

**Processo:** 1126960  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrente:** Eloísio do Carmo Lourenço  
**Órgão:** Prefeitura Municipal de Poços de Caldas  
**Processo referente:** Representação n. 1084501  
**Procuradores:** Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154; Mariana Alves Dimas Junqueira, OAB/MG 194.029; Manoel José de Freitas Castelo Branco, OAB/MG 105.199, Nilton Oliveira Bonifácio, OAB/MG 69.252; Vanessa Cristina Gavião, OAB/MG 118.652; Mário Marques de Oliveira, OAB/MG 55.836; Rita de Cássia Machado, OAB/MG 78.739; Ângelo Zampar, OAB/MG 92.513; Luís Phillipe de Campos Cordeiro, OAB/MG 202.819; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985  
**MPTC:** Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

**TRIBUNAL PLENO – 11/3/2026**

RECURSO ORDINÁRIO. PREFEITURA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES PUNITIVA E RESSARCITÓRIA. NÃO RECONHECIMENTO. MÉRITO. REQUERIMENTO DE REABERTURA DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL COM NOVA CITAÇÃO. INDEFERIMENTO. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO E DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO. ARQUIVAMENTO.

1. Havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidade.
2. Demonstrada que a contagem do prazo para a prescrição punitiva voltou a correr quando da primeira decisão de mérito recorrível, não há que se falar em reconhecimento da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, uma vez que não extrapolou o prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 110-C, VII, c/c o art. 110-E e o art. 110-F, II, todos da Lei Complementar n. 102/2008, também aplicáveis por analogia à prescrição da pretensão ressarcitória, consoante jurisprudência desta Casa.
3. Realizada a citação regular dos responsáveis, tem-se por estabilizada a relação processual, com a consequente definição objetiva e subjetiva da lide, nos limites em que a representação foi recebida. A partir desse marco, não se revela juridicamente admissível o alargamento do polo passivo em sede de recurso ordinário, mediante a inclusão de novos interessados que não integraram a fase instrutória, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.
4. Na Administração Pública, a execução da despesa deve observar, de forma rigorosa, os estágios legalmente previstos, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui ato inicial e indispensável, por meio do qual a Administração reserva dotação orçamentária para fazer frente à despesa assumida, devendo anteceder tanto a execução do objeto quanto a sua liquidação e pagamento. A Lei n. 4.320/1964, em seu art.60, veda, expressamente, a realização de despesa sem o prévio empenho, consagrando a

obrigatoriedade de observância desse estágio como condição indispensável à regular execução orçamentária.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário, na preliminar, uma vez que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno, Resolução n. 12/2008;
- II) rejeitar a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo recorrente, diante da existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo do responsável com relação aos fatos apontados nos autos;
- III) não reconhecer, na prejudicial de mérito, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez demonstrada que a contagem do prazo para a prescrição punitiva voltou a correr quando da primeira decisão de mérito recorrível, não tendo ultrapassados os 5 (cinco) anos, nos termos do art. 110-C, VII, c/c o art. 110-E e o art. 110-F, II, todos da Lei Complementar n. 102/2008, também aplicáveis por analogia à prescrição da pretensão ressarcitória, consoante jurisprudência desta Casa;
- IV) indeferir o requerimento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, referente à reabertura da instrução processual da Representação n. 1084501, com a citação de novos agentes públicos, uma vez que, em grau de recurso ordinário, a relação processual já se encontra estabilizada, com a consequente definição objetiva e subjetiva da lide, nos limites em que a representação foi instaurada;
- V) negar provimento ao recurso, no mérito, mantendo-se inalterada a decisão proferida nos autos da Representação n. 1084501, que julgou procedente o apontamento de desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício de 2016, com aplicação de multa de R\$ 5.000,00 ao Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito;
- VI) intimar o recorrente, por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nos forma regimental;
- VII) arquivar os autos, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Alencar da Silveira Jr, o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão e o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 11 de março de 2026.

DURVAL ÂNGELO  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

(assinado digitalmente)

**TRIBUNAL PLENO – 11/3/2026**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito do município de Poços de Caldas, à peça n. 2, por meio de procurador constituído, em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão do dia 12/5/2022, à peça n. 26 dos autos da Representação n. 1084501.

Na oportunidade, a Segunda Câmara julgou procedente a representação e, com fundamento no art. 85, II, da Lei Orgânica, aplicou multa ao Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito municipal à época, no valor de R\$ 5.000,00, pelo desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício de 2016, com severo comprometimento da confiabilidade e da transparência das contas públicas do município de Poços de Caldas.

