



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3063/2013

Interessado: PREFEITURA DE PEDRO CANÁRIO
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 Pedro Canário, sob a responsabilidade de **ANTÔNIO WILSON FIOROT¹** e **MARCOS ROBÉRIO FONSECA DOS SANTOS²**.

Após o exame dos balanços e demonstrativos apresentados, bem como das justificativas oferecidas pelos responsáveis, em atendimento aos termos de citação³, a Unidade Técnica – **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 229/2014** e **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 1832/2015** - recomendou a rejeição das contas em virtude de graves irregularidades remanescentes, a saber:

Obrigação de despesa contraída no fim do mandato (item 3.7 do RTC 295/2014 e ICC 229/2014)

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

Manutenção e desenvolvimento do ensino (item 4.3 do RTC 295/2014 e ICC 229/2014)

Base Legal: art. 212 da Constituição Federal.

Pois bem.

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

Constatou-se que as autoridades municipais contraíram, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, havendo insuficiência total de caixa no valor de **R\$ 1.023.753,40** (item 3.7 do RTC 295/2014)

¹ No período de 01/01/2012 a 19/08/2012 e 17/10/2012 a 31/12/2012.

² No período de 20/08/2012 e 16/10/2012.

³ **RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL – RTC 295/2014** e **INSTRUÇÃO TÉCNICA INICIAL – ITI 1084/2014: 3.4 – Previdência. Base Legal: art. 30, inciso I, alíneas “a” e “b” da Lei n. 8.212/91 e art. 37 da Constituição Federal; 3.7 – Obrigação de despesa contraída no fim do mandato. Base Legal: art. 42 da LC n. 101/00; e 4.3 – Manutenção e desenvolvimento do ensino. Base Legal: art. 212 da Constituição Federal.**



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

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, foram contraídas despesas sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

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

Ao mesmo tempo, observa-se a aplicação deficitária na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em clara violação ao art. 212 da Constituição Federal (item 4.3 do RTC 295/2014), devendo-se registrar que o art. 70 da Lei n. 9.394/96⁵ traz o rol das despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, devidamente observado na apuração dos cálculos pelos auditores dessa Corte de Contas.

Destarte, as irregularidades que maculam a prestação de contas em análise consubstanciam grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

*Verbia gratia, a **contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira** (item 3.7)⁶ e a*

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:

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

⁵ Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

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).



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

não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (item 4.3)⁷ são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidades gravíssimas.

Frise-se, que o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal e a não aplicação do mínimo em educação importa irregularidade insanável, senão vejamos:

REJEIÇÃO DE CONTAS - ALÍNEA G DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990 - ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE - **INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Em se tratando de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal, esta última quanto à aplicação, no ensino, de valor abaixo do piso fixado, o ato surge como de improbidade, sendo ínsito o elemento subjetivo - o dolo.** (REspe n. 196-62.2012.6.26.0245/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, 22/10/2013) (grifo nosso).

Eleições 2012. Registro de candidatura. Inelegibilidade. Art. 1º, 1, g, da Lei Complementar nº 64190. Incidência. Agravo regimental. Reiteração.

[...] **2. A não aplicação do percentual mínimo constitucional da receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino e o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constituem vícios insanáveis que configuram, em tese, ato doloso de improbidade administrativa.**

[...] 5. Fundamentos da decisão agravada não infirmados.

Agravo regimental a que se nega provimento. (AgR-REspe n. 86-74.2012.6.26.0209/SP, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, 16/05/2013) (grifo nosso).

ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BASEADA NO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a *quo*, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial está devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

3. Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de

⁷ AA 01. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_01. Não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).



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

inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.

4. A ausência de oposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013) (grifo nosso).

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DESCUMPRIMENTO. VÍCIO INSANÁVEL. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DESPROVIDO.

1. Para que o agravo obtenha êxito, é necessário que os fundamentos da decisão agravada sejam especificamente infirmados, sob pena de subsistirem suas conclusões. Nesse sentido, é firme a jurisprudência deste Tribunal Superior (REspe nos 25.948/BA, DJ de 19.2.2008, Rel. Min. Gerardo Grossi; 26.0341GO, DJ de 27.9.2007, Rel. Mim. Caputo Bastos e Rcl nº 448/MG, DJ de 28.9.2007, Rel. Min. Cezar Peluso).

2. O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90.

3. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 176-52.2012.6.27.0016/TO, Rel. Min. Dias Toffoli, 14/02/2013) (grifo nosso).

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90. **AUSÊNCIA DE APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 25% EM EDUCAÇÃO** E DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. DESPROVIMENTO.

1. A rejeição de contas do agravante em virtude da não aplicação do percentual mínimo de 25% exigido no art. 212 da CF/88 configura irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64/90 (REspe 246-59/SP, de minha relatoria, PSESS de 27.11.2012).

