



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 4953/2015

Interessado: PREFEITURA DE MANTENÓPOLIS
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 Governo¹, relativa ao exercício financeiro de 2014, da Prefeitura de Mantenópolis, sob a responsabilidade de **MAURÍCIO ALVES DOS SANTOS**.

Denota-se do **RELATÓRIO TÉCNICO – RT 00150/2016-9²** e da **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 03391/2016-9³** que a prestação de contas encontra-se maculada pelas seguintes irregularidades:

4.1 – Total de despesa autorizada consolidada evidenciada no balancete consolidado da execução orçamentária da despesa (Balexo), diverge do somatório evidenciado em cada unidade orçamentária do município (item 4.1 do RT 00150/2016-9).

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

4.2 – Abertura de créditos adicionais suplementares em inobservância ao limite estabelecido na lei orçamentária anual e ao art. 167 da Constituição da República (item 4.2 do RT 00150/2016-9).

Base Normativa: art. 167, inciso V e VII, da Constituição Federal; art. 5º, § 4º, da Lei Responsabilidade Fiscal, art. 7º e 42, da Lei Federal 4.320/1964, art. 37 da Lei 1.434/2013 (LDO).

5.1 – Balanço financeiro consolidado apresenta saldo final para o exercício seguinte em montante inferior ao apurado pelo TCEES (item 5.1 do RT 00150/2016-9).

Base Normativa: art. 89 da Lei Federal 4.320/1964.

6.1.1 – Superávit financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no balanço patrimonial (item 6.1.1 do RT 00150/2016-9).

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

7.1.1 – Despesas com pessoal do Poder executivo Acima do Limite Legal estabelecido pela Lei complementar 101/2000 (item 7.1.1 do Rt 00150/2016-9).

Base Normativa: art. 20, inciso III, “b”, da LC 101/2000.

¹ Estão apensados aos autos principais os Processos TC n.s 1245/2014 e 1243/2014.

² Fls. 59/85 e anexos de fls. 86/94.

³ Fl. 161/187.



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

Pois bem.

De início é oportuno ressaltar que a prestação de contas não foi encaminhada no prazo determinado, conforme se verifica na fl.03, ou seja, descumpriu-se o disposto no art. 139 do RITCE-ES, conquanto tal fato não tenha impedido o exame dos demonstrativos e balanços do município.

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

Evidencia-se na irregularidade constante do **item 4.2 do RT 00150/2016-9** que o Chefe do Executivo Municipal procedeu **à abertura de créditos adicionais, em inobservância ao limite estabelecido na LOA e no art. 167 da CF/88, no montante de R\$ 1.727.531,37.**

Sabe-se que o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de planejamento e controle das atividades financeiras e orçamentárias do Governo e se submete a princípios e regras de direito estabelecidas na Constituição Federal e na Lei n. 4.320/64.

Assim, os créditos adicionais suplementares podem ser autorizados por lei específica ou na própria lei orçamentária, até determinado valor, que segundo a prática dominante, é dado em termos de percentuais, o que está de acordo com o que dispõe no art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

Nesse ponto, a **LOA nº 1.453/2013, art. 5º c/c art. 37 da Lei 1.434/2013 da LDO⁴, previa um limite de 10%** para abertura de créditos suplementares; e a **Lei Municipal n. 1.455/2013 alterou esse limite para 25%**, nos termos dos arts. 7º e 43, § 1º, da Lei n. 4.320/64.

Não obstante, ainda assim, consoante demonstrado na ITC 03391/2016-9, o Poder Executivo no transcorrer do exercício abriu créditos adicionais suplementares superiores ao limite estipulado na lei, o que afronta gravemente o art. 167, inciso V, da CF/88.

Aliás, é dicção expressa do art. 167, V, da Constituição Federal, o qual veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes.**

A ilegalidade praticada consubstancia **grave infração** à Constituição Federal⁵ e à Lei de Direito Financeiro⁶, encontrando-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade do Prefeito Municipal**, nos termos do art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67.

⁴ Alterada pela Lei 1455/2013.

⁵ **Art. 167.** São vedados: [...] **V** - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

⁶ **Art. 7º** A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para: **I** - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;



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

Lado outro, restou apurado pela equipe técnica, **no item 7.1.1 do RT 00150/2016-9**, que a despesa com pessoal do Poder Executivo (**56,18%**), extrapolou 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 o percentual 54% (art. 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**⁷ 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)⁸.

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 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 ç

⁷ **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).

⁸ **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

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 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).

Ainda, cumpre acentuar que o Poder Executivo continuou a apresentar despesas com pessoal acima do limite legal nos dois quadrimestres seguintes passando de 54,16% para 54,22% (exercício de 2015), conforme evidenciado pela área técnica, **a despeito de tempestivamente alertado por esse Tribunal de Contas.**

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 pessoal 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 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*



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

Constituição”.

Deste modo, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES⁹, 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. 621/12¹⁰ e 390 do RITCEES¹¹ c/c art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00¹².

Portanto, no caso ora analisado, denota-se que a irregularidade que macula a prestação de contas em análise consubstancia grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

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 Mantenópolis, referente ao exercício de 2014, sob responsabilidade de **MAURÍCIO ALVES DOS SANTOS**, 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 RT 00150/2016-9**; e

3 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas

⁹ **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.

¹⁰ **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.

¹¹ **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.

¹² **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.



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

relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

Vitória, 2 de dezembro de 2016.