O recorrente opôs embargos de declaração, conforme peça n. 2 dos autos n. 1119958. A Segunda Câmara, à peça n. 8, dos autos n. 1119958, na sessão de 23/6/2022, negou provimento ao recurso, por entender que o embargante pretendia a modificação do resultado da decisão.

O recurso ordinário foi distribuído ao conselheiro Gilberto Diniz, em 11/8/2022, à peça n. 4.

O então relator, no despacho, à peça n. 6, verificou que o recurso é próprio, pois ataca decisão definitiva prolatada pelo colegiado da Segunda Câmara; que o recorrente tem legitimidade para a interposição do recurso, porquanto foi alcançado pela decisão recorrida e que o recurso é tempestivo. Na oportunidade, enviou os autos à 2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 2ª CFM, para manifestação, e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM manifestou-se, à peça n. 7, pela rejeição das razões recursais no que tange à responsabilização do Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, quanto ao não empenhamento de despesas no exercício de 2016 e consequente manutenção na íntegra da decisão proferida nos autos n. 1084501.

Em 15/2/2023, em conformidade com o art. 115 do Regimento Interno, os autos foram redistribuídos ao conselheiro Mauri Torres, conforme termo de redistribuição, à peça n. 9.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 10, concluiu que o recurso não deveria ser conhecido e, no caso de conhecimento, não deveria ser provido.

O então relator, no despacho à peça n. 11, a fim de complementar a instrução processual e permitir a formação de um juízo acerca da decisão recorrida, determinou a intimação, por via postal, por e-mail e pelo DOC, dos Srs. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, prefeito do município de Poços de Caldas à época, Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito na gestão 2013/2016, e da Sra. Vanessa Cristina Gavião, procuradora-geral do município de Poços de Caldas, para prestarem informações.

Devidamente intimados, os agentes públicos apresentaram manifestação, à exceção do Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, consoante certidão, à peça n. 48.

Em 28/4/2025, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, nos termos do art. 209 do Regimento Interno, consoante termo à peça n. 49.

No despacho à peça n. 50, uma vez oportunizados o contraditório e a ampla defesa, encaminhei os autos à Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios – CAPM, para reexame, e, posteriormente, ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer conclusivo.

A CAPM, à peça n. 51, manifestou-se pelo não provimento do recurso, com a consequente manutenção, na íntegra, da decisão preferida nos autos n. 1084501. Adicionalmente, submeteu ao relator a possibilidade de reabertura do contraditório no âmbito da Representação n. 1084501, para possibilitar a apresentação de defesa pelo Sr. Alexandro Lino Pereira, diretor do departamento de Contabilidade e Controle Financeiro à época, uma vez que não integrou a relação jurídico-processual no momento anterior.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 52, em sede de juízo de admissibilidade, retificou o entendimento anterior, para o conhecimento do recurso, e concluiu que deveria haver a reabertura do contraditório e da ampla defesa no âmbito da Representação n. 1084501, com a citação do Sr. Alexandre Lino Pereira, diretor do departamento de Contabilidade e Controle Financeiro do município em 2016, bem como do Sr. Nestor Carlos Seabra Moura, secretário municipal de Fazenda em 2016.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 1. Preliminares

#### 1.1 Admissibilidade

Compulsando os autos, verifiquei que, conforme consta da certidão recursal, à peça n. 5, a decisão exarada, na Representação n. 1084501, em 12/5/2022, à peça n. 26 daqueles autos, foi disponibilizada, no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 19/5/2022, à peça n. 27. Em 23/6/2022, à peça n. 9 dos autos n. 1119958, foi negado provimento aos embargos de declaração, consoante decisão disponibilizada, no Diário Oficial de Contas – DOC, do dia 30/6/2022, à peça n. 9, tendo a contagem do prazo recursal iniciado em 4/7/2022.

Assim, considerando a data de entrada do apelo neste Tribunal, em 10/8/2022, verifico sua tempestividade.

Considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno, Resolução n. 12/2008, conheço do recurso.

#### 1.2 Ilegitimidade Passiva

O recorrente alegou, à peça n. 2, a sua ilegitimidade para figurar na representação como responsável pela suposta irregularidade.

Afirmou que o ex-gestor não pode ser responsabilizado por ato alheio às suas funções e atribuições. Segundo o recorrente, o procedimento de realização do empenho prévio deveria ter sido adotado pela Secretaria de Educação e pelo contador do município, com uma solicitação à Secretaria Municipal da Fazenda, para que fosse providenciada a suplementação da dotação orçamentária de “Despesas de Exercícios Anteriores”, para atender o empenho dos compromissos de despesa.

Alegou que o próprio acórdão da representação reconheceu a competência para o ordenamento das despesas municipais aos titulares das pastas respectivas e não ao ex-prefeito.

