



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC 3893/2015

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 nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2014, da Prefeitura de Divino São Lourenço, sob responsabilidade de **MIGUEL LOURENÇO DA COSTA**.

Denota-se da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 01726/2016-3¹** que o corpo técnico manteve os seguintes indicativos de irregularidades constantes do **Relatório Técnico Contábil – RTC 81/2016²**, depois de contrapostas as justificativas apresentadas pelo responsável³ aos fatos apontados na **Instrução Técnica Inicial – ITI 149/2016⁴**:

1) Déficit Orçamentário (item 4.1 do RTC 81/2016 e 2.1 desta ITI)

Base Legal: Lei nº 4.320/64, art. 48, "b", Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, §1º e art. 9º.

2) Abertura de créditos adicionais sem indicação de fontes de recursos (item 4.2.1 do RTC 81/2016 e 2.2 desta ITC)

Base Legal: art. 167, V da Constituição da República e art. 43 da Lei 4320/64

3) Não conformidade entre balancete da execução orçamentária da despesa e relação de créditos adicionais, quanto ao total aberto de créditos adicionais (item 4.2.2 do RTC 81/2016 e 2.3 desta ITC)

Base Legal: Lei 4320/64 e Normas Brasileiras de Contabilidade

4) Abertura de créditos adicionais suplementares acima do limite permitido pela LOA (item 4.2.3 do RTC 81/2016 e 2.4 desta ITC)

Base Legal: Lei Municipal 457/12.

5) Ausência de informações quanto ao ativo e passivo financeiros (item 6.1 do RTC 81/2016 e 2.5 desta ITC)

Base Legal: Portaria STN nº 437/2012

6) Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – poder executivo (item 7.1.1.1 do RTC 81/2016 e 2.6 desta ITC)

Base Normativa: alínea b, inciso III, do Artigo 20 e artigo 22 da LC 101/2000

7) Política pública na contratação de pessoal em desacordo com a constituição da república (item 7.1.1.2 do RTC 81/2016 e 2.7 desta ITC)

Base Normativa: Art. 37, IX da Constituição da República de 1988.

8) Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite determinado pela constituição federal (item 9 do RTC 81/2016 e 2.10 desta ITC)

Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal/1988.

¹ Fls. 274/320.

² Fls. 27/57.

³ Fls. 74/268.

⁴ Fl. 64.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

Pois bem. *A priori*, cumpre destacar que o quantitativo de irregularidades evidenciadas, por si só, é motivo suficiente para macular a integridade das contas, conforme entendimento do Excelso Tribunal de Contas da União:

A **multiplicidade de falhas e irregularidades**, avaliadas em conjunto e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável. (Acórdão nº 3.137/2006 – 2ª Câmara – Rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Notadamente, a abertura de créditos adicionais suplementares superiores ao limite autorizado pela LOA afronta o art. 167, inciso V, da CF/88.

Como é sabido, o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de planejamento e controle das atividades financeiras e orçamentárias do Governo e se submete a princípios e regras de direito estabelecidas na Constituição Federal e na Lei nº 4.320/64.

Assim, os créditos adicionais suplementares podem ser autorizados por lei específica ou na própria lei orçamentária, até determinado valor que, segundo a prática dominante, é dado em termos de percentuais, o que está de acordo com o que dispõe no art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

Ressalte-se que ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes, **configura crime de responsabilidade do Prefeito Municipal**, nos termos do art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei nº. 201/67, bem assim, **ato de improbidade administrativa** conforme disposto no art. 11, inciso I, da Lei nº. 8.429/92, o que evidencia a natureza grave da infração perpetrada.

Ademais, restou apurado pela equipe técnica o pagamento de pessoal do Poder Executivo acima do limite legal (**54,56%**), em expressa afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal que, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, traz, na esfera municipal, o percentual de 54% na alínea “b”, inciso III, do art. 20.

