



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3069/2013

Interessado: PREFEITURA DE NOVA VENÉCIA
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 Nova Venécia, sob a responsabilidade de **WILSON LUIZ VENTURIM**.

Em apenso, encontram-se os autos registrados sob o n. TC 2335/2013 que se refere a irregularidades também ocorridas no exercício de 2012.

Pois bem.

Em princípio, compulsando os autos, verifica-se que o município de Nova Venécia, no exercício em análise, aplicou **69,14%** (sessenta e nove inteiros e catorze 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; **25,21%** (vinte e cinco inteiros e vinte e um centésimos por cento)¹ das receitas de impostos e transferências constitucionais na **manutenção e desenvolvimento do ensino**, em atenção aos artigos 212, “caput”, da CF/88; **16,56%** (dezesseis inteiros e cinquenta e seis 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**, 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. 2.843/2008.

¹ Insta registrar que no item 3 da ITC n. 7781/2014 constou que o percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino seria de 25,07%. Todavia, estando a explanação do NEC completamente atrelada às análises técnicas expostas na RTC n. 30/2014 e ICC n. 120/2014, chega-se ao valor de 25,21% (item II.V da ICC 120/2014).



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

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

A despeito do cumprimento dos limites legais e constitucionais acima citados, observa da ICC n. 120/2014² e da ITC n. 7781/2014³ que a prestação de contas *sub examine* encontra-se **maculada pelas graves irregularidades** descritas nos itens 3.1.A – Abertura de Créditos Adicionais com indicação de recursos inexistentes, 5.1.A – Não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, 6.5.1 – Obrigação de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento e 8.1 – Não inclusão de precatório no orçamento de 2012, todos da RTC n. 30/2014⁴.

Ante a completude da ICC n. 120/2014 e da ITC n. 7781/2014, 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 pela abertura de créditos adicionais sem indicação dos recursos correspondentes, o que é vedado expressamente pela Constituição Federal no art. 167, inciso V, tanto quanto pelo art. 43 da Lei 4.320/1964 **(item 3.1.A)**.

Nesta vertente, o Tribunal Superior Eleitoral considera a abertura de crédito adicional sem recursos disponíveis irregularidade insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa.

Inelegibilidade. Rejeição de contas. Irregularidades insanáveis.

Aplicam-se às eleições de 2010 as inelegibilidades introduzidas pela Lei Complementar nº 135/2010, porque não alteram o processo eleitoral, de acordo com o entendimento deste Tribunal na Consulta nº 1120-26. 2010.6.00.0000 (rel. Min. Hamilton Carvalhido).

As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei.

Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.

Recurso ordinário provido (TSE, RO 399166, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Dj 16/11/2010).

ELEIÇÕES 2008. Agravo regimental no recurso especial. Registro de candidatura ao cargo de prefeito. Ex-prefeito. Parecer do TCE pela rejeição de contas acolhido

² Fls. 596/618.

³ Fls. 647/665.

⁴ Fls. 487/502.



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

pela Câmara de Vereadores. Suspensão da decisão transitada em julgado na via administrativa. Impossibilidade. Aplicação da recente jurisprudência do TSE (Acórdão nº 31.942, rel. designado Min. Carlos Ayres Britto, de 28.10.2008). **Contas rejeitadas devido à utilização de recursos inexistentes para abertura de créditos suplementares** e à existência de déficit orçamentário. Irregularidades insanáveis. Ausência de decisão suspensiva dos efeitos do decreto legislativo. Inelegibilidade do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 caracterizada. Reexame (Súmula 279 do STF). Manutenção do acórdão do TRE. Registro indeferido. Decisão agravada. Fundamentos não infirmados. Precedentes. Recurso a que se nega provimento (TSE, RESPE 34025, Rel. Min. Joaquim Benedito Barbosa Gomes, Dj 17/12/2008).

Assim agindo, incorreu o Chefe do Executivo no **crime de responsabilidade** descrito no art. 1º, V, do Decreto-Lei n. 201/67, praticando a conduta ilícita tipificada descrita como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

2. Quanto ao **item 5.1.A**, verificou-se que o município de Nova Venécia não recolheu a contribuição previdenciária patronal, que deveria ser destinada 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).

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 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



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

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 Andrighi,, 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.

3. Relativamente ao **item 6.5.1**, salienta-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.

Na espécie, está devidamente demonstrada pela área técnica a existência de despesas no valor de R\$ 5.444.630,47 (cinco milhões, quatrocentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e trinta reais e quarenta e sete centavos) sem suficiente disponibilidade de caixa a serem cumpridas no mandato seguinte, transferindo-se mais dívida ao próximo mandatário, violando, portanto, o normativo supracitado.

Com tal proceder, incorreu o agente no **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal)⁵.

4. Denota-se, ainda, do **item 8.1**, que a inclusão orçamentária, prevista no § 5º do art. 100 da Constituição Federal, é medida de cunho instrumental para o cumprimento do princípio de previsão orçamentária obrigatória para pagamento de despesas públicas, configurando, sua inobservância, irregularidade insanável, conforme julgado abaixo exposto do Tribunal Superior Eleitoral.

RECURSO ESPECIAL - PREQUESTIONAMENTO - CONFIGURAÇÃO - RAZÃO DE SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios pelo Colegiado, ou seja, emissão de entendimento sobre o tema. O procedimento tem como objetivo o cotejo indispensável a que se diga do

⁵ 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

enquadramento do recurso especial no permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou entendimento explícito a respeito do fato jurídico veiculado nas razões recursais, inviabilizada fica a conclusão sobre a violência ao preceito evocado pelo recorrente.

INELEGIBILIDADE - REJEIÇÃO DE CONTAS - ALÍNEA G DO INCISO I DO ARTIGO 1º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. **Configura irregularidade insanável, reveladora de ato doloso de improbidade, deixar de incluir, na proposta orçamentária, valores requisitados pelo Judiciário para satisfação de precatórios** (TSE, RESPE 52754, RESPE 52754, Rel. Min. Marco Aurélio Mendes de Farias Mello, DJE 02/09/2013).

Registra-se que no RTC 30/2014 constou para o apontamento a violação ao art. 100 e § 1º da Constituição Federal.

Contudo, comprovada a ilegalidade da conduta praticada, a tipificação incorreta não é motivo suficiente para exclusão da irregularidade. E é assim porque o responsável se defende dos fatos e não do regramento supostamente violado, o que pode ser claramente vislumbrado na sua defesa que em momento algum se referiu a qualquer dispositivo legal.

Portanto, conforme se infere dos autos, não houve violação aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Aliás, a incorreção realizada pelos técnicos desta Corte de Contas não trouxe nenhum prejuízo efetivo para o regular desenvolvimento processual, não podendo, pois, ser utilizada para afastar a irregularidade.

Banda outra, a par de algumas condutas do gestor estarem tipificadas em lei como **ilícitos penais**, encontram elas, também, subsunção ao art. 11, “*caput*” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992)⁶, restando, caracterizada, pois, **prática de ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública.

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, a abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou*

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;



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

*parcial de dotações e operações de crédito (item 3.1.A)⁷ e o não-cumprimento das regras que instituíram o regime especial de pagamento dos precatórios (item 8.1)⁸ são consideradas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como **irregularidades graves**; o não recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência (item 5.1.A)⁹ e a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 6.5.1)¹⁰ são classificadas pelo mesmo Tribunal como **irregularidades gravíssimas**.*

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 RITCEES¹¹, caso mantido no Parecer prévio o apontamento descrito no item **6.5.1 do RTC 30/2014 – 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. 621/12¹² c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e

⁷ **FB 03. Planejamento/Orçamento_Grave_03.** Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/64).

⁸ **DB 15. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_15.** Não-cumprimento das regras que instituíram o regime especial de pagamento dos precatórios (art. 100 da Constituição Federal / Emenda Constitucional 62/2009).

⁹ **DA 05. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_05.** Não-recolhimento das cotas de contribuição previdenciária do empregador a instituição de previdência (arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal).

¹⁰ **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).

¹¹ **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.

¹² **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.



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

2º da Lei n. 10.028/00¹³.

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 Nova Venécia, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **WILSON LUIZ VENTURIM**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual;

2 – sejam expedidas as **determinações** propostas pelo NEC na ITC n. 7781/2014, fl. 665;

3 - 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, caso mantido no Parecer Prévio o apontamento descrito no item 6.5.1 do RTC 30/2014;

4 – 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

¹³ **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.