



MINISTÉRIO
PÚBLICO



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 0E7C3-B2ABB-3D4B7



3ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 05979/2024-9

Processo: 04853/2024-5

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: GAPC - Heron de Oliveira - Gabinete do Procurador Heron Carlos de Oliveira

Exercício: 2023

Criação: 05/11/2024 15:49

UG: PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: HILARIO ROEPKE

SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, em atenção ao [110 - Despacho 29246/2024-4](#), manifesta-se nos seguintes termos.

Versam os autos sobre **Prestação de Contas Anual** do Chefe do Poder Executivo municipal de Santa Maria de Jetibá, senhor **Hilário Roepke**, relativa ao exercício **2023**, objetivando a emissão de **relatório técnico** e de **parecer prévio**, cujas conclusões servirão de base para o **juízo das contas** a ser realizado pela respectiva Câmara Municipal, em obediência ao disposto no arts. 29, § 2º e 71, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo¹.

¹ **Art. 29** A fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. [...] **§ 2º** - O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas que o Prefeito devem, anualmente, prestar, somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete: [...]

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos;



Nesse passo, compete à Corte de Contas, na condição de órgão auxiliar ao Poder Legislativo no exercício do controle externo (*caput* do art. 71 da CF/88²), **concretizar uma apreciação estritamente técnica da conta pública prestada pelo Chefe do Poder Executivo**, subsidiando, assim, com rigor científico, **a avaliação política a ser realizada oportunamente pelo Parlamento Municipal**³.

Malgrado a Equipe do **NCCONTAS** tenha proposto a **aprovação das contas**, em verdade, **observou** as seguintes “**não conformidades**”:

- Descumprimento do art. 165, §§ 2º e 10 e 11 da Constituição da República, tendo em vista que **dos 9 programas prioritários na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), 5 tiveram execução abaixo de 85%**, não havendo aderência satisfatória ao previsto na **condição de prioridade**. Lembra-se que a Carta Magna é clara ao prescrever que a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. O dever de execução é um vínculo imposto ao gestor, no interesse da sociedade, que o obriga a tomar todas as medidas necessárias (empenho, contratação, liquidação, pagamento) para viabilizar a entrega de bens e serviços correspondente às programações da lei orçamentária (subseção 3.2.1.1 da ITC);
- Extrapolação do limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício 2023. De acordo com o art. 167-A da Constituição Federal de 1988, **a relação entre despesas e receitas correntes** não pode ultrapassar o percentual máximo permitido de 95%. Uma vez ultrapassado esse limite, a Constituição Federal e a LRF impõem vedações. O parágrafo 1º do artigo 167-A da CF/88 dispõe que se for apurado que a despesa corrente **supera 85%** da receita corrente, sem exceder o percentual de 95%, as medidas indicadas no artigo podem ser, no todo ou em parte, implementadas por atos do Chefe do Poder Executivo com vigência imediata, facultado aos demais

² **Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

³ De acordo com Min. Gilmar Mendes, relator do RE 729.744, julgado no dia 10 de agosto de 2016, “*Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada*”.



Poderes e órgãos autônomos implementá-las em seus respectivos âmbitos (subseção 3.7.4 da ITC);

- **Abertura de créditos adicionais sem cobertura:** ao se realizar uma análise individualizada por fonte de recursos, as fontes **5000000** e **602** não obtiveram superávit financeiro do exercício anterior em valores suficientes para cobrir os créditos abertos no período, ou seja, houve **insuficiência de recursos** para a abertura de crédito adicional proveniente do superávit financeiro (exercício anterior), em infringência aos art. 43 da Lei 4.320/1964 e 8º da LRF (subseção 3.2.1.3 da ITC);
- A Prefeitura Municipal ainda **não possui um programa específico** para o pagamento dos aportes atuariais devidos em razão do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial do RPPS, deixando de atender ao disposto pelo art. 165, § 1º, da Constituição Federal. Deveras, o planejamento da política previdenciária **exige programação orçamentária específica** que contemple os recursos destinados à execução do plano de amortização para equacionamento do déficit atuarial, quando instituído em lei pelo ente patrocinador, uma vez que representa uma despesa obrigatória de caráter continuado (art. 17 da LRF) (subseção 3.6.1 da ITC);
- **Falhas nas ações de responsabilidade fiscal para concessão de renúncia de receita, envolvendo graves erros de planejamento, equilíbrio fiscal e transparência**, descritos nos tópicos 3.5.2, 3.5.3 e 3.5.4 da ITC. Em relação ao item 3.5.2, o **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita do Anexo de Metas Fiscais da LDO não atendeu** ao modelo do Manual de Demonstrativos Fiscais. Conquanto disponibilizado na LDO, **não houve** apresentação de qualquer conteúdo, o que representa **falta de planejamento da renúncia de receita**. Ademais, no **Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia na LDO**, não foi feita a previsão de todos os benefícios fiscais já instituídos na legislação municipal que foram executados no exercício, a partir de uma comparação com DEMRE. Constatou-se também que houve execução de benefícios fiscais **sem planejamento** referente ao disposto pela Lei Municipal Específica nº 2.656/2022 (anistia de juros e multas de IPTU, ISS e Taxas), num total