[...] 3. Agravo regimental não provido. (AgR-REspe n. 74-86.2012.626.0168, Rel. Min. Fátima Nancy Andrighi, 29/11/2012) (grifos nossos).

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. ART. 1º, I, G, DA LC 64190. NÃO APLICAÇÃO. **PERCENTUAL MÍNIMO RECURSOS. EDUCAÇÃO. ART. 212 CF/88. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ATO DOLOSO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** NEGADO PROVIMENTO.

1. A educação é direito indisponível, prioritariamente garantido, na esfera municipal, para o ensino infantil e fundamental (art. 211, § 2º, da CF/88) e imune à discricionariedade do agente político. Precedente do STF.

2. A desaprovação de contas de prefeito, por meio de decreto legislativo, em virtude da não aplicação do percentual mínimo de 25% exigido pelo art. 212 da CF/88, configura irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, incidindo a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da LC 64190. Precedente.



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

3. Na espécie, é incontroverso que o recorrente deixou de aplicar em educação 10% dos 25% exigidos pelo art. 212 da CF/88, irregularidade insanável e hipótese de violação de princípios da administração pública. Configurou-se, ainda que em tese, o ato doloso de improbidade administrativa previsto no art. 11, II, d Lei 8.429/92.

4. Recurso especial não provido. (REspe n. 246-59.2012.6.26.0190/SP, Rel. Min. Fátima Nancy Andrihgi, 27/11/2012) (grifos nossos).

Além disso, vale registrar que as irregularidades mantidas pelo corpo técnico transcendem à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, "caput", Lei n. 8.429/92⁸), já que existente o dolo genérico por parte dos gestores.

E é assim porque evidenciada a inobservância dos gestores de observar os comandos constitucionais e legais que vinculam a sua atuação, assumindo, assim, o risco e as consequências que são inerentes ao cargo por ele ocupado.

Neste sentido, necessário trazer julgado do Superior Tribunal de Justiça.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO REGIMENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LEI N. 8.429/92 - LESÃO A PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO - NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO - ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO - REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA - SÚMULA 07/STJ.

1. Em relação à alegada violação do princípio da legalidade, a tese construída pelo recorrente, de que "a aplicação de recursos na educação em níveis inferiores ao constitucionalmente determinado" (fl. 369) configurou, por si só, ato de improbidade administrativa demandaria, na forma com apresentada, o revolvimento fático-probatório dos autos - procedimento vedado pelo enunciado sumular 7/STJ.

2. O Tribunal a quo fundamentou seu entendimento, ao concluir que não existem dolo ou culpa na conduta do agente, má-fé, e muito menos prejuízo ao erário, e deduziu que o ato não se amoldaria ao art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

3. É indispensável, para a caracterização do ato de improbidade administrativa descrito nos arts. 9 e 11 da Lei n. 8429/92, a existência de dolo genérico, consubstanciado na "vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora" (REsp 765.212/AC. Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.3.2010, acórdão pendente de publicação).

Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp 752272/GO, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJ 25/05/2010) (grifo nosso)

Por tudo, configuradas estão as irregularidades e, mais, a gravidade da conduta dos gestores, não havendo a mínima possibilidade da Corte de Contas, em cumprimento a Lei Orgânica, emitir parecer prévio distinto da rejeição de contas.

⁸ 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:



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

Aduz-se, quanto à **responsabilidade de MARCOS ROBÉRIO FONSECA DOS SANTOS**, prefeito no período de 20/08/2012 e 16/10/2012, que esta é inafastável, quer quanto ao descumprimento do art. 42 da LC 101/00 (item 3.7 do RTC 295/2014 e ICC 229/2014), pois deve o prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas⁹ entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor, quer quanto à inobservância do art. 212 da CF (item 4.3 do RTC 295/2014 e ICC 229/2014), sendo ele co-responsável pelo atingimento do aludido limite, notadamente, pela impossibilidade de se estabelecer um período exato, dentro do exercício financeiro, em que o valor deveria ter sido alcançado.

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 RITCEES¹⁰, caso mantido no Parecer prévio o apontamento descrito no item **3.7 do RTC 295/2014 – Obrigação de despesa contraída no fim do mandato**, deve-se formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12¹¹ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00¹².

⁹ Vide ainda documentos às fls. 1231 e seguintes, onde consta a relação de despesas contraídas por este Prefeito.

¹⁰ **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 constarem 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.

¹¹ **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.

¹² **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.



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

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 Pedro Canário, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **ANTÔNIO WILSON FIOROT¹³ E MARCOS ROBÉRIO FONSECA DOS SANTOS¹⁴**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual;

2 – 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 3.7 do RTC 295/2014**; e,

3 – 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, 8 de abril de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

¹³ No período de 01/01/2012 a 19/08/2012 e 17/10/2012 a 31/12/2012.

¹⁴ No período de 20/08/2012 e 16/10/2012.