



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 5026/2016

Interessado: PREFEITURA DE JAGUARÉ
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 Governo¹, relativa ao exercício financeiro de 2015, da Prefeitura de Jaguaré, sob a responsabilidade de **ROGÉRIO FEITANI**.

A **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA – ITC 02531/2017-9²** ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no **RELATÓRIO TÉCNICO – RT 0026/2017-1³⁻⁴**:

5.2.1 – Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho.

Base Normativa: art.9º, da Lei Complementar 101/2000 e art. 35 da LDO.

7.1 – Restos a pagar não processados de 2015 não evidenciados no RGFRAP e no RGFDCX e inscritos sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento nas fontes saúde recursos próprios FUNDEB 60% e FUNDEB 40% (RELRAP).

Base Normativa: Arts.50 e 55, da Lei Complementar 101/2000 e arts. 85 e p2, parágrafo único, da Lei Federal n. 4.320/64.

7.2 – Ausência de evidenciação das fontes/destinação de recursos no BALEXO e BALEXE.

Base Normativa: IN TCEES 34/2015 – Anexo I A.

7.3 – Inconsistências nos saldos das fontes de recursos entre o anexo do BALPAT e os arquivos RGFRAP e RGFDCX, bem como ausência de evidências documentais dos fatos geradores dos déficits financeiros nas fontes saúde recursos próprios, MDE e FUNDEB 60% evidenciadas no anexo ao BALPAT

Base Normativa: Arts.50 e 55, da Lei Complementar 101/2000 e arts. 85 e p2, parágrafo único, da Lei Federal n. 4.320/64.

9.1.1 – Aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino abaixo do limite mínimo constitucional.

Base Normativa: Art. 212, *caput*, da Constituição Federal.

¹ Estão apensados aos autos principais os Processos TC n. 2291/2015 (LDO) e TC n. 2292/2015 (LOA).

² Fls. 85/117.

³ Fls. 5/50 e apêndices de fls. 51/58.

⁴ Itens numerados conforme RT 0026/2017-1.



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

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 02531/2017-9 para a manutenção dos apontamentos de irregularidades acima descritos, acerca dos quais, embora sem esgotá-los, tecem-se apenas argumentos adicionais neste parecer, conforme seguem.

Nota-se do **item 5.2.1 do RT 0026/2017-1 (Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho)** que o Chefe do Executivo Municipal, em face do não cumprimento das metas de resultado primário e nominal, não observou os requisitos constantes no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no artigo 35 da LDO quanto à limitação de empenho.

Diante da frustração da receita arrecadada em relação à estimada ou do expressivo aumento de despesas a LRF impõe ao ente público a efetivação da limitação de despesa de modo a reduzir o excesso verificado com o fim de alcançar as metas de resultados fiscais.

Na espécie, o titular do poder Executivo não adotou nenhum ato destinado ao contingenciamento de despesas, **deixando-se de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.**

Ademais incidiu em déficit financeiro na ordem de R\$ 8.929.760,75 em MDE, R\$ 5.788.066,65 em FUNDEB 60%, R\$ 1.970.417,60 em recursos do FNDE, R\$ 3.922.631,80 em demais recursos vinculados à função educação, R\$ 11.778.808,98 em recursos próprios da saúde e R\$ 5.022.192,65 em recursos do SUS.

Cumprе enfatizar que esse Tribunal de Contas **rejeitou** a prestação de contas do município de Muniz Freire, no exercício de 2015, contendo a mesma irregularidade acima elencada, conforme precedente firmado no processo TC-3821/2016.

Com efeito, trata-se de grave infração à norma que constitui igualmente infração administrativa contra as leis de finanças públicas **“deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei”**.

Verifica-se, também, no **item 7.1 do RT 0026/2017-1** (Restos a pagar não processados de 2015 não evidenciados no RGFRAP e no RGFDCX e inscritos sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento nas fontes saúde recursos próprios FUNDEB 60% e FUNDEB 40% (RELRAP)) **inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento**, no montante de R\$ 4.846.538,64.



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

Esclarece Cezar Roberto Bitencourt⁵ quanto à inscrição de restos a pagar não processados acima do limite legal 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 fundamental 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, denota-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)⁶.

Lado outro, observa-se **aplicação deficitária (24,43%) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em clara violação ao art. 212 da Constituição Federal (item 9.1.1 do RT 0026/2017-1)**, devendo-se registrar que o art. 70 da Lei n. 9.394/96⁷ 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.

Verbia gratia, a **não-aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino** é considerada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidade gravíssima.

O Tribunal Superior Eleitoral possui jurisprudência sedimentada no sentido de que a não aplicação do mínimo em educação e o desrespeito a Lei de Responsabilidade Fiscal configuram irregularidades insanáveis, 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).

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.



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

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 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 (REspes nos 25.948/BA, DJ de 19.2.2008, Rel. Min. Gerardo Grossi; 26.0341GO, DJ de 27.9.2007, Rel. Min. 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).



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

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 64/90. 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 64/90. Precedente.

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 Andrighi, 27/11/2012) (grifos nossos).

Ademais, 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", Lei n. 8.429/92⁸), já que salta *ictus oculi* o dolo genérico do responsável, uma vez que inobservados os comandos constitucionais e 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

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

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 a norma constitucional e 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.

Aduz-se, por fim, quanto à infração tratada no **item 5.2.1 do RT 0026/2017-1 (inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho)**, embora repercuta na emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, que se torna essencial perquirir a responsabilidade do agente em procedimento de fiscalização específico em razão de possível prática da infração administrativa tipificada no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/00, punível com penalidade pecuniária.

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 Jaguaré, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **ROGÉRIO FEITANI**, 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;

2 – sejam formados autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 5.2.1 do RT 0026/2017-1⁹**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque no art. 136 da LC n. 621/12 c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000 e arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 281 e 390, inciso III, do RITCEES;

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 LC n. 101/00.

⁹ Item 5.2.1 – inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho.



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

Por fim, com fulcro no inciso III¹⁰ do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único¹¹ 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, 27 de julho de 2017.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

¹⁰ 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;**

¹¹ 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.**