



Acórdão 01355/2022-3 - 1ª Câmara

Processo: 06034/2022-8

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Exercício: 2019

UG: PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: JOSE CARLOS DE ALMEIDA

**LRF - CONTROLE EXTERNO - FISCALIZAÇÃO -
AUDITORIA - AUTOS APARTADOS - PARECER
PRÉVIO 0039/2022-4- 1ª CÂMARA - PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO CALÇADO -
APLICAR MULTA.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE
MACEDO:**

1 RELATÓRIO

Versam os autos sobre processo para dar cumprimento ao **item 1.3 do Parecer Prévio 00039/2022-4 - 1ª Câmara** desta Corte de Contas, com a finalidade de aplicar sanção pecuniária ao senhor José Carlos de Almeida tendo em vista o **item 7.1.1 do RT 211/2021 e 2.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022**, nos

termos do art. 5º, IV da Lei 10.028/2000 (PCA de 2019 de governo de São José do Calçado, proc. TC 4119/2020).

A matéria relacionada já foi analisada no processo TC 4119/2020 - Prestação de Contas Anual, exercício 2019, Relatório Técnico 211/2021, sendo a irregularidade mantida na Instrução Técnica Conclusiva 572/2022 e no Parecer Prévio 39/2022 - Segunda Câmara, como segue:

- Relatório Técnico 211/2021

“[...]

Portanto, o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 472.282,20, equivalente a 1,27% de excedente.

A Lei Complementar Federal 101/2000 determina em seu artigo 23 o seguinte:

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 e 4º do art. 169 da Constituição.

Ademais, é importante destacar que o descumprimento da despesa com pessoal sujeita o responsável às penalidades previstas na Lei 10.028/00, às quais competem ao TCEES:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
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. (grifo nosso).

[...]”.

-Instrução Técnica Conclusiva 572/2022:

“[...]

ANÁLISE: Este indicativo de irregularidade refere-se ao descumprimento do limite legal com despesa de pessoal - poder executivo:

Despesas com pessoal – Poder Executivo		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida Ajustada – RCL Ajustada	37.073.769,22	
Despesa Total com Pessoal – DTP	20.492.117,58	
% Apurado (DTP / RCL Ajustada)	55,27	

Fonte: Processo TC 04119/2020-1 - PCM/2019 Demonstrativos de Gestão Fiscal

A defesa afirmou que o Instituto de Previdência – IPESC não utilizou a fonte de recursos correta para elaboração do empenho, liquidação e pagamento da despesa de inativos e pensionistas custeadas com recursos da Prefeitura Municipal, e que foi expedido requerimento ao IPESC com intuito de orientar o contador responsável a proceder à contabilização correta dos recursos de aporte para cobertura de déficit financeiro - RPPS na fonte de recursos - 1001, conforme Doc 004 (Peça Complementar 50163/2021, p. 5-6, pç. 66), informou ainda que as medidas corretivas para a contabilização correta do aporte financeiro pelo IPESC em 2021 já foram tomadas.

Não foram acostados aos autos documentos que comprovem que houve correção da classificação da fonte de recursos da despesa com pessoal inativo e pensionista do exercício em análise. Ocorre, que a correção na contabilização do aporte para a cobertura de déficit financeiro ao RPPS pelo IPESC não altera o fato de a Prefeitura ter descumprido o limite legal da despesa com pessoal, apenas corrige a distorção na aferição dos limites de gasto com pessoal do município uma vez que aumentou indevidamente a despesa não computável, fazendo com que a despesa com pessoal fosse erroneamente computada em R\$16.055.954,55, 43,30% da RCL ajustada, quando na verdade, a Despesa Total com Pessoal foi de 20.492.117,58, correspondendo a 55,27% da RCL ajustada, excedendo, portanto, o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, em R\$ 472.282,20, equivalente a 1,27% de excedente.

Sendo assim, opina-se por **manter** este item irregular.

