravidade da irregularidade com o cabimento da devolução do saldo divergente identificado**.

Insta frisar que o Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) considera como irregularidade grave os **registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis**⁶.

Ainda, cumpre acentuar, em relação ao item 7.1.1 do RTC 136/2015, que, em consulta ao sistema LRFWeb, restou evidenciado que o Poder Executivo continuou a apresentar despesas com pessoal acima do limite legal nos dois quadrimestres seguintes (exercício de 2014), conforme se evidencia do quadro abaixo:

⁶ **CB 02. Contabilidade_Grave_02.** Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei 4.320/1964 ou Lei 6.404/1976).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

Relatório Resumido das Verificações Relativas à LRF

Ente : Exercício : Período :

Enquanto não validadas em procedimentos de avaliação técnica, pelo TCEES, as informações serão divulgadas com reserva de exatidão, sendo as mesmas de responsabilidade das administrações em qualquer hipótese, exceto quanto aos erros levados a efeito por este Tribunal de Contas. (Art.10, Parágrafo único da Res. 193/2003)

Exercício: 2014

Período: 1º Quadrimestre

Ente: Pinheiros

Poder/Ente	Remessa das Informações ao Tribunal de Contas	Publicidade - Relatório de Gestão Fiscal	Despesa com Pessoal (em %)	Gastos Totais do Poder Legislativo - 3,5 a 7% da Receita Tributária e Transf. Exercício Anterior	Gastos com Folha de Pagamento do Legislativo - Até 70% da Receita	Repasse dos Duodécimos ao Poder Legislativo Municipal	Dívida Consolidada Líquida - Limite definido pelo Senado Federal (em %)	Garantia de Valores (em %)	Operações de Crédito Internas e Externas (em %)	Antecipação de Receita Orcamentária - ARO (em %)
Pinheiros										
Executivo	Remeteu fora do prazo Ver detalhes	Publicou no prazo Ver detalhes	Limite: 54 Realizado: 56,12 Descumpriu Ver detalhes	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 1.455.116,90 Realizado: 817.445,56 Tende ao cumprimento	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Legislativo	Remeteu fora do prazo Ver detalhes	Publicou no prazo Ver detalhes	Limite: 6 Realizado: 3,12 Cumpru Ver detalhes	Limite: 1.455.116,90 Realizado: 693.733,19 Tende ao cumprimento	Limite: 572.211,89 Realizado: 518.891,83 Tende ao cumprimento	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Município	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 60 Realizado: 59,24 Cumpru Ver detalhes	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 120 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 22 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 16 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 7 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes

Relatório Resumido das Verificações Relativas à LRF

Ente : Exercício : Período :

Enquanto não validadas em procedimentos de avaliação técnica, pelo TCEES, as informações serão divulgadas com reserva de exatidão, sendo as mesmas de responsabilidade das administrações em qualquer hipótese, exceto quanto aos erros levados a efeito por este Tribunal de Contas. (Art.10, Parágrafo único da Res. 193/2003)

Exercício: 2014

Período: 2º Quadrimestre

Ente: Pinheiros

Poder/Ente	Remessa das Informações ao Tribunal de Contas	Publicidade - Relatório de Gestão Fiscal	Despesa com Pessoal (em %)	Gastos Totais do Poder Legislativo - 3,5 a 7% da Receita Tributária e Transf. Exercício Anterior	Gastos com Folha de Pagamento do Legislativo - Até 70% da Receita	Repasse dos Duodécimos ao Poder Legislativo Municipal	Dívida Consolidada Líquida - Limite definido pelo Senado Federal (em %)	Garantia de Valores (em %)	Operações de Crédito Internas e Externas (em %)	Antecipação de Receita Orcamentária - ARO (em %)
Pinheiros										
Executivo	Remeteu fora do prazo Ver detalhes	Publicou no prazo Ver detalhes	Limite: 54 Realizado: 55,48 Descumpriu Ver detalhes	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 2.910.233,80 Realizado: 2.034.798,15 Tende ao cumprimento	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Legislativo	Remeteu no prazo Ver detalhes	Publicou no prazo Ver detalhes	Limite: 6 Realizado: 3,13 Cumpru Ver detalhes	Limite: 2.910.233,80 Realizado: 1.510.011,69 Tende ao cumprimento	Limite: 1.424.358,71 Realizado: 1.031.989,68 Tende ao cumprimento	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Município	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 60 Realizado: 58,61 Cumpru Ver detalhes	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Limite: 120 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 22 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 16 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes	Limite: 7 Realizado: 0,00 Cumpru Ver detalhes

Calha mencionar que “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



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

peçoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo”, enseja aplicação de multa, segundo dispositivo do art. 5º, inciso IV, da Lei n. 10.028/00.

Nesta seara, dispõe o art. 23 da LC n. 101/00 que *“se a despesa total com peçoal, 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”*.

Deste modo, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES⁷, deve-se **formar autos apartados**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária ao responsável, nos moldes dos arts. 136 da LC n. 621/12⁸ e 390 do RITCEES⁹ c/c art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00¹⁰.

Por derradeiro, cabe destacar, também, que no RTC 136/2015 constou registrado pelo corpo técnico que o **apontamento de n. 6.1 (superávit financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial)**, se mantido, ensejaria no ressarcimento do montante divergente, qual seja: R\$ 1.541.999,93; ocorre que, conforme consta da instrução técnica conclusiva, o

⁷ **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.

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.

⁸ **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.

⁹ **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 peçoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

¹⁰ **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 peçoal 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 peçoal. **§ 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.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas

responsável manteve-se silente, a prática do ato irregular, conforme expresso no item 3.2 da ICC 5/2016, razão pela qual, em observância ao arts. 38, inciso II e parágrafo único, 134, incisos I a III, e §§ 1º e 2º¹¹, e 281 do RITCEES, deve-se **formar processo de tomada de contas especial**, com a finalidade de se obter o ressarcimento do erário do montante em questão.

Em síntese, encontra-se a prestação de contas maculada de **graves infrações à norma**, com indícios de dano ao erário municipal, a ser apurado em processo específico, o que é motivo para emissão de parecer prévio negativo quanto a sua aprovação.

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

1 - seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Pinheiros, referente ao exercício de 2013, sob responsabilidade de **ANTÔNIO CARLOS MACHADO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

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 Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 7.1.1 do RTC 136/2015**; bem como para sua responsabilização pelo dano causado ao erário, mediante tomada de contas especial, conforme itens 6.1 do RTC 136/2015; e

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 LC n. 101/00.

Vitória, 5 de abril de 2016.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

¹¹ **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: **I** - quantificar o dano e imputar o débito ao responsável, se verificada irregularidade de que resulte dano ao erário; **II** - determinar a adoção de providências com vistas a sanar as impropriedades de atos passíveis de correção; **III** - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso. **§ 1º** As irregularidades de que resulte dano ao erário serão examinadas em processo de tomada de contas especial, e as demais constituirão processo conforme a sua natureza. **§ 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.