Por fim, segundo o recorrente, a decisão de não empenho das despesas partiu dos servidores da contabilidade juntamente com os secretários da época, não podendo, portanto, ser responsabilizado, por ato administrativo da contabilidade.

A 1ª CFM, à peça n. 7, entendeu pela rejeição das razões recursais e pela consequente manutenção da responsabilidade imputada ao recorrente, uma vez que a irregularidade

analisada vai além da ausência de empenho prévio das despesas, comprometeu a transparência e a confiabilidade das contas públicas, distorcendo o cômputo da dívida pública acumulada no exercício de 2016.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 10, não se manifestou sobre a ilegitimidade passiva arguida.

O então relator, no despacho, à peça n. 11, a fim de complementar a instrução processual e permitir a formação de um juízo acerca da decisão recorrida, determinou a intimação, por via postal, pelo e-mail, e pelo DOC, dos Srs. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, prefeito do município de Poços de Caldas à época, Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito do município de Poços de Caldas na gestão 2013/2016, e da Sra. Vanessa Cristina Gavião, procuradora-geral do município de Poços de Caldas para prestarem informações.

Devidamente intimados, os agentes públicos apresentaram manifestação, à exceção do Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo.

A Sra. Vanessa Cristina Gavião, procuradora-geral do município de Poços de Caldas, em sua manifestação, às peças n. 21 a 25, não adentrou na questão da responsabilidade do recorrente.

Em sua manifestação, à peça n. 34, arquivo intitulado “POÇOS CALDAS – 1.126.960 RO – despesas 2016 – atende despacho”, o recorrente alegou novamente sua ilegitimidade passiva afirmando que a Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas, em seu art. 95, prevê as atribuições dos secretários, sendo uma delas prevista no inciso VI do citado artigo: “praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas ou delegadas pelo Prefeito”.

Alegou, ainda, que o art. 96 da Lei Orgânica do Município prevê que “Os Secretários Municipais, auxiliares diretos e de confiança do Prefeito, serão responsáveis pelos atos que praticarem ou referendarem no exercício do cargo”.

Por fim, afirmou que o Decreto Municipal n. 11.801/2016, em seu art. 14, apontou a responsabilidade do diretor do Departamento de Orçamento e secretário municipal de Fazenda quanto aos procedimentos de cancelamentos das notas de empenho e saldos de empenho efetuados em 2016 e não liquidados.

Diante da documentação apresentada, a Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios – 1ª CAPM, à peça n. 51, em reexame, manifestou-se pela rejeição das razões recursais no que tange à responsabilização do recorrente.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 52, ratificou o entendimento anterior com relação à responsabilidade do recorrente.

Feitos os devidos registros, destaco que a alegação de ilegitimidade passiva foi suscitada apenas em sede recursal, não tendo sido alegada quando da apresentação da defesa pelo recorrente, nos autos da Representação n. 1084501, oportunidade processual própria para tal discussão.

Não obstante a inovação recursal, cumpre destacar que a ilegitimidade passiva consubstancia matéria de ordem pública, por dizer respeito às condições da ação e à própria regularidade da relação processual, razão pela qual pode e deve ser analisada pelo órgão julgador, a qualquer tempo e grau de jurisdição, inclusive em sede de recurso, em observância aos princípios da legalidade, do devido processo legal e da segurança jurídica.

Assim, inicialmente, para fins de contextualização, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni<sup>1</sup>, diante da análise da teoria de Liebman, a respeito das condições da ação:

---

<sup>1</sup> Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil, Volume 1 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, págs. 258/259.

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes*, as *partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva, portanto, perpassa primordialmente pela verificação da potencialidade de atuação do envolvido na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões examinadas no feito, sem levar em consideração, neste momento, fatos atinentes ao mérito.

Nesses termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade devem ser aferidas à luz das afirmações deduzidas na petição inicial, sem que se necessite adentrar à análise das questões de mérito (AgInt no REsp n. 1537907/SP, relator ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 26/9/2022<sup>2</sup>).

Portanto, havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, entendo que não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidade.

Visando corroborar esse entendimento, destaco trechos de julgados proferidos por esta Corte de Contas:

1. Verificado liame causal entre os fatos e a atuação do agente público, não cabe o acolhimento das alegações de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação do gestor público nos fatos apontados como irregulares ser aferida por ocasião da análise de mérito. (Representação n. 1084702, relator: conselheiro em exercício Hamilton Coelho, Primeira Câmara, sessão do dia 11/2/2025)
2. Havendo vínculo mínimo entre a conduta dos agentes responsáveis e os fatos tidos nos autos como irregulares, não há que se falar em ilegitimidade passiva. (Denúncia n. 1148563, relator: conselheiro em exercício Licurgo Mourão, Primeira Câmara, sessão do dia 10/6/2025)

Consoante se verifica nos autos, o Sr. Eloísio do Carmo Lourenço exercia o cargo de prefeito do município de Poços de Caldas, no ano de 2016, período em que se verificou a ausência de empenho prévio da despesa.

