



## EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

**PPJC 3039/2015**

Processo: **3019/2013**  
Assunto: **Prestação de Contas Anual**  
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Guaçuí**  
Exercício: **2012**  
Responsável: **Vagner Rodrigues Pereira – Prefeito Municipal**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012<sup>1</sup> e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008<sup>2</sup>, manifesta-se nos seguintes termos.

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual, concernente ao **exercício financeiro 2012** - último exercício do mandato eletivo que se iniciara em 2009 -, da Prefeitura Municipal de Guaçuí, sob responsabilidade de **Vagner Rodrigues Pereira**.

Preliminarmente, em análise percuciente dos autos, verifica-se que o município de Guaçuí, no exercício em análise, aplicou **88,70%** (oitenta e oito vírgula setenta 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<sup>3</sup> e art. 22, *caput*, da Lei nº

---

<sup>1</sup> **Art. 55.** São etapas do processo:  
[...]

<sup>2</sup> **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:  
[...]

**II** - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;

<sup>3</sup> **Art. 60.** Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:  
[...]

**XII** - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.



11.494/2007<sup>4</sup>; **33,11%** (trinta e três vírgula onze pontos percentuais) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção ao artigo 212, *caput*, da CF/88<sup>5</sup>; **25,27%** (vinte e cinco vírgula vinte e sete pontos percentuais) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, ao disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT<sup>6</sup>; e, no que se refere à despesa consolidada com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo, manteve-se dentro do limite legal global previsto no art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>7</sup> - correspondentes a **60%** (sessenta pontos percentuais) -, pois alcançou o percentual de **56,69%** (cinquenta e seis vírgula sessenta e nove pontos percentuais), aquém, igualmente, do **limite prudencial**<sup>8</sup> de **57%** (cinquenta e sete pontos percentuais), conquanto superior ao **limite de alerta**<sup>9</sup> de **54%**, (cinquenta e quatro pontos percentuais).

Contudo, quando se observa a despesa de pessoal, considerando-se os limites específicos - segregados na esfera municipal pelos Poderes Executivo e Legislativo - , nos termos preconizados pelo art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, constata-se que, em relação ao Poder Executivo, quedou-se demonstrado que o município gastou acima do limite legal estipulado em lei (**54%**<sup>10</sup>), perfazendo um dispêndio total

<sup>4</sup> **Art. 22.** Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

<sup>5</sup> **Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>6</sup> **Art. 77.** Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:  
III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

<sup>7</sup> **Art. 19.** Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

[...]

III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

<sup>8</sup> **Art. 22.** A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

**Parágrafo único.** Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso.

<sup>9</sup> **Art. 59.** [...]

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

[...]

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

<sup>10</sup> **Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

[...]

III – na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.



de **55%** (cinquenta e cinco pontos percentuais), incidindo, nestes moldes, nos ditames do art. 23<sup>11</sup> da 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<sup>12</sup>.

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

Todavia, verifica-se a subsistência dos seguintes apontamentos de irregularidades constantes da **Instrução Contábil Conclusiva ICC 42/2015** (fl. 441/490) e **Instrução Técnica Conclusiva ITC 2201/2015** (fl. 491/547), mantidos depois de contrastadas pelas justificativas e documentos apresentados pelo Responsável:

**3.2.1 Valor Total da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, Realizada Pelo Executivo Municipal, Superior ao Limite Máximo Legalmente Estabelecido** (item 6.2.1.1 do RTC e 1.1 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar 101/2000.

**3.2.2 Ocorrência de Déficit Orçamentário e Financeiro Evidenciando o Desequilíbrio das Contas Públicas** (item 3.1 do RTC e 2.5 da ICC 42/2015)

Base legal: artigos 1º, § 1º, 4º, inciso I, alínea "a", e 9º da Lei Complementar 101/2000; e artigos 48, alínea "b", 75, inciso I, 76 e 77 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.3 Abertura de Créditos Adicionais cuja Lei Autorizativa (LOA) Não Estabeleceu o Limite de Abertura de Tais Créditos** (item 3.2 do RTC e 2.6 da ICC 42/2015)

<sup>11</sup> **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 [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

**§ 1º** No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

**§ 2º** É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. ([Vide ADIN 2.238-5](#))

**§ 3º** Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

**§ 4º** As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

<sup>12</sup> **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;



Base legal: artigo 7º, inciso I, da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.4 Abertura de Créditos Adicionais Tendo Como Fonte de Recursos Excesso de Arrecadação Que Não Ocorrerá no Exercício** (item 3.3 do RTC e 2.7 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.5 Abertura de Créditos Adicionais Sem a Fonte de Recursos Correspondente** (item 3.4 do RTC e 2.8 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964; artigo 127, inciso IV, da Resolução 182/2002.

**3.2.6 Divergências na Movimentação Financeira Entre Prefeitura e Demais Órgãos do Município de Guaçuí** (item 4.1 do RTC e 2.9 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 50, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; artigos 85, 86, 93, 100, 101, 103, *caput*, e 104 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.7 Ausência de Consolidação do Valor Concernente à Conta “Créditos a Receber” do Fundo de Aposentadoria e Pensão** (item 5.1 do RTC e 2.11 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 50, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; artigos 83, 85, 86, 87, 89, 100, 101, 104 e 105 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.8 Cancelamento de Restos a Pagar Processados** (item 5.2 do RTC e 2.12 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 63 da Lei Federal 4.320/1964; e artigos 45, § 2º, e 46 da Constituição do Estado do Espírito Santo.

**3.2.9 Divergência entre o Saldo de Depósitos Evidenciado no Balanço Patrimonial e nos Demonstrativos e o Saldo Apurado** (item 5.5 do RTC e 2.15 da ICC 42/2015)

Base legal: artigos 85, 86, 87 e 89 da Lei 4.320/1964.

**3.2.10 Divergência entre o Saldo Relativo ao Parcelamento de INSS Evidenciado no Balanço Patrimonial e o Saldo Evidenciado na Demonstração da Dívida Fundada** (item 5.6 do RTC e 2.16 da ICC 42/2015)

Base legal: artigos 85, 86, 87 e 101 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.11 Divergência entre o Saldo Relativo às Diversas Obrigações Parceladas Evidenciado no Balanço Patrimonial e o Saldo Evidenciado na Demonstração da Dívida Fundada** (item 5.7 do RTC e 2.17 da ICC 42/2015)

Base legal: artigos 85, 86, 87 e 101 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.12 Ausência de Consolidação do Saldo das Provisões Matemáticas Evidenciadas no Balanço Patrimonial do Fundo de Aposentadoria e Pensão** (item 5.8 do RTC e 2.18 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 50, inciso III, da Lei Complementar 101/2000; artigos 83, 85, 86, 87, 89, 101 e 105 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.13 Resultado Patrimonial Apurado Diverge Daquela Evidenciado no Balanço Patrimonial** (item 5.9 do RTC e 2.19 da ICC 42/2015)



Base legal: artigos 85, 86, 89, 94, 95, 100, 104 e 105 da Lei Federal 4.320/1964.

**3.2.14 Insuficiência de Disponibilidades Financeiras para Arcar com as Obrigações de Despesas Contraídas em Final de Mandato** (item 6.3.5.1 do RTC e 2.20 da ICC 42/2015)

Base legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000

Pois bem.

Cotejando-se a análise meritória realizada pela competente Área Técnica com as justificativas e documentos acostados aos autos, verifica-se que a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 2201/2015** (fl. 491/547) encontra-se consentânea com o entendimento esposado pelo Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, para evitar repetições desnecessárias, independente de transcrição, esta passa a fazer parte integrante desta manifestação pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos, passando-se, tão-somente, a tecer argumentos adicionais, conforme segue.

Inicialmente, cumpre registrar que o grande número de graves irregularidades apuradas no último exercício do mandato eletivo - as quais, registrem-se, perpetradas de forma reincidente, a exemplo do manifesto desequilíbrio orçamentário e financeiro, já apontado nos exercícios 2010 (Processo TC 3310/2011) e 2011 (Processo TC 2454/2012) - evidencia, *per si*, o completo desequilíbrio das finanças públicas municipais, pois ausente qualquer controle eficiente da execução orçamentária.