[...].

- Parecer Prévio 39/2022 - Segunda Câmara:

“[...]

1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de São José do Calçado, recomendando a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do **Sr. Jose Carlos de Almeida**, prefeito do município de **São José do Calçado** no exercício 2019, na forma do art. 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, III do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades apontadas na **Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022-1**, a seguir relacionadas:

DO RT 211/2021-8:

- 1.1 Inconsistência na movimentação financeira dos valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural** (Item 4.3.8 RT 211/2021 e 2.2.1 da Instrução Técnica Conclusiva 0572 /2022-1);
- 1.2 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal - Poder Executivo** (Item 7.1.1 RT 211/202 e 2.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022-1);
- 1.3 Descumprimento do mínimo constitucional na destinação de recursos do FUNDEB para pagamento dos profissionais do magistério** (Item 8.1.1 RT 211/2021 e 2.2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022-1);
- 1.4 Ausência do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do FUNDEB** (Item 8.3 RT 211/2021 e 2.2.5 da Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022-1);
- 1.5 Ausência de registro contábil para perdas da dívida ativa tributária e não tributária** (Item 3.9.3 RT 210/2021), passível de **ressalva.**

(...)

1.3. FORMAR processo apartado com a finalidade de aplicar sanção pecuniária ao senhor José Carlos de Almeida tendo em vista o Item 7.1.1 do RT 211/2021 e 2.2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 0572/2022/1, nos termos do art. 5º, IV da Lei 10.028/2000;

Motivado pelo descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo e Consolidado, o TCEES decidiu pela aplicação de sanção por multa de sua competência, prevista no art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, *in verbis*:

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

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

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. (negritei)

Desta forma e, considerando o princípio do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado ao Sr. José Carlos de Almeida apresentar suas alegações de defesa em função da decisão desta Corte de Contas em aplicar-lhe a sanção por multa nos moldes art. 5º, IV, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00.

Conforme se depreende da **Certidão 03906/2022-1**, o Núcleo de Controle de Documentos (NCD) informou que o Sr. José Carlos de Almeida não apresentou resposta ao **Termo de Citação 00243/2022-6**.

Nesse sentido, considerando a ausência de resposta do gestor, foi decretada a **revelia** do Senhor José Carlos de Almeida, pelo relator do processo, conforme **Despacho 38059/2022-9**.

Na sequência foi elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 0367/2022-3**(doc. 14) com a conclusão e proposta de encaminhamento que segue:

“[...]

3 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando a ausência de resposta do gestor e, ainda, a declaração de trânsito em julgado dos autos do processo TCEES 04119/2020-6 (**Certidão de Trânsito em Julgado 00897/2022-9**), vimos opinar no sentido de que seja **aplicada multa pecuniária** ao **Senhor José Carlos Almeida**, nos termos previstos no art. 5º, IV da Lei 10.028/2000.

Para efeitos da multa a ser dosada pelo relator, informamos que a multa de **30%** (trinta pontos percentuais) sobre os vencimentos anuais do gestor (**R\$ 120.000,00**) corresponde a **R\$ 36.000,00** ou **10.521,0860 VRTE** (o valor da VRTE no exercício financeiro de **2019** era de **R\$ 3,4217**).

[...]”.

O Ministério Público de Contas emitiu o **Parecer MPC 04675/2022-4**(doc.19), da lavra do Procurador de Contas Heron Carlos de Oliveira, no qual anui aos argumentos fáticos e jurídicos apresentados na ITC 0367/2022-3, que pugnou pela aplicação da multa pecuniária ao Senhor José Carlos de Almeida, no valor de R\$ 36.000,00 (Trinta e seis mil reais) equivalentes a 10.521,0860 VRTE(o valor da VRTE no exercício financeiro de **2019** era de **R\$ 3,4217**), conforme art. 5º, inciso III, e §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000 c/c art. 136 da LC n. 621/2012.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Os argumentos apresentados pela área técnica na **Instrução Técnica Conclusiva 0367/2022-3** (doc.14) e corroborados no **Parecer 04675/2022-4** (doc.19) do Ministério Público de Contas, foram apresentados nos seguintes termos:

Instrução Técnica Conclusiva 0367/2022-3:

“[...]

