



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3245/2013

Interessado: PREFEITURA DE VIANA
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, II, da Lei Complementar n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Viana, sob responsabilidade de **ÂNGELA MARIA SIAS**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Viana, no exercício em análise, aplicou **81,82%** (oitenta e um vírgula oitenta e dois centésimos pontos percentuais) das transferências **de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica**, cumprindo, assim, com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT e art. 22, “*caput*”, da Lei nº 11.494/2007; **25,24%** (vinte e cinco vírgula vinte e quatro pontos percentuais) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “*caput*”, da CF/88; **16,54%** (dezesseis vírgula cinquenta e quatro pontos percentuais) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, bem assim, no que se refere à despesa total de pessoal (arts. 19 e 20), manteve-se dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, constatou-se que o pagamento ocorreu de forma regular, consoante o disposto no art. 29, inciso V, da CF/88 e na Lei Municipal n. 2090/2008.

Apurou-se, ainda, que o **repasso de duodécimo à Câmara**¹ encontra-se de acordo com o disposto no art. 29-A, da CF/88.

Não obstante, denota-se da **Instrução Contábil Conclusiva – ICC 159/2014**² e da **Instrução Técnica Conclusiva - ITC 9292/2014**³ que o corpo técnico manteve os seguintes indicativos de irregularidade constantes do **Relatório Técnico Contábil – RTC 99/2014**⁴ e da **Instrução Técnica Inicial – ITI 247/2014**⁵, depois analisadas as justificativas apresentadas pela interessada⁶:

¹ Apesar de constar como irregularidade mantida na conclusão da ITC 9292/2014 (item 5.2.4), depreende-se que a ICC 159/2014 concluiu pelo seu afastamento, conforme transcrito pelo NEC à fl.378.

² Fls. 346/363.

³ Fls. 365/382.

⁴ Fls. 253/268.

⁵ Fl. 286.

⁶ Fls. 292/296 e documentos de fls. 297/342.



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

2.4. Relações de créditos adicionais evidenciam abertura de créditos suplementares por anulação de dotações em montante superior às anulações de dotações realizadas;

2.5 Utilização de recursos provenientes de convênio como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais suplementares sem comprovação;

2.6 Baixa de bens móveis pelo valor de venda; e,

2.7 Obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato a serem pagas no exercício seguinte sem disponibilidade de caixa⁷.

Pois bem.

A prestação de contas em análise demonstra a ausência de um planejamento eficiente da execução orçamentária, ocasionada pela abertura de créditos adicionais suplementares sem a existência da fonte de recurso indicada, o que é vedado expressamente pela Constituição Federal no art. 167, inciso V, tanto quanto pelo art. 46 da Lei 4.320/1964 (item 2.4).

Idêntico comportamento observou-se na conduta descrita no item 2.5, pois apesar de ter demonstrado a existência de autorização legislativa⁸ para a abertura de créditos adicionais, tendo como fonte os recursos de convênios, a responsável não logrou êxito em indicar os recursos correspondentes para a totalidade dos créditos abertos, permanecendo a violação ao art. 165, V, da Constituição Federal⁹, em contrariedade, também, aos termos do Parecer Consulta TC nº 28/2014, *in verbis*:

“Portanto, vê-se que **os créditos provenientes de recursos de convênios por sua natureza também devem ser considerados como fonte distinta de recursos para abertura de créditos adicionais**, o que está reconhecidamente expresso pelas tentativas de evolução legislativa. Mas conforme já afirmamos inicialmente, enquanto ainda omisso o ordenamento, é possível acorrer-se ao mandamento constitucional, que aponta a possibilidade de abertura de crédito suplementar ou especial **quando houver autorização legislativa** e indicação dos recursos correspondentes. Vejamos o teor do citado dispositivo, que deve ser interpretado a contrario sensu: Art. 167. São vedados: [...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; Em nome do princípio da razoabilidade e da eficiência da Administração Pública, e ainda considerando a importância dos recursos advindos dos convênios para as administrações municipais e estaduais e para os mais diversos setores sociais e econômicos - dos quais se destacam os da saúde, da educação e da infraestrutura - não seria coerente concluir pela impossibilidade de sua utilização pelo simples fato de não existir disposição infraconstitucional quanto ao assunto. Reconhece-se a necessidade de a lei complementar prevista no §9º do art. 165 da CR tratar de forma mais minudente a matéria. Entretanto, enquanto ausente no universo jurídico referida regulamentação e não havendo qualquer vedação expressa na Lei Federal n.º 4.320/64 quanto à utilização desta espécie de recursos como fonte para abertura de crédito suplementar ou especial, resta reconhecer a possibilidade auferida da redação do art. 167,

⁷ Os apontes seguem o número da ICC 159/2014.

⁸ Leis Municipais nº 2438/2012 e 2443/2012.

⁹ Art. 167. São vedados:

[...] V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.



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

V, da CR. **CONCLUSÃO** Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, e ainda tendo em vista a atual defasagem do texto da Lei Federal n.º 4.320/64, opinamos para, no mérito, responder pela **possibilidade de utilização dos recursos de convênio como fonte para abertura de créditos suplementares ou especiais, observadas as condicionantes do inc. V do art. 167 da CR (autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes)** (grifos no original).

Assim agindo (**itens 2.4 e 2.5**), incorreu o Chefe do Executivo no **crime de responsabilidade** descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67, praticando a conduta ilícita tipificada como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Ao mesmo tempo, conforme bem pontuado pelo corpo técnico, a constatação de que os bens não foram baixados pelo seu valor de registro, mas sim pelo valor de venda (**item 2.6**), além de confirmar o total descontrole com os gastos públicos, evidencia que os demonstrativos contábeis não refletem a real situação patrimonial do município.

Relativamente ao **item 2.7**, salienta-se que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Na espécie, está devidamente demonstrada pela área técnica a existência de despesas no valor de R\$ 5.974.779,74 (cinco milhões, novecentos e setenta e quatro mil, setecentos e setenta e nove reais e setenta e quatro centavos) sem suficiente disponibilidade de caixa a serem cumpridas no mandato seguinte, violando, portanto, o normativo supracitado.

Com tal proceder, incorreu o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)¹⁰.

A par de algumas condutas do gestor estarem tipificadas em lei como ilícitos penais, encontram elas, também, subsunção ao art. 11, “*caput*” e inciso I, da Lei n. 8.429/1992¹¹, restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública, violando, expressamente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tais condutas na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo entender-se diferentemente na esfera administrativa, interpretação que conduz à conclusão de que as

¹⁰ Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

¹¹ 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

contas *sub examine* estão maculadas de graves irregularidades, que ensejam a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Com efeito, as irregularidades praticadas são causas de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas. *Verbia gratia*, a **abertura de créditos adicionais suplementares sem a indicação dos recursos correspondentes** (item 2.4)¹², a **abertura de créditos adicionais – suplementares ou especiais – sem a indicação dos recursos correspondentes** (item 2.5)¹³, os **registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis** (item 2.6)¹⁴ são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidades graves; e a **contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira** (item 2.7)¹⁵ são classificadas pelo mesmo Tribunal como irregularidades gravíssimas.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas *sub examine*, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual.

Vitória, 29 de janeiro de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR

¹² **FB 04. Planejamento/Orçamento_Grave_04.** Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

¹³ **FB 04. Planejamento/Orçamento_Grave_04.** Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais - sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, da Constituição Federal).

¹⁴ **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).

¹⁵ **DA 01. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_01.** Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).