Imperioso ressaltar, que as irregularidades mantidas pelo corpo técnico desta colenda Corte maculam a prestação de contas em análise, as quais se consubstanciam em graves infrações à norma constitucional, legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e 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<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

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



Relativamente ao item 3.2.14, (**Insuficiência de Disponibilidades Financeiras para Arcar com as Obrigações de Despesas Contraídas em Final de Mandato**) salienta-se que a norma moralizante do art. 42 da LC n. 101/2000<sup>14</sup> - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no curso de seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Na espécie, depois da devida análise técnico-contábil das informações extraídas dos autos, a Área Técnica demonstrou a existência de despesas no expressivo valor de **R\$ 9.699.456,61** (nove milhões, seiscentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e sessenta e um centavos) – sendo **R\$ 1.951.052,77** (um milhão, novecentos e cinquenta e um mil, cinquenta e dois reais e setenta e sete centavos) vinculados à **saúde**; **R\$ 483.687,23** (quatrocentos e oitenta e três mil, seiscentos e oitenta e sete reais e vinte e três centavos) vinculados à **educação**; e, **R\$ 7.264.716,61** (sete milhões, duzentos e sessenta e quatro mil, setecentos e dezesseis reais e sessenta e um centavos) de despesas não vinculadas -, sem lastro financeiro suficiente no caixa municipal, transferindo-se a dívida para o próximo mandatário, violando, portanto, o normativo supracitado.

Com tal proceder, incorreu o agente no tipo do **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)<sup>15</sup>.

A par da conduta do gestor estar tipificada em lei como ilícito penal, encontra-se ela, também, albergada pelo art. 11, “*caput*” e inciso I, da Lei n. 8.429/1992<sup>16</sup>, restando, pois, caracterizada conceitualmente a **prática de ato de improbidade**

<sup>14</sup> **Art. 42.** É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

<sup>15</sup> **Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** ([Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000](#))

**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.

<sup>16</sup> **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;



**administrativa** que atenta contra os princípios basilares da administração pública, violando, expressamente os deveres de honestidade, legalidade e lealdade às instituições.

Portanto, o rigorismo do legislador em censurar a referida conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a relevância dispensada ao tema, não podendo entender-se diferentemente na seara administrativa; interpretação que conduz à conclusão de que as contas *sub examine* encontram-se inquinadas 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<sup>17</sup>.

Ainda atinente à importância dada pelo Legislativo ao tema, o gestor, ao deixar de quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro de 2012, ou, ao menos, sem a reserva de recursos para que assim o fizesse o sucessor, também incorreu em sanção de natureza pecuniária.

Nesse diapasão, com supedâneo nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES<sup>18</sup>, caso mantido no Parecer Prévio o apontamento descrito no item **3.2.14 – 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 específico de fiscalização, com a finalidade precípua de aplicação da sanção

---

<sup>17</sup> **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

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

<sup>18</sup> **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.



pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12<sup>19</sup> c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00<sup>20</sup>.

Por seu turno, em relação ao **item 3.2.1, (Valor Total da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, Realizada Pelo Executivo Municipal, Superior ao Limite Máximo Legalmente Estabelecido)** o simples ato de ter ultrapassado o limite máximo da despesa com pessoal constitui, por si só, infração à norma legal de natureza financeira, por contrariar um dos pilares da responsabilidade fiscal, tutelado pelos artigos 19 e 20 da LRF.

O descumprimento dos limites estipulados nos art. 19 e 20 da LRF, inclusive, são considerados pelo Tribunal Regional Eleitoral como de extrema gravidade, impondo ao gestor a sanção de inelegibilidade. Veja-se, pois:

**Ementa:** . ELEIÇÕES 2012. RECURSOS ELEITORAIS. REGISTRO DE CANDIDATURA. PRIMEIRO RECURSO. CANDIDATO A PREFEITO. PRELIMINAR. AFASTADA. INELEGIBILIDADE. ARTIGO 1º , INCISO I , ALÍNEA 'G' DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64 /90. INDEPENDÊNCIA DO PODERJUDICIÁRIO EM RELAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS. SUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICO. **DESAPROVAÇÃO DE CONTAS PELA NÃO OBSERVÂNCIA DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL E NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL ORIUNDO DO FUNDEF. IRREGULARIDADES QUE CARACTERIZAM IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO CARACTERIZADO. CAUSA DE INELEGIBILIDADE CONCRETIZADA. PEDIDO DE REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO.** SEGUNDO RECURSO. CANDIDATO A VICE-PREFEITO. CONVENÇÃO ANULADA. NÃO PREENCHIMENTO DE CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. REGISTRO INDEFERIDO. RECURSOS CONHECIDOS E DESPROVIDOS. (TRE-PR - 54.2012.616.0161 RE - RECURSO ELEITORAL : REL 19954 PR) (g.n)

No tocante aos **itens 3.2.3, 3.2.4, 3.2.5, (Abertura de Créditos Adicionais cuja Lei Autorizativa (LOA) não estabeleceu o limite de Abertura de tais créditos; Abertura de Créditos Adicionais tendo como fonte de recursos excesso de**

<sup>19</sup> **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.

<sup>20</sup> **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.





**arrecadação que não ocorrerá no exercício; Abertura de Créditos Adicionais sem a fonte de recursos correspondentes),** a prestação de contas em análise demonstra a completa ausência de um planejamento eficiente da execução orçamentária, ocasionada, respectivamente, pela abertura de créditos adicionais em desacordo com o art. 43 da Lei 4.320/1964<sup>21</sup>.

Como cediço, o Orçamento (Lei Orçamentária Anual – LOA) constitui-se em imprescindível e valioso instrumento de planejamento da ação governamental, sendo suscetível, no entanto, a ajustes no decorrer de sua execução. Nestes moldes, a autorização para abertura de créditos adicionais constitui um dos mecanismos previstos pelo legislador para suprir tal necessidade. Daí, portanto, decorre a inescusável observância dos preceitos legais regentes da matéria, haja vista culminarem na alteração da estrutura legal do orçamento, previamente aprovado pelo Legislativo municipal.

Nesta vertente, o Tribunal Superior Eleitoral considera a abertura de crédito adicional, sem recursos disponíveis, irregularidade insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa.

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis. Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido). As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis. Recurso ordinário provido (TSE, RO 399166, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dj 16/11/2010).

---

<sup>21</sup> **Art. 43.** A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.



Vê-se, pois que, assim agindo, incorreu o Chefe do Executivo em crime de responsabilidade descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67<sup>22</sup>, praticando a conduta ilícita tipificada como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Em suma, as irregularidades praticadas são causas de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas.

*Verbia gratia*, a **abertura de créditos adicionais cuja lei autorizativa (LOA) não estabeleceu o limite de abertura de tais créditos (item 3.2.3)<sup>23</sup>; a abertura de créditos adicionais tendo como fonte de recursos excesso de arrecadação que não ocorrera no exercício (item 3.2.4)<sup>24</sup>; abertura de créditos adicionais sem a fonte de recursos correspondente (item 3.2.5)<sup>25</sup>; cancelamento de restos a pagar processados (item 3.2.8)<sup>26</sup>; ausência de consolidação do valor concernente à conta “créditos a receber” do fundo de aposentadoria e pensão (item 3.2.7)<sup>27</sup>; dentre outras, são irregularidades consideradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como graves; e a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 3.2.14)<sup>28</sup> e o valor total da despesa com pessoal e encargos sociais, realizada pelo executivo**

<sup>22</sup> **Art. 1º** São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:  
[...]

**V** - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

<sup>23</sup> **FB 03. Planejamento/Orçamento\_Grave\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/64).

<sup>24</sup> **FB 03. Planejamento/Orçamento\_Grave\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/64).

<sup>25</sup> **FB 03. Planejamento/Orçamento\_Grave\_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/64).

<sup>26</sup> **DB 03. Gestão Fiscal/Financeira\_Grave\_03.** Cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador (art. 37, caput da Constituição Federal, art. 3º da Resolução Normativa 11/2009).

<sup>27</sup> **CB 03. Contabilidade\_Grave\_03.** Ausência de apresentação de contas individualizadas e consolidadas. (art. 50 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

<sup>28</sup> **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).



**municipal, superior ao limite máximo legalmente estabelecido** (item 3.2.1)<sup>29</sup>, são classificadas pelo mesmo Tribunal como irregularidades gravíssimas.

Além disso, conforme salientado neste Parecer Ministerial, as irregularidades cometidas pelo Poder Executivo de Guaçuí, no exercício financeiro 2012, ultrapassam a esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa**, tendo em vista que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*”, Lei n. 8.429/92<sup>30</sup>). Destarte, pode-se asseverar a existência de dolo genérico por parte do gestor, pois não se atentou aos 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, traz-se à colação o entendimento fixado pelo Tribunal da Cidadania - 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).

<sup>29</sup> **AA 04. Limite Constitucional/Legal Gravíssima 04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

<sup>30</sup> 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:



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

Nestes moldes, configuradas as irregularidades e, mais, a gravidade da conduta do gestor, propugna-se pela emissão de Parecer Prévio recomendando-se à Câmara Municipal de Guaçuí - legítima representante da sociedade de Guaçuí e juiz natural da causa -, a rejeição das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo municipal.

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

1 – 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.

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 3.2.14 da RTC 2201/2015**;

Vitória, 18 de maio de 2015.