



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 4003/2013

Interessado: PREFEITURA DE VILA VELHA
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 Vila Velha, sob a responsabilidade de **NEUCIMAR FERREIRA FRAGA**.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Vila Velha, no exercício em análise, aplicou **73,87** (setenta e três inteiros e oitenta e sete 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; **28,14%** (vinte e oito inteiros e quatorze 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; **18,13%** (dezoito inteiros e treze 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 no que se refere à despesa com pessoal do Poder Executivo e consolidada, endividamento público, operações de crédito e garantia de valores.

No tocante aos **subsídios dos agentes políticos do município**, tramitam em apartados os autos do Proc. TC n. 7862/2014, que apura irregularidade no pagamento de subsídios ao Prefeito e Vice-Prefeito, fixados pela Lei Municipal n. 4.738/2008.

Apurou-se, ainda, nos autos do Proc. TC n. 721/2012, **repasso de duodécimo à Câmara** a maior no valor de R\$ 1.945,96. Contudo, esdruxulamente, esta irregularidade restou afastada, não sendo objeto de apontamento nestes autos.

A despeito do cumprimento dos limites legais e constitucionais acima citados, observa da ICC n. 13/2015 e da ITC n. 1752/2015 que a prestação de contas *sub examine* encontra-se **maculada por graves irregularidades**, a saber:

1 - Não recolhimento das contribuições do INSS retidas de terceiros, no prazo definido pela legislação.

Base normativa: Arts. 37 e 195, inciso II, da Constituição Federal/1988; art. 30, inciso I, alíneas “a” e “b”, da Lei Federal nº 8.212/1991.



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

2 - Ausência de recolhimento das dívidas registradas nas contas “FGTS/FUNEVE – Administrativo”, “INSS Fiscalização 2010”, e “INSS Fiscalização 2012”.

Base normativa: Arts. 37 e 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 85 da Lei Federal 4.320/1964; art. 30, inciso I, alíneas a e b, da Lei Federal nº 8.212/1991; art. 15, *caput*, da Lei Federal nº 8.036/1990; Lei Federal 10.522/2002; e Lei Federal 11.941/2009.

3 - Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.

Base Normativa: Art. 42 c/c o art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

Cancelamento de Restos a Pagar Processados.

Base Normativa: Arts. 36, 58, 63, 85, 87, 89, 92, 93, 101 a 105 da Lei Federal 4320/1964; e art. 127, inciso II, alínea “b”, da Resolução TCEES 182/2002.

Pois bem.

Ante a completude das manifestações técnicas acima citadas, para evitar repetições desnecessárias, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

1. A prestação de contas em análise demonstra a ausência de um planejamento eficiente da execução orçamentária, ocasionada pelo não recolhimento ou pelo recolhimento intempestivo de contribuições ao regime geral de previdência e ao FGTS, ocasionando maior ônus ao erário municipal em razão da incidência de juros e atualização monetária sobre o débito original.

Saliente-se, ainda, que a contribuição previdenciária patronal destina-se ao custeio da seguridade social – que se reserva, constitucionalmente, para “assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência, e à assistência social” (art. 194, da CF).

Por essa razão, o Tribunal Superior Eleitoral tem entendimento pacífico de que a irregularidade em questão configura fato grave, de caráter insanável, senão vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INDEFERIMENTO. ELEIÇÕES 2012. PREFEITO. REJEIÇÃO DE CONTAS PELO TCE/PB. EX-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. FATO SUPERVENIENTE SUSCITADO APÓS A INAUGURAÇÃO DA INSTÂNCIA ESPECIAL. INADMISSIBILIDADE. **AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL QUE CONFIGURA ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.** INCIDÊNCIA DA INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, I, G, DA LC Nº 64/90. OMISSÃO. AUSÊNCIA. EMBARGOS REJEITADOS. 1. O acolhimento dos embargos de declaração, mesmo para fins de prequestionamento, pressupõe a existência, no acórdão embargado, de um dos vícios previstos no art. 275 do Código Eleitoral. 2. O inconformismo que tem como real objetivo novo julgamento da causa não pode prosperar, porquanto ausentes os vícios previstos no art. 275 do Código Eleitoral. 3. Embargos rejeitados (TSE, RESPE 3430, Rel. Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio,, DJE 22/04/2014).

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



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

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).

2. A ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias – parte patronal - também atrai a inelegibilidade prevista no mencionado dispositivo. Precedentes.

3. Agravo regimental não provido. (TSE, RESPE 7486, Rel. Min. Fátima Nancy Andrichi, DJ 29/11/2012)

Na mesma esteira têm se pronunciado os Tribunais de Contas, destacando-se, v.g., o Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas do ex-prefeito do município de Juti (TC 2571/2008), correspondentes ao exercício de 2007, pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, em virtude da constatação de diversas irregularidades, dentre as quais consta a não comprovação dos valores repassados aos Órgãos de direito, no caso o INSS, tanto no que se refere às retenções na fonte, como às obrigações patronais.

2. De maior gravidade, foi a constatação de que o Prefeito contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, havendo insuficiência de caixa no valor de **R\$ 65.209.122,51** para saldar despesas de natureza não vinculadas.

Assinala-se 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.

Assim, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

No caso vertente, está plenamente demonstrado que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, o Prefeito contraiu despesa sem lastro de caixa, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário.

Com tal proceder, além de praticar infração administrativa, incorreu o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)¹.

3. Apurou-se, ainda, o cancelamento de restos a pagar processados com menos cinco anos de inscrição, totalizando R\$ 602.063,40.

¹ 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.



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

O cancelamento de empenhos aptos a pagamento (liquidados) é prática absolutamente irregular, vez que distorce os fundamentais resultados contábeis, podendo, constituir, medida tendente a ludibriar a aplicação da lei de gestão fiscal, notadamente, o seu art. 42, o qual, conforme demonstrado restou efetivamente violado.

Por fim, cabe frisar que as condutas do gestor estão tipificadas em lei como **ilícitos penais e de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública, conforme art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992².

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tais condutas na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo entender-se diferentemente na esfera administrativa, interpretação que conduz à conclusão de que as contas *sub examine* estão maculadas 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.

Com efeito, as irregularidades praticadas são causas de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas. *Verbia gratia*, o *não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência, a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira* são classificadas pelo Tribunal de Contas do Mato Grosso como **irregularidades gravíssimas** (Resolução Normativa 17/2010), o qual também reputa como **grave violação à norma** o *cancelamento de restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador*.

Por derradeiro, não se vislumbra, nesse momento, a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 5º, §§ 1º e 2º da Lei 10.028/2000, conforme sugerido pela Unidade Técnica, pois o mero descumprimento do art. 42 da LRF não encontra subsunção nos referidos normativos.

Faz-se necessário demonstrar que o administrador deixou de efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, o que redundou na contração de despesa sem a cobertura de caixa no final de mandato.

Em razão disso, com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES³, caso mantido no Parecer prévio o

² 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;

³ **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:



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

apontamento descrito no item **6.5.1.1 do RTC 203/2014 – obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento** -, deve-se formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12⁴ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00⁵.

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 Vila Velha, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **NEUCIMAR FERREIRA FRAGA**, 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 6.5.1.1 do RTC 203/2014;

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 LRF.

Vitória, 26 de março de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

[...] 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.

⁴ **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.

⁵ **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.