Nesse contexto, a Segunda Câmara deste Tribunal, por meio do acórdão proferido nos autos n. 1084501, à peça n. 26, individualizou a conduta do Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, nos seguintes termos:

### **Mérito**

---

<sup>2</sup> Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num\\_registro=201400337599&aplicacao=proces sos.ea](https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?num_registro=201400337599&aplicacao=proces sos.ea)>. Acesso em: 20/6/2024.

[...]

Contudo, tendo em mente que essa prática se generalizou por diversas secretarias do município, cumpre lembrar que a exigência de empenho prévio está vinculada ao planejamento orçamentário e a responsabilidade fiscal, definida no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/00 nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de **afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifou-se)

[...]

Dessa forma, entendo que o Sr. Eloísio do Carmo Lourenço é parte legítima para compor a relação processual, pois, poderia, pelo menos, em tese, ser responsabilizado por este Tribunal, devendo eventuais fundamentos de responsabilização ser analisados no mérito, considerando a conduta praticada individualmente, razão pela qual rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva.

## 2. Prejudicial de mérito – Prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória

O recorrente alegou, à peça n. 34, documento intitulado “POÇOS DE CALDAS – 1.126.9620 RO – despesas 2016 – atende despacho”, pág.6, a necessidade de aplicação da prescrição, uma vez que já se passaram mais de 5 anos dos fatos sem qualquer decisão quanto a este processo.

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 prevê expressamente a aplicação do instituto da prescrição no Tribunal de Contas:

Art. 76. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete:

[...]

§ 7º. O Tribunal de Contas, no exercício de suas competências, observará os institutos da prescrição e da decadência, nos termos da legislação em vigor.

Ademais, o parágrafo único do art. 110-A da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, ressalva:

Art. 110-A – A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, abrangendo as ações de fiscalização do Tribunal de Contas.

Parágrafo único – O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá dar-se de ofício pelo relator ou mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do responsável ou interessado.

No mesmo sentido, o referido diploma, em seu art. 110-B, estabelece:

Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme o prazo fixado para cada situação.

Assim, o art. 110-E da Lei Orgânica estabeleceu o prazo de cinco anos para a incidência da prescrição da pretensão punitiva desta Corte de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data da ocorrência do fato:

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Ademais, o seu art. 110-C, ao disciplinar as causas interruptivas da prescrição, estabeleceu, no inciso VII, que:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

[...]

VII – decisão de mérito recorrível

[...]

Além disso, o art. 110-F determina que a contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

[...]

Compulsando os autos, verifiquei que, no Expediente n. 0345/2020, datado de 3/2/2020, à peça n. 20 dos autos da Representação n. 1084501, pág. 114, o então conselheiro-presidente desta Corte recebeu a documentação como representação.

Na sessão da Segunda Câmara, de 12/5/2022, foi proferido o acórdão, à peça n. 26 dos autos n. 1084501, sendo a decisão disponibilizada, no Diário Oficial de Contas, do dia 19/5/2022, peça n. 27 daqueles autos.

Opostos embargos de declaração, autos n. 1119958, em 23/6/2022, foi negado provimento a eles, consoante peça n. 8 daqueles autos, sendo a decisão disponibilizada no Diário Oficial de Contas do dia 30/6/2022, à peça n. 9.

Assim, a alegação do recorrente de que se passaram 5 anos sem que nenhuma decisão fosse proferida não procede, até mesmo porque para se ter um recurso, houve a prolação de uma decisão de mérito recorrível.

Dessa forma, demonstrada que a contagem do prazo para a prescrição punitiva voltou a correr quando da primeira decisão de mérito recorrível, não reconheço a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória desta Corte, nos termos do art. 110-C, VII, c/c o art. 110-E e o art. 110-F, II, todos da Lei Complementar n. 102/2008, também aplicáveis por analogia à prescrição da pretensão ressarcitória, consoante jurisprudência desta Casa.

### 3. Mérito

#### 3.1 Pedidos de reabertura da instrução processual com a realização de nova citação.

O recorrente alegou, à peça n. 2, que o acórdão proferido nos embargos de declaração não se manifestou quanto à eventual responsabilidade do contador do município, Sr. Alexandre Lino Pereira, uma vez que o próprio acórdão reconhece a competência para o ordenamento das despesas municipais aos titulares das respectivas pastