

Voto do Relator 07126/2017-6

Processo: 05364/2016-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Ordenador

Exercício: 2012

UG: ES - Prefeitura Municipal de Pinheiros

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Parte: ANTONIO CARLOS MACHADO

PROCESSO TC:	5364/2016
JURISDICIONADO:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PINHEIROS
ASSUNTO:	PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
EXERCÍCIO:	2012
RESPONSÁVEL:	ANTÔNIO CARLOS MACHADO

**AUTOS APARTADOS EM PRESTAÇÃO DE
CONTAS ANUAL – DESCUMPRIMENTO DO
LIMITE LEGAL PARA GASTOS DE
PESSOAL ESTABELECIDO NA LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL – MULTA**

Os presentes autos foram formados para dar cumprimento à decisão do colegiado desta Corte de Contas, prolatada no âmbito do Parecer Prévio TC 029/2016 – Primeira Câmara, que determinou a responsabilização pessoal do ex-Prefeito Municipal de Pinheiros, senhor Antônio Carlos Machado, com referência exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 10.028/00.

A matéria relacionada foi analisada nos autos do Processo TC 4.008/2013 (Prestação de Contas Anual referente ao Exercício de 2012), tendo sido emitido Parecer Prévio pela rejeição das contas do Sr. Antônio Carlos Machado. *Verbis* do Parecer Prévio TC 029/2016 - Primeira Câmara:

“Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4008/2013, RESOLVEM os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia treze de abril de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva:

1. Recomendar à Câmara Municipal de Pinheiros a rejeição da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Senhor Antônio Carlos Machado, em razão da manutenção da irregularidade tratada no item 1 do voto do Relator;
2. Determinar a formação de autos apartados, visando a responsabilização pessoal do Prefeito, Senhor Antônio Carlos Machado, por descumprimento do disposto no Art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/2000, extraíndo-se, para tal, cópia do Parecer Prévio emitido, bem com o deste voto e da decisão desta Corte de Contas,

do Parecer Ministerial (fls. 967/972) e da MTP nº 613/2015, além da documentação anexa (fls. 982/1095)".

Formados os presentes autos, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial n.º 1039/2016-1** (fls. 111/112), por meio da qual a **SecexContas** sugeriu a citação do responsável, para, querendo, apresentar suas alegações de defesa em função da decisão desta Corte de Contas em aplicar-lhe a multa nos moldes do art. 5º, IV, §§1º e 2º, da Lei 10.028/00, o que foi acolhido na **Decisão Monocrática n.º 01761/2016-5** (fl. 114/115).

Devidamente citado, o responsável ficou-se inerte, resultando na declaração de sua revelia, conforme **Decisão Monocrática n.º 01034/2017-7** (fl. 123/124).

Novamente instada a se manifestar, a **SecexContas**, na **Instrução Técnica Conclusiva 3061/2017-8** (fl. 125/126), propôs a aplicação de multa ao Sr. Antônio Carlos Machado, concluindo nos seguintes termos:

"Proposta de encaminhamento

Tendo sido respeitado o devido processo legal e confirmada a responsabilidade pessoal do gestor pela infração à LRF, art. 5º, IV, §§1º e 2º da Lei 10.028/00 propõe-se ao Pleno do TCEES a aplicação de sanção por multa ao Sr. ANTONIO CARLOS MACHADO, Prefeito de Pinheiros em 2012, no valor de R\$ 38.304,00, equivalentes a 16.956,9259 VRTE, em razão da aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Parecer Prévio – 1ª Câmara 29/2016-6)".

No mesmo sentido, opinou o **Ministério Público de Contas**, no Parecer n.º 03500/2017-5 (fl. 132), de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, concluindo pela aplicação de sanção de multa ao responsável, no importe de R\$ 38.304,00, equivalentes a 16.956,9259 VRTE.

É o Relatório. Passo a fundamentar.

