



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3733/2016**

**Interessado: PREFEITURA DE AFONSO CLÁUDIO**  
**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. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo<sup>1</sup>, relativa ao exercício financeiro de 2015, da Prefeitura de Afonso Cláudio, sob a responsabilidade de **WILSON BERGER COSTA**.

A **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 02973/2017-3**<sup>2</sup> ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no **RELATÓRIO TÉCNICO – RT 0100/2017-9**<sup>3-4</sup>:

**5.1.1 – Inobservância do princípio do equilíbrio no planejamento orçamentário.**

Base Normativa: Art. 1º da Lei Complementar 101/2000 e Art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

**7.2 – Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.**

Base Normativa: Art.55, da Lei Complementar 101/2000.

**7.3 – Anexo 5 do RGF (RGFRAP) não demonstra movimentação nas fontes 60% e 40% de recursos do FUNDEB e apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao balanço patrimonial.**

Base Normativa: Arts. 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 e arts. 85 e 92, parágrafo único, da Lei federal n. 4.320/1964.

Em razão disso, propugnou a Unidade Técnica pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição da prestação de contas em exame, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Pois bem.

Salienta-se que é bastante por si mesmo a fundamentação constante da ITC 02973/2017-3 para a manutenção dos apontamentos de irregularidades acima

<sup>1</sup> Estão apensados aos autos principais os Processos TC n. 1551/2015 (LDO) e TC n. 1552/2015 (LOA).

<sup>2</sup> Fls. 114/142.

<sup>3</sup> Fl. 6/41 e apêndices de fls. 42/49.

<sup>4</sup> Itens numerados conforme RT 0100/2017-9.



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

descritos, acerca dos quais, embora sem esgotá-los, tecem apenas argumentos adicionais, conforme segue.

Restou apurado pela unidade técnica no **item 7.2 do RT 0100/2017-9 inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento**, no montante de R\$ 3.452.461,05.

O responsável aduz que a soma dos restos a pagar até 31/12/2015 totalizavam R\$ 1.259.577,82, os quais, em sua maioria, foram cancelados no exercício seguinte.

A unidade técnica, entretanto, foi bem clara ao expor que a análise financeira do Ente deve ser feita ao final de cada exercício, como segue:

Verifica-se ainda que a regra de impossibilidade da inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro **é aplicada ao final de cada exercício, independentemente de ter havido ou não, em exercícios futuros, o cancelamento ou o pagamento do total de restos a pagar assumidos, a fim de não comprometer as receitas a serem arrecadas nos próximos orçamentos.**

Desse modo, mesmo a unidade especializada considerando as justificativas apresentadas para o cancelamento de restos a pagar no importe de R\$ 923.054,24, **permaneceu deficitária a municipalidade em R\$ 307.422,70.**

Ademais, antes de inscrever em restos a pagar não processados o município já apresentava déficit financeiro, no montante de R\$ 186.263,10, de recursos não vinculados. Constatou-se, outrossim, déficit em outras fontes de recursos vinculados no importe de R\$ 458.410,27, em ações e serviços públicos de saúde, e de R\$ 772.066,67 em MDE.

Cezar Roberto Bitencourt<sup>5</sup>, quanto à inscrição de restos a pagar não processados acima do limite legal, vaticina que:

Essa hipótese ocorre quando há o empenho prévio, ao contrário da anterior, mas a inscrição da despesa em restos a pagar “excede o limite estabelecido em lei”. A formalidade do empenho foi satisfeita, mas é inscrita despesa além do permitido, configurando o crime, em sua segunda modalidade. **Essa proibição fundamenta-se na necessidade de assegurar a regularidade do exercício fiscal do Estado, devendo-se respeitar os limites das despesas “roladas” para o exercício seguinte.** Constata-se, enfim, que é lícito inscrever despesas em restos a pagar, desde que observados esses dois elementos normativos. [grifo nosso]

Destarte, revela-se **grave infração à norma**, eis que a conduta encontra-se também tipificada em lei como **Crime Contra as Finanças Públicas** (art. 359-B do Código Penal)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Bitencourt, Cezar Roberto. Tratado de direito penal, 5: parte especial: dos crimes contra a administração pública e dos crimes praticados por prefeitos – 8. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

<sup>6</sup> Art. 359-B. ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou **que exceda limite estabelecido em lei**;

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.



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

Ademais, pertinente registrar que o **Tribunal Superior Eleitoral** considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, senão vejamos:

ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.

2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.

3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irreversível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

**7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.**

8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE 08/09/2014).

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 64/1990. 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.



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

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

4. A ausência de aposição 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).

Salienta-se, ainda, que as irregularidades verificadas nesta prestação de contas transcendem à esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “caput” e inciso I, Lei n. 8.429/92<sup>7</sup>), já que salta *ictus oculi* o dolo genérico do responsável, uma vez que inobservados os comandos legais que vinculam a sua atuação, assumindo o risco e as consequências que são inerentes ao cargo por ele ocupado, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça ilustrado no aresto abaixo transcrito:

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)

Conclui-se, portanto, que a prestação de contas está maculada pela prática de **graves infrações à Lei de Responsabilidade Fiscal**, 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>7</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:



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 Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Afonso Cláudio, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **WILSON BERGER COSTA**, 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; e

**2** – 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 LC n. 101/00.

Por fim, com fulcro no inciso III<sup>8</sup> do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único<sup>9</sup> do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 28 de julho de 2017.

LUCIANO VIEIRA  
**PROCURADOR-GERAL**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

<sup>8</sup> Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

<sup>9</sup> Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**