de **R\$ 211.609,88**. No que se refere à LOA, observou-se que o demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, **foi apresentado de forma inconclusiva, não atendendo** ao disposto no art. 165, § 6º, da CF e, ao mesmo tempo, **demonstrando que a renúncia de receita não foi considerada objetivamente** durante a elaboração do orçamento anual. A respeito do item 3.5.3, importante reforçar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) **não apresentou qualquer conteúdo** no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, o que demonstra a **falta de indicação das medidas de neutralidade orçamentária exigida para concessão de benefício fiscal para prevenir riscos ao equilíbrio fiscal**. Da mesma forma, a Lei Orçamentária Anual (LOA) **não apresentou qualquer referência a manutenção do equilíbrio fiscal a partir da renúncia de receita**. Verificou-se também que as **receitas próprias** apresentaram um **déficit de R\$ 3.261.842,19**, que representa existência de risco à manutenção do equilíbrio fiscal sob aspecto da renúncia de receita. Com relação ao Item 3.5.4, em consulta ao Portal Transparência do Município, a Área Técnica observou (i) a **falha na transparência** do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia na LOA; e (ii) **falha na transparência** do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita da LDO, em face da falta de demonstração do planejamento fiscal no modelo adotado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

Essas impropriedades, contudo, **não ensejaram proposta de citação do Prefeito** para apresentação de justificativas, conforme exige o art. 126 do Regimento Interno do TCE/ES⁴, mas, tão somente, proposta de **ciência**⁵ (**deliberação que não possui natureza**

⁴ **Art. 126.** Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se-á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 022, de 15.2.2023).

⁵ **Art. 2º.** Para efeito desta Resolução, considera-se: [...]

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre:

a) a ocorrência de irregularidade ou ilegalidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; ou
b) a existência de risco relevante ao cumprimento das finalidades de órgão, entidade, sistema, programa, projeto ou atividade governamental, quando o risco não configure irregularidade ou ilegalidade;



mandamental), como forma de alertá-lo, com base no art. 9º da Resolução TC 361/2022.

Veja:

Descrição da proposta
A necessidade de promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para a evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF (subseção 3.6.1).
A necessidade de o Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável, observando a necessária manutenção do equilíbrio fiscal e garantindo a transparência, inclusive quando do encaminhamento de novos projetos de lei (subseções 3.5.2 a 3.5.4).
A necessidade de indicação da fonte de recursos para abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, não incorrendo assim no descumprimento do art. 167, inciso V, da Constituição Federal de 1988 e o art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964. (subseção 3.2.1.3).
O dever de observar o art. 165, §§ 2º e 10 e 11 da Constituição da República (subseção 3.2.1.1).
Os possíveis riscos à sustentabilidade fiscal, especialmente tendo em vista que o Município extrapolou o limite de 85% da EC nº 109/2021 no exercício de 2023 (subseção 3.7.4).

Independentemente da gravidade do que fora encontrado ou, em outras palavras, não obstante a (in)capacidade de os "achados" macularem as contas (avaliação que deve ser reservada aos Conselheiros, na etapa de julgamento), apresenta-se equivocada a produção de Instrução Técnica Conclusiva pelo Corpo Técnico, neste momento, pela total regularidade das contas (aprovando-as, sem quaisquer ressalvas, com fulcro no art. 80, I, da Lei Complementar nº 621/2012), sem a citação do então Prefeito para responder pelos indicativos de irregularidade, com esteio no art. 126 do Regimento Interno do TCE/ES⁶.

Lembra-se que a análise feita em sede de Parecer Prévio é, em princípio, objetiva, tendo como finalidade principal a emissão de uma deliberação técnica sobre os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, revelando-se precipitada a

⁶ **Art. 126.** Identificada na fase instrutória distorção ou não conformidade relevante que, isoladamente ou em conjunto com outras, possa ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, determinar-se-á, na forma deste Regimento, a citação do Prefeito ou do seu antecessor, para que, no prazo improrrogável de trinta dias, apresente razões de justificativa. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 022, de 15.2.2023).



manifestação do NCCONTAS pela aprovação das contas mesmo diante daquilo que se denominou de “*não conformidades*”.

Posto isso, este Órgão Ministerial pugna pela **reabertura da instrução** para reanálise das contas, nos termos do §1º, do art. 321, do Regimento Interno.

Após, retornem os autos ao MPC-ES para emissão do indispensável Parecer Ministerial.

Subsidiariamente, caso assim não entenda o Conselheiro Relator, pugna-se pela da **REJEIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS** do senhor **Hilário Roepke**, responsável pela Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, no exercício **2023**, com base na manutenção e na gravidade (ou seja, na capacidade de macular as contas) das irregularidades e impropriedades constatadas pelo Corpo Técnico nas subseções 3.2.1.1; 3.2.1.3; 3.5.2 a 3.5.4; 3.6.1 e 3.7.4, haja vista a subsunção do conjunto de ocorrências à norma do art. 80, III, da Lei Complementar nº 621/2012⁷.

Vitória, 5 de novembro de 2024.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Procurador Especial de Contas

⁷ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

III - **pela rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.