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

Acompanho o posicionamento da área técnica e do Ministério Público de Contas, concluindo pela aplicação de sanção de multa ao Sr. Antônio Carlos Machado. Adoto como razões de decidir os fundamentos expostos pelo corpo técnico na **Instrução Contábil Conclusiva n.º 00053/2015-7** (elaborada nos autos do

Processo TC 4008/2013 e acostada às fls. 61/70 destes autos) e **Instrução Técnica Conclusiva n.º 03061/2017-8** (fls. 125/126), abaixo transcritos:

Instrução Contábil Conclusiva n.º 00053/2015-7:

“1.1 Gasto com Pessoal do Poder Executivo Acima do Limite Legal Estabelecido Pela LRF (item 4.2.1.1 do RTC)

Base legal: artigos 20, inciso III, alínea “b”, 22, parágrafo único, e 23 da Lei Complementar 101/2000; artigo 169 e parágrafos da Constituição Federal.

Na análise técnico-contábil inicial, verificou-se que a Prefeitura Municipal realizou despesas com pessoal e encargos sociais no montante de **R\$ 30.617.524,22** (trinta milhões, seiscentos e dezessete mil, quinhentos e vinte e quatro reais e vinte e dois centavos), resultando, desta forma, numa aplicação de **54,82%** (cinquenta e quatro vírgula oitenta e dois pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício, assim, têm-se que o Poder Executivo realizou gastos com pessoal **acima** do limite máximo estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar 101/2000, conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo de Despesa com Pessoal

Poder Executivo	
Total da Despesa Líquida com Pessoal	30.617.524,22
Receita Corrente Líquida – RCL	55.855.381,76
% do total da despesa líquida com pessoal sobre a RCL	54,82
Limite Legal (alínea “b” do inciso III do art. 20 da LRF) - <54%>	30.161.906,15
Limite Prudencial (§ único do art. 22 da LRF) - <51,30%>	28.653.810,84

Valores expressos em reais (R\$)

Na análise técnico-contábil inicial também se verificou que o município de Pinheiros continuou a descumprir o referido limite no decorrer do exercício de 2013, tendo atingido o percentual de 55,84% no 1º semestre e 60,35% no 3º quadrimestre, conforme o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, extraído do sistema LRFWEB (Anexo 2 do RTC 391/2014), infringindo, dessa forma, o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destarte, ante a extrapolação ao limite legalmente estabelecido, fez-se necessário que o Agente responsável promovesse a elucidação dos fatos.

Após regular citação, o Agente responsável declarou:

O relatório técnico apontou indícios de irregularidade na baixa de bens patrimoniais e gasto com pessoal realizado pelo Município de Pinheiros no exercício de 2012.

A Lei Complementar n.º 101/2000, mais conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF é um marco na gestão pública brasileira, pois nela passou a utilizar instrumentos de planejamento, com imposição de limites e procedimentos para uma gestão eficiente, eficaz e transparente.

O município necessita realizar despesa de capital para fornecer suporte infraestrutural nos serviços ofertados à sociedade pinheirense. Mas a ação de prestação de serviços não se acaba nos investimentos de capitais, esta ação desencadeia uma série de outras despesas onde se destaca também a despesa com pessoal. O montante desprendido para suprir a despesa com pessoal é a força motriz na condução, organização e funcionamento da infraestrutura implantada, principalmente nos setores da saúde e educação.

Como é sabido Exmo. Relator, a singularidade e característica do serviço público é bastante diferente dos serviços comuns prestados pelas empresas privadas ou pelos prestadores autônomos, vez que está subordinado coletivo, portanto, um interesse maior que o interesse individual de cada cidadão. Os serviços públicos, propriamente ditos, são aqueles prestados diretamente à comunidade pela Administração depois de definida a sua essencialidade e necessidade. Assim são privativos do Poder Público, ou seja, só a Administração Pública deve prestá-los. Por exemplo a preservação da saúde pública, educação e os serviços de polícia.

Naturalmente alguns serviços não poderão ser delegados a terceiros pela sua complexidade ou vinculação direta com a administração pública, entretanto, outros tipos de serviços não devem ser prestados diretamente e, por consequência, sempre são transferidos à iniciativa privada, contudo, obedecidas certas condições e normas.