Portanto, no caso ora analisado, denota-se que a irregularidade que macula a prestação de contas em análise consubstancia grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Verbia gratia, os **gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal** (item 7.1.1.1 do RTC 162/2015)⁵ são considerados pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010) como irregularidade gravíssima.

Com efeito, a infração evidenciada transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta

⁵ **AA 04. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

contra os princípios da administração pública (art. 11, “caput” e inciso I, da Lei n. 8.429/92)⁶.

Além disso, 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.

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: **I** - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª 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 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).

Registra-se, ainda, que no exercício financeiro em exame, o Executivo Municipal efetuou **repasso a maior de duodécimo à Câmara Municipal**, descumprindo, assim o limite constitucional máximo estabelecido, previsto no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal.

Para garantir a independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, dispõe o art. 168 da CF:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#)

Desse modo, o repasse dos duodécimos deve ser feito até o dia vinte de cada mês, sendo o seu valor calculado em percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no artigo 153, § 5º, 158 e 159, da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior.

Além de data-limite para a transferência, o valor do repasse deve ser fielmente observado. **Não pode o prefeito repassar a mais nem a menos**, sob pena de crime de responsabilidade, consoante dispõe o art. 29-A da Constituição Federal:

[...]

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Transcreve-se, a esse respeito, ementa da Consulta n. 837.630 do Tribunal de Contas de Minas Gerais:

I. CONSULTA — MUNICÍPIO — LIMITES DE DESPESA DO PODER LEGISLATIVO — OBSERVÂNCIA DO ART. 29-A DA CF/88, COM AS ALTERAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 58/2009 — ADEQUAÇÃO DOS VALORES DO REPASSE FINANCEIRO ANUAL AO NOVO VALOR CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDO — VIGÊNCIA 1º DE JANEIRO DE 2010 — EDIÇÃO DE LEI ORÇAMENTÁRIA COM NOVOS LIMITES OU OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. II. REPASSE A MAIOR PELO PODER EXECUTIVO — DEVOLUÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS A MAIOR PELA CÂMARA AO CAIXA ÚNICO



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

DURANTE OU NO FINAL DO EXERCÍCIO CORRENTE — DESCONTO PELO PODER EXECUTIVO NO REPASSE A SER REALIZADO NO EXERCÍCIO CORRENTE.

1. A partir de 1º de janeiro de 2010, os percentuais de gasto do Poder Legislativo estabelecidos pelo art. 29-A da CF/88 devem se adequar às disposições da Emenda Constitucional n. 58/2009 mediante: a aprovação de lei que reduza os valores dos repasses e da despesa do Poder Legislativo (situação que não configura inobservância ao princípio da anualidade) ou pela observância dos novos limites durante a execução orçamentária.

2. Na hipótese de não adequação dos novos percentuais de gasto do art. 29-A da CF/88 ao estabelecido na Emenda Constitucional n. 58/2009, os recursos recebidos a maior pela Câmara deverão ser devolvidos ao caixa único durante ou no final do exercício corrente, **podendo o Poder Executivo descontar do repasse a ser realizado ainda no ano em questão, os valores eventualmente repassados a maior, sem prejuízo da devolução de todo o montante transferido em valores superiores àqueles constitucionalmente previstos, para que não se configure a prática de crime de responsabilidade do gestor público. (g.n.)**

Trata-se, portanto de conduta de extrema ilegalidade, apta a caracterizar **delito penal e ato improbidade administrativa**, este com fulcro no artigo art. 11, *caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/92.

A título exemplificativo, o Tribunal de Contas do Mato Grosso considera infrações gravíssima “repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal”, consoante Resolução Normativa nº 17/2010.

Assim sendo, a simples opção do legislador em tipificar 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.

Destarte, sublinha-se a **correta subsunção** dos fatos à norma legal efetuada pela Secretaria de Controle Externo de Contas – SECEXCONTAS, que opinou pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas.

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** anui à proposta da área técnica constante da ITC 01726/2016-3.

Vitória, 08 de julho de 2016.