



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3047/2013

Interessado: PREFEITURA DE APIACÁ
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. 451/08, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, da Prefeitura de Apiacá, sob a responsabilidade de **HUMBERTO ALVES DE SOUZA**.

Após o exame dos balanços e demonstrativos apresentados, bem como das justificativas oferecidas pelo responsável, em atendimento aos termos de citação¹, a Unidade Técnica – **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 32/2015** e **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 1791/2015** - recomendou a rejeição das contas em virtude de grave irregularidade remanescente, a saber:

Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato (item 4.3.4.1 do RTC 42/2014 e 3.1 da ICC 32/2015)

Base Legal: art. 42 da LC 101/00.

Pois bem.

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

1. Observa-se a reincidência do apontamento referente à abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa (item 3.1.1.1 do RTC 42/2014).

¹ **RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL – RTC 42/2014 e INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL – ITI 183/2014: 3.1.1.1 – Abertura de créditos adicionais suplementares sem lei autorizativa, ultrapassando o limite estipulado pela LOA. Base Legal:** art. 167, inciso V, da Constituição Federal, arts. 7º, 40, 41, 42, 43, 46 e 85 da Lei n. 4.320/64 e Parecer Consulta TCEES n. 28/04; **3.1.1.2 – Utilização de recursos provenientes de convênios para a abertura de créditos adicionais sem a devida comprovação. Base Legal:** art. 167, inciso V, da Constituição Federal, arts. 42, 43, 46 e 85 da Lei n. 4.320/64 e Parecer Consulta TCEES n. 28/04; **4.3.4.1 – Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato. Base Legal:** art. 42 da LC n. 101/00; **5.4.1 – Repasse de duodécimo à Câmara Municipal acima do limite constitucional. Base Legal:** art. 29-A, inc. I e § 2º da Constituição Federal.



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

Nota-se, assim, que o dispositivo autorizativo da Lei Municipal n. 836/2011 (LOA)² é inconstitucional, pois fere o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, ao permitir a abertura de créditos ilimitados.

Aliado a isto, vislumbra-se do **Parecer Prévio TC-002/2014**³, emitido nos autos do processo TC 2108/2012 em 29/10/2014, que recomendou à Câmara Municipal de Apiacá a aprovação das contas do Chefe do Executivo, relativas ao exercício de 2011, as seguintes determinações à atual administração do Município: *“2.1 – Ao elaborar as peças orçamentárias previstas no artigo 165 da Constituição Federal, utilize as técnicas destacadas na doutrina, com vistas a evitar a edição de orçamentos não compatíveis com a realidade municipal e, assim, presente, no plano orçamentário, as origens dos recursos e suas respectivas aplicações em conformidade com as prioridades definidas pelo gestor; e 2.2 – Nas Leis Orçamentárias subsequentes não sejam incluídos dispositivos contendo autorização ilimitada para abertura de créditos suplementares”*.

Contudo, no caso concreto, não é possível impor qualquer responsabilidade ao responsável, em razão da ausência de citação quanto à inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Municipal n. 836/2011, bem como da determinação constante no Parecer Prévio TC-002/2014 ser posterior à elaboração da Lei Municipal ora apreciada.

2. Ademais, constatou-se que o prefeito contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, havendo insuficiência total de caixa no valor de **R\$ 315.344,95** (item 4.3.4.1 do RTC 42/2014).

Assinala-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.

Assim, deve o prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

No caso vertente, está plenamente demonstrado que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, o prefeito contraiu despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

Com tal proceder, além de praticar infração administrativa, incorreu o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)⁴.

² Art. 6º da Lei Municipal n. 836/2011.

³ Registra-se que a recomendação pela aprovação das contas, relativas ao exercício de 2011, decorreu da ausência de citação do gestor quanto à inconstitucionalidade do art. 6º da Lei Municipal n. 809/2010 (LOA).

⁴ 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:



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

Além disso, a par dessa conduta do gestor estar tipificada em lei como **ilícito penal**, encontra ela, também, subsunção ao art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992⁵, restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública.

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tal conduta 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 contas *sub examine* estão maculadas de graves irregularidades, que ensejam a **emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/13.

Com efeito, a irregularidade praticada é considerada **gravíssima** pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010)⁶.

Por derradeiro, não se vislumbra, nesse momento, a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/00, conforme sugerido pela Unidade Técnica, pois o mero descumprimento do art. 42 da LRF não encontra subsunção nos referidos normativos.

Faz-se necessário demonstrar que o administrador deixou de efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, o que redundou na contração de despesa sem a cobertura de caixa no final de mandato.

Em razão disso, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES⁷, caso mantido no Parecer prévio o apontamento descrito no item **4.3.4.1 do RTC 42/2014 – Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato**, deve-se formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária, nos moldes

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

⁵ 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: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

⁶ **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).

⁷ **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.



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

expressos no art. 136 da LC n. 621/12⁸ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00⁹.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Apiacá, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **HUMBERTO ALVES DE SOUZA**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual;

2 – nos termos do art. 87, incisos VI e VII da LC n. 621/12, sejam expedidas as determinações sugeridas pelo NEC à fl. 568 (itens 3.4.1 e 3.4.2);

3 – 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 III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 4.3.4.1 do RTC 42/2014**; e,

4 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

Vitória, 31 de março de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

⁸ **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.

⁹ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] **III** – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; [...] **§ 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.