A LRF deixa visível em seu texto, a preocupação em fixar limites à execução orçamentária e a controlar o endividamento dos entes. Como estrutura (FIGUEIREDO, 2001), a LRF visa o equilíbrio entre Receitas e Despesas, Critérios e Forma de Limitação de Empenho, Controle de Custos e Avaliação dos Resultados dos Programas Financiados com Recursos dos Orçamentos, Condições e Exigências para a Transferência de Recursos a Entidades Públicas, Privadas e a Pessoas Físicas, Forma de Utilização e Montante da Reserva de Contingência, Previsão de Índice de Preços que servirá de Parâmetro para a Atualização Monetária do Principal da Dívida Mobiliária, Condições para Concessão ou Ampliação de incentivo ou Benefício de Natureza Tributária do qual decorra Renúncia de Receita, Definição de Despesa Irrelevante, Autorização para os Municípios custearem Despesas de Outros Entes e Requisitos para a Inclusão de Novos Projetos nas Leis Orçamentárias ou em Créditos Adicionais e Fixação de Limites para Despesa de Pessoal dos Poderes e Órgãos.

Entre as imposições citadas acima as que mais afetavam a administração antes da LRF eram o descontrole com o endividamento público e o aumento continuado dos gastos com Pessoal. O primeiro caracterizava-se principalmente pelo não pagamento de empréstimos e rolamento da dívida por várias gestões. O segundo caracterizava-se pelo aumento contínuo da despesa com pessoal, principalmente em pequenas prefeituras que desprendiam quase na totalidade sua receita para o pagamento de servidores ativos e inativos sobrando pouco recurso para onerar outros gastos de ações importantes, que não se aplica ao caso em tela, muito menos ao Município de Pinheiros.

Deveras, no exercício de 2012 ultrapassou 0,82% do limite estabelecido pela LFR com gasto de pessoal, entretanto, não restou comprometida a capacidade financeira do Município de Pinheiros para investimentos nas principais áreas quais sejam saúde e educação, tampouco restou comprovado dano ao erário.

Não obstante, extrai do próprio relatório técnico contábil, que foram investidos na saúde 22,98% e na educação 25,10% da RCL, superando substancialmente os limites mínimos estabelecidos nas legislações vigentes.

Ademais Exmo. Relator, visando conferir efetividade ao princípio da legalidade o Município de Pinheiros no exercício de 2014 o atendeu de forma plena a LRF, especialmente com os gastos com pessoal, pois fixou despesa em 53,14% (demonstrativo anexo i).

Portanto, Exmo. Relator, salvo melhor juízo, vislumbra-se que apesar do município de Pinheiros no exercício de 2012 ter ultrapassado 0,82% no limite estabelecido na LRF os investimentos nas principais áreas foram mantidos efetivamente, não sofrendo solução de continuidade, e tampouco comprometendo a capacidade de investimento.

De acordo com o exposto, verifica-se que, após tecer comentários a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, da necessidade de o Município realizar despesa de capital e sobre alguns conceitos concernentes à administração pública, o Agente responsável declarou que apesar de ter ultrapassado o limite estabelecido pela LRF com gastos de pessoal no percentual de 0,82%, não restou comprometida a capacidade financeira do Município quanto aos investimentos nas áreas de saúde e educação, haja vista que foram investidos na saúde 22,98% e na educação 25,10% da RCL, superando os limites mínimos estabelecidos nas legislações vigentes, como também ocorreria dano ao erário.

Tendo em vista as alegações prestadas pelo Agente responsável, há que se esclarecer que todos os limites estipulados na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser cumpridos *in totum*, não justificando que a obediência a determinado limite legalmente estabelecido venha amparar o não cumprimento a outro.

Assim, o fato de o Executivo municipal ter aplicado na saúde e educação valores acima dos limites mínimos estabelecidos pela Constituição Federal, não justifica o não atendimento ao limite de gastos com pessoal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ressaltando que, quanto à aplicação na manutenção e desenvolvimento de ensino, o Executivo aplicou apenas 0,1% acima do limite legalmente estabelecido.

Quanto à alegação de que não ocorreria dano ao erário, vale observar que a Lei Complementar 101/2000 estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como no estabelecimento de limite de gasto com pessoal, não adentrando, especificamente, quanto a ocorrência ou não de dano ao erário.

O Agente responsável ainda declarou que no exercício de 2014 o município de Pinheiros atendeu plenamente aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo inserido aos autos cópia do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo relativo àquele exercício, evidenciando uma despesa de pessoal no percentual de 53,14% da RCL, ou seja, abaixo do limite máximo de 54% legalmente estabelecido.