1) DAS JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS

Conforme se depreende da **Certidão 03906/2022-1**, o Núcleo de Controle de Documentos (NCD) informou que o gestor não apresentou resposta ao **Termo de Citação 00243/2022-6**.

Nesse sentido, considerando a ausência de resposta do gestor, o relator do processo – **Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo** –, decretou a **revelia** do Senhor José Carlos de Almeida, conforme **Despacho 38059/2022-9**.

2) CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando a ausência de resposta do gestor e, ainda, a declaração de trânsito em julgado dos autos do processo TCEES 04119/2020-6 (**Certidão de Trânsito em Julgado 00897/2022-9**), vimos opinar no sentido de que seja **aplicada multa pecuniária** ao **Senhor José Carlos Almeida**, nos termos previstos no art. 5º, IV da Lei 10.028/2000.

Para efeitos da multa a ser dosada pelo relator, informamos que a multa de **30%** (trinta pontos percentuais) sobre os vencimentos anuais do gestor (**R\$ 120.000,00**) corresponde a **R\$ 36.000,00** ou **10.521,0860 VRTE** (o valor da VRTE no exercício financeiro de **2019** era de **R\$ 3,4217**).

[...]”

Observa-se que a aplicação da sanção prevista no art. 5º da Lei Federal nº 10.028/2000 deve ser analisada com cautela, pois o §1º do art. 5º da referida lei

prevê que 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.

Uma interpretação literal do teor do referido artigo poderia levar a um entendimento de que para aplicação desse dispositivo legal, a única alíquota possível seria a de 30% no caso de infrações aos incisos I ao IV do artigo 5º da Lei 10.028/2000.

Entretanto, esse não é o posicionamento adotado pelo Colendo Tribunal de Contas da União e por este Egrégio Tribunal, os quais relativizaram a alíquota de 30%, em razão de uma interpretação sistemática, concluindo-se que a alíquota não é fixa, mas sim variável de até 30%.

Como por exemplo tem-se o Acórdão 317/2003 proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União, que teve como relator o Ministro Walton Alencar Rodrigues, o qual entendeu que, para se evitar injustiças, a sanção punitiva decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e os limites máximos e mínimos previstos em lei, como segue:

Com relação aos valores da multa, o § 1º do art. 5º da Lei 10.028/2000 estabelece que a infração “deixar de divulgar” ou de “enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas” o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições previstos em lei, é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa.

Como toda sanção de natureza punitiva, a medida da punição decorre do juízo de valor a ser feito sobre a gravidade da conduta e dos limites máximos e mínimos definidos em lei. Para evitar injustiças, considero que a multa prevista no artigo 5º, § 1º da Lei 10.028/2000 deve ser aquilatada pelo juiz e entendida como de até 30% dos vencimentos anuais do gestor, conferindo ao aplicador da norma a necessária margem de valoração da conduta para fixação do seu valor.

Considero, portanto, por um lado, a reincidência do órgão no descumprimento dos prazos legais e a omissão do gestor, e, por outro, as razões apresentadas, e proponho a fixação da multa no valor de 10.000,00 (dez mil reais).

