



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

PPJC 4103/2015

Processo: **2868/2013**
Assunto: **Prestação de Contas Anual**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Itaguaçu**
Exercício: **2012**
Responsável: **Romário Celso Bazilio de Souza – 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 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008², 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 Itaguaçu, sob responsabilidade de **Romário Celso Bazilio de Souza**.

Preliminarmente, em análise percuciente dos autos, verifica-se que o município de Itaguaçu, no exercício em análise, aplicou **66,51%** (sessenta e seis vírgula cinquenta e um 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 ADCT³ e art. 22, *caput*, da Lei

¹ **Art. 55.** São etapas do processo:
[...]

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

³ **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



nº 11.494/2007⁴; **29,41%** (vinte e nove vírgula quarenta e um pontos percentuais) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção ao artigo 212, *caput*, da CF/88⁵; **23,69%** (vinte e três vírgula sessenta e nove pontos percentuais) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, ao disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT⁶; 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 Fiscal⁷ - correspondentes a **60%** (sessenta pontos percentuais) -, pois alcançou o percentual de **55,10%** (cinquenta e cinco vírgula dez pontos percentuais), aquém, igualmente, do **limite prudencial⁸ de 57%** (cinquenta e sete pontos percentuais), conquanto superior ao **limite de alerta⁹ 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 Fiscal¹⁰, constata-

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.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ **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.

⁷ **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).

⁸ **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.

⁹ **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;

¹⁰ **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.



se que, em relação ao Poder Executivo, quedou-se demonstrado que o município extrapolou o limite prudencial de **51,3%** (cinquenta e um vírgula trinta pontos percentuais), perfazendo um dispêndio total de **52,96%** (cinquenta e dois vírgula noventa e seis pontos percentuais).

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/88¹¹.

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 do seguinte apontamento de irregularidade constante da **Instrução Contábil Conclusiva ICC 87/2015** (fl. 294/311) e ratificado pela **Instrução Técnica Conclusiva ITC 3042/2015** (fl. 313/314), mantido depois de contrastadas pelas justificativas e documentos apresentados pelo Responsável:

Insuficiência de Disponibilidades Financeiras para Arcar com as Obrigações de Despesas Contraídas em Final de Mandato (seção III, letra “d”, desta Instrução)

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 3042/2015** (fl. 313/314) encontra-se consonante 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.

Cumprе registrar que a irregularidade apontada – **Insuficiência de Disponibilidades Financeiras para Arcar com as Obrigações de Despesas**

¹¹ **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;



Contraídas em Final de Mandato – baseia-se na norma moralizante do art. 42 da LC n. 101/2000¹² - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, que visa garantir a integridade das finanças públicas, assim como adequado planejamento financeiro, 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.

Nos autos, depois da devida análise técnico-contábil das informações extraídas das peças processuais, a Área Técnica demonstrou a existência de despesas no expressivo valor de **R\$ 1.814.288,33** (um milhão, oitocentos e quatorze mil, duzentos e duzentos e oitenta e oito reais e trinta e três centavos), sem lastro financeiro suficiente no caixa municipal, transferindo-se a dívida para o próximo mandatário, violando, portanto, o normativo supracitado.

Assim consignou o Relatório Técnico Contábil RTC 383/2014, à fl. 187 destes autos:

Depreende-se, portanto, que houve insuficiência de caixa para saldar obrigações de **despesas vinculadas à saúde** no montante de R\$ **249.027,23** (duzentos e quarenta e nove mil, vinte e sete reais e vinte e três centavos); **à educação** no montante de R\$ **302.821,24** (trezentos e dois mil, oitocentos e vinte um reais e vinte quatro centavos); como também ocorrera um déficit quanto às obrigações de **despesas não vinculadas** no montante de R\$ **1.262.439,86** (um milhão, duzentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e trinta e nove reais e oitenta e seis centavos), restando, desta forma, **compromissos assumidos sem lastro financeiro no total de R\$ 1.814.288,33** (um milhão, oitocentos e quatorze mil, duzentos e oitenta e oito reais e trinta e três centavos). (grifou-se)

Com tal proceder, o gestor público atrai, além da responsabilidade erigida na norma complementar, a responsabilidade penal, visto que tal atuação caracteriza o tipo penal inserto no art. 359-C do Código Penal – **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura**¹³.

¹² **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.

¹³ **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.



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. 8.429/1992¹⁴, restando, pois, caracterizada conceitualmente a **prática de ato de improbidade 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. 621/13¹⁵.

Ainda atinente à importância dada pelo Legislativo ao tema, o gestor, ao deixar de quitar despesas compromissadas 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 RITCEES¹⁶, caso mantido no Parecer Prévio o apontamento de **Insuficiência de Disponibilidades Financeiras para Arcar com as Obrigações**

¹⁴ **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;

¹⁵ **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.

¹⁶ **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.



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 pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12¹⁷ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00¹⁸.

Compete, ainda, destacar que a **contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira**¹⁹ é classificada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso como irregularidade gravíssima.

Além disso, conforme salientado neste Parecer Ministerial, as irregularidades cometidas pelo Poder Executivo de Itaguaçu, no exercício financeiro 2012, ultrapassa a esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa**, tendo em vista que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*”, Lei n. 8.429/92²⁰). 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

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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).

²⁰ 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:



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)

Nestes moldes, configurada a irregularidade e, mais, a gravidade da conduta do gestor, propugna-se pela emissão de Parecer Prévio recomendando-se à Câmara Municipal de Itaguaçu - legítima representante da sociedade de Itaguaçu 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 Gestor 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**;



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 LRF²¹.

Vitória, 31 de julho de 2015.

²¹ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)