



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3487/2013

Interessado: PREFEITURA DE SANTE TERESA
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 Conceição do Castelo, sob a responsabilidade de **GILSON ANTÔNIO DE SALES AMARO**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Conceição do Castelo, no exercício em análise, aplicou **67,59%** (sessenta e sete inteiros e cinquenta e nove centésimos por cento) 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; **31,15%** (trinta e um inteiros e quinze centésimos por cento) das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “*caput*”, da CF/88; **18,57%** (dezoito inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) de despesas próprias em **ações e serviços públicos de saúde**, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III, do ADCT; e, bem assim, manteve-se dentro dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, no que se refere à despesa total de pessoal (arts. 19 e 20).

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, constatou que o pagamento ocorreu de forma regular, observando-se o disposto no art. 29, inciso V, da CF/88, bem como a Lei Municipal n. 1.844/2008.

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

Não obstante, conforme se observa da ICC n. 168/2014¹ e na ITC n. 519/2015² a prestação de contas encontra-se **maculada pela grave irregularidade**

¹ Fls. 783/790.

² Fls. 792/803.



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

descritas no item 5.4.1. – Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato, conforme RTC 240/2014³.

Oportuno ressaltar 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\$ 938.305,55** (novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) sem suficiente disponibilidade de caixa a serem cumpridas no mandato seguinte, violando, portanto, o normativo supracitado.

Como bem apontado pela área técnica, a situação constatada foi a seguinte:

Demonstrativo da insuficiência de disponibilidades financeiras

Destinação dos Recursos	Disponibilidade Líquida
Não Vinculadas	(R\$ 682.982,64)
Saúde - Recursos Próprios	(R\$ 53.169,04)
Educação - Recursos Próprios	(R\$ 165.530,92)
Educação - Outros Recursos	(R\$ 36.622,95)
Total	(R\$ 938.305,55)

Alega o gestor, que no exercício de 2011 foi apurado um superávit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de **R\$ 4.454.051,11** (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e um reais e onze centavos), suficientes para cobrir o déficit orçamentário no exercício de 2012, no valor de **R\$ 1.265.472,79** (um milhão, duzentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e setenta e dois reais e setenta e nove centavos), restando saldo suficiente para quitar obrigações e despesas vinculadas e não vinculadas, bem com outras provenientes de restos a pagar do exercício.

De uma análise perfunctória dos números, quando se analisa o superávit financeiro de 2011 em confronto com a insuficiência de recursos para saldar obrigações de despesas vinculadas e não vinculadas contraídas no final do mandato (2012) tem-se a falsa impressão de que o Município possui tal disponibilidade.

Sabe-se que o superávit financeiro pertinente às receitas vinculadas deve ser apurado em cada fonte específica de recurso atrelada à aplicação em determinada finalidade e somente podem ser utilizados para abertura de créditos adicionais relacionados à respectiva finalidade.

O argumento da defesa⁴ carece de embasamento e não merece prosperar, pois o art. 8º da LC nº. 101/00 é claro ao dispor que “os recursos legalmente vinculados à

³ Fls. 1353/1375.

⁴ Fl. 1399.



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

finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

Ressalte-se, por oportuno, que o ônus da prova quanto à disponibilidade de recursos descompromissados (não vinculados) para fazer face ao adimplemento das obrigações não vinculadas compete ao gestor público e não ao órgão de controle externo, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal⁵, cabendo-lhe, desse modo, comprovar documentalmente a natureza dos recursos que deram origem ao superávit financeiro.

Insta ressaltar que a jurisprudência do TCU há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos:

Acórdão 88/2003 – Primeira Câmara

(Previsão de INSPEÇÃO IN LOCO não é elemento essencial para o atendimento ao DPL – incumbe o gestor comprovar a regular utilização dos recursos públicos)

[...]

21. A simples previsão legal para a realização de inspeção in loco não a torna elemento essencial para que sejam as contas julgadas em respeito ao devido processo legal. **De início, insta memorar que compete ao gestor dos recursos públicos o ônus da prova.** O responsável deve, por ocasião da prestação de contas, instruí-la com os **documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos públicos a ele confiados.** (grifou-se)

22. Ademais, a realização de diligência, inspeção ou auditoria é faculdade legal atribuída ao TCU que não corresponde a um dever de aplicação indiscriminada de todos esse expedientes saneadores, sob pena de tornar a ação fiscalizadora ineficiente e ineficaz. Há que se verificar, por conseguinte, se as circunstâncias do caso concreto recomendam expedição dessas medidas saneadoras. De notar-se, ainda, que a mera verificação de uma obra não pode indicar, por exemplo, a origem dos recursos ali empregados, nem a compatibilidade dos dispêndios como os saques bancários efetuados. **É imprescindível, portanto, que o responsável apresente os dados probatórios exigidos na prestação de contas, sem os quais a irregularidade das contas será invencível.** (grifou-se)

Como mencionado na Instrução Contábil Conclusiva – ICC 193/2014 ‘em nenhum momento o Responsável se manifestou acerca das insuficiências de recursos destacadas no “Demonstrativo da Insuficiência de Disponibilidades Financeiras”, contido no item 5.4.2 do RTC’, presumindo-se a sua concordância. No entanto, optou em limitar sua defesa à afirmação lacônica de que foi apurado um Superávit Financeiro no exercício anterior (2011), sem discriminar se os recursos estão ou não comprometidos ou vinculados

⁵ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))



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

a outras obrigações. Assim, a defesa apresentada não tem o condão de afastar a irregularidade verificada.

Vale lembrar que a infração acima descrita transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)⁶, bem como **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)⁷.

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, ao menos dentro da lógica jurídica, entender-se diferentemente na esfera administrativa, conduzindo-se à conclusão de que as contas encontram-se maculadas de irregularidade grave, que enseja a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Nesse sentido, a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 1.4) configura **irregularidade grave**, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (item DA 01⁸ da Resolução Normativa n. 17/2010).

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas** seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Santa Teresa, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **GILSON ANTÔNIO DE SALES AMARO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, sem prejuízo seja expedida recomendação sugerida pela Unidade Técnica às fls. 2525.

Vitória, 5 de fevereiro de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

⁶ 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;

⁷ 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.

⁸ **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).