Esse entendimento também foi adotado em julgamento por este Egrégio Tribunal nos autos do processo do Pedido de Reexame 1245/2020 (Acórdão 153/2021), tendo-se fixado a sanção em patamar inferior ao previsto em lei:

1. ACÓRDÃO TC-153/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos os autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. RATIFICAR O CONHECIMENTO do Recurso de Reconsideração interposto pelo **Sr. Paulo Fernando Mignone** como **Pedido de Reexame**, consubstanciado na Decisão Monocrática 00416/2020-8 (Evento 06), ante o preenchimento dos requisitos de

admissibilidade, nos moldes do art. 166, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, para, no mérito, **ACOLHER, EM PARTE, SUAS RAZÕES, NO SENTIDO DE DAR PROVIMENTO PARCIAL ao recurso, para REDUZIR A MULTA ARBITRADA PELO ACÓRDÃO ATACADO AO PATAMAR DE 5% (CINCO POR CENTO) DOS VENCIMENTOS ANUAIS DO RESPONSÁVEL**, conforme razões expendidas no itens 2.2 e 2.3 deste voto;

1.2. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando a área técnica e o MPC.

3. Data da Sessão: 11/02/2021 - 5ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

Dessa forma, verifica-se que a multa prevista no art. 5º, §1º da Lei 10.028/2000 configura o limite máximo da penalidade a ser aplicada, podendo essa Corte, na análise do caso concreto, aplicá-la em valor menor.

Pelo exposto, no caso em comento, mantenho a irregularidade tratada no item 3.6 do RTC 319/2015, sob responsabilidade do Prefeito de São José do Calçado. Acrescenta-se que não foram encaminhadas alegações de defesa quanto à possibilidade e aplicação de multa pecuniária visando afastar a decisão do TCEES, tendo sido declarada sua revelia.

A infração está prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, C/C art.19, III, da LRF, com previsão de aplicação de multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. E para a análise da matéria adoto a seguinte premissa:

1.A multa prevista no art. 5º, §1º, da LF nº 10.028/2000, não é fixa, e o percentual de 30% sobre os vencimentos anuais deve ser compreendido como patamar máximo de pena, cabendo a incidência de atenuantes como corolário da aplicação do princípio da proporcionalidade.

Assim sendo, considerando as decisões apresentadas acima e utilizando do princípio da proporcionalidade; do princípio da razoabilidade; da diretriz trazida pelo Regimento Interno deste TCEES e do entendimento jurisprudencial esposado, a irregularidade merece ser sancionada não em seu patamar máximo, mas sim em 10% (dez por cento) dos vencimentos anuais do responsável. Segundo consta na **Instrução Técnica Conclusiva 0367/2022-3**(doc.14), os vencimentos anuais do prefeito no exercício de 2019, foi de R\$ 120.000,00(cento e vinte mil) e a multa seria no valor de 10% desse total.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, tendo em conta a fundamentação até aqui expendida, acompanho o **entendimento exarado na Instrução Técnica Conclusiva 0367/2022-3 e no Parecer 04675/2022-4 do Ministério Público de Contas**, no tocante aos fundamentos para a aplicação da penalidade, **porém divergindo quanto ao percentual da multa** e VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-1355/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1. MANTER A IRREGULARIDADE nas condições estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal nos termos do art. 5º, III, da Lei 10.028/2000 (**Item 3 da ITC 0747/2022 e 3.6 da RT C 319/2015**);

1.2. APLICAR MULTA pecuniária de **10% (dez por cento)** dos vencimentos anuais do prefeito no exercício de 2019, correspondente ao valor de **R\$ 12.000,00** (doze mil reais) ao **Sr. José Carlos de Almeida**, com espeque no art. 5º, § 1º, da Lei n. 10.028/2000 c/c o art. 134, inciso III, da LC n. 621/2012.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhado os pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 04/11/2022 – 44ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto e Rodrigo Coelho do Carmo.

5. Fica o responsável obrigado a comprovar perante o Tribunal o recolhimento do débito e/ou da multa aplicada, no prazo de trinta dias, contados a partir da publicação deste Acórdão, nos termos do art. 454, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal. Quando cabível recurso, os prazos para interposição encontram-se previstos no Título VIII do mesmo diploma normativo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

VANESSA DE OLIVEIRA RIBEIRO

Subsecretária das Sessões *ad hoc*