



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**Processo:** TC 5568/2015  
**Unidade Gestora:** Prefeitura de Barra de São Francisco  
**Responsável:** Luciano Henrique Sordine Pereira

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 Barra de São Francisco, sob responsabilidade de **LUCIANO HENRIQUE SORDINE PEREIRA**.

Denota-se da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 3148/2016-7<sup>1</sup>** que o corpo técnico manteve os seguintes indicativos de irregularidades constantes do **Relatório Técnico Contábil – RTC 107/2016<sup>2</sup>**, depois de assegurar ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa<sup>3</sup> a respeito dos fatos apontados na **Instrução Técnica Inicial – ITI 373/2016-5<sup>4</sup>**:

**1) Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 4.1 do RTC 107/2016 e 2.1 desta ITC)**

Base Legal: Artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

**2) Abertura de Créditos Adicionais sem fonte suficiente de recursos (item 4.2 do RTC 107/2016 e 2.2 desta ITC)**

Base Legal: Artigos 40, 41, 42, 43 e 85 da Lei Federal 4.320/1964 e art. 167, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil.

**3) Evidências de inconstitucionalidade do artigo 7º da Lei Orçamentária - Lei 524/2013 (item 4.3 do RTC 107/2016 e 2.3 desta ITC)**

Base Legal: Art. 167, incisos V e VII da Constituição da República; art. 5º, § 4º da Lei Responsabilidade Fiscal e artigos 7º e 42 da Lei 4.320/1964.

**4) Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS (item 6.1 do RTC 107/2016 e 2.4 desta ITC)**

Base Legal: Artigo 19 da Portaria MPS nº 403/2008.

**5) Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF (item 7.1 do RTC 107/2016 e 2.5 desta ITC)**

<sup>1</sup> Fls. 94/110.

<sup>2</sup> Fls. 33/74.

<sup>3</sup> Fls. 77/78

<sup>4</sup> Fl. 75.



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

Base Legal: Artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da Lei Complementar 101/2000.

**6) Repasse de duodécimos à Câmara excede limite constitucional (item 9.1 do RTC 107/2016 e 2.6 desta ITC)**

Base Normativa: Artigo 29 – A da Constituição da República.

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).

No tocante ao item 2.1. da ITC sob análise, “**apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas**”, o responsável manteve-se inerte quanto ao aponte, aquiescendo, assim, este órgão ministerial, pela manutenção da irregularidade nos termos da área técnica.

Por conseguinte, a **abertura de créditos adicionais sem fonte suficiente de recursos** 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 (**54,88%**), 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 as irregularidades que maculam a prestação de contas em análise consubstanciam 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.



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

Verbia gratia, os **gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal** (item 7.1 do RTC 107/2016)<sup>5</sup> 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 contra os princípios da administração pública (art. 11, “caput” e inciso I, da Lei n. 8.429/92)<sup>6</sup>.

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 irrecurável 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).

<sup>5</sup> **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).

<sup>6</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: **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

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).

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:



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

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 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 3148/2016-7.

Vitória, 21 de outubro de 2016.