No entanto, acerca de tal alegação, cumpre-nos ressaltar que o exercício em análise é o de 2012 e que, de acordo com o Sistema LRFWEB, o demonstrativo retromencionado evidencia um percentual de 56,40% da RCL para 2014, como também, 60,35% para o exercício de 2013, ou seja, ambos percentuais acima do limite estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (APÊNDICE A), indicando,

desta forma, que a extrapolação do limite de gasto com pessoal do Poder Executivo perpetuou-se nos exercícios subsequentes ao desta análise.

Dessa forma, considerando que as alegações apresentadas não levaram a uma nova apuração dos gastos com pessoal do Poder Executivo;

Considerando que o Executivo Municipal efetuou gastos com pessoal correspondentes a 54,82% da Receita Corrente Líquida, extrapolando, portanto, o limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal em R\$ 455.618,07 (quatrocentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e dezoito reais e sete centavos);

Opinamos pela manutenção desta irregularidade”.

Instrução Técnica Conclusiva n.º 03061/2017-8:

“O presente processo foi formado para dar cumprimento à decisão do Plenário desta Corte de Contas (Parecer Prévio - 1ª Câmara 29/2016-6, TC 4.008/2013) objetivando a responsabilização pessoal do Ex-Prefeito de Pinheiros, Sr. ANTONIO CARLOS MACHADO, exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000.

A matéria relacionada já foi analisada no proc. TC 4.008/2013 (Prestação de Contas Anual – Governo, 2012) tendo a prestação de contas anual recebido parecer prévio desta Corte de Contas pela Rejeição (Certidão de Trânsito em Julgado 00647/2016-1).

Acompanhando propositura contida na Instrução Técnica Inicial 01039/2016-1 o relator decidiu pela **CITAÇÃO** do Sr. **ANTONIO CARLOS MACHADO**, prefeito em 2012, para apresentar justificativas relativamente à decisão desta Corte de Contas em aplicar-lhe sanção por multa, nos moldes do art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, tendo em vista a: *aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Base legal: Artigos 20, inciso III, alínea “b”, 22, parágrafo único, e 23, todos da Lei Complementar nº 101/2000, e Art. 169 da Constituição Federal).*

Regularmente citado (Termo de Citação 50164/2016-5) o interessado não apresentou alegações de defesa, sendo declarada a sua revelia (Decisão Monocrática 01034/2017-7).

Isto posto, acrescenta-se que a Lei Municipal nº 917/2008, fixou os subsídios do Prefeito e Vice Prefeito, respectivamente, em R\$ 10.640,00 e R\$ 5.320,00. Portanto, a multa de trinta por cento sobre os vencimentos anuais do prefeito (R\$ 127.680,00) no exercício de 2012 é de R\$ 38.304,00, equivalentes a 16.956,9259 VRTE¹.

Proposta de encaminhamento

¹ VRTE - Valor de Referência do Tesouro Estadual, 2012 = 2,2589, conforme Portal do Governo do Estado do Espírito Santo, disponível em: http://internet.sefaz.es.gov.br/informacao/indices_vrte.php

Tendo sido respeitado o devido processo legal e confirmada a responsabilidade pessoal do gestor pela infração à LRF, art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00 propõe-se ao Pleno do TCEES a aplicação de sanção por multa ao Sr. ANTONIO CARLOS MACHADO, Prefeito de Pinheiros em 2012, no valor de R\$ 38.304,00, equivalentes a 16.956,9259 VRTE, em razão da aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Parecer Prévio - 1ª Câmara 29/2016-6)".

Ante o exposto, acompanhando a área técnica e o Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

Em 27 de outubro de 2017.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Conselheira Substituta

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pela relatora, em:

- (i) **Aplicar MULTA** ao senhor **Antonio Carlos Machado**, Prefeito Municipal de Pinheiros no exercício de 2012, **no valor de 16.956,9259 VRTE**, com fulcro no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, em razão da não recondução da despesa com pessoal aos limites legais no prazo estabelecido pela Lei Complementar 101/2000 (Parecer Prévio 29/2016, Processo TC 4008/2013);
- (ii) **Arquivar**, após o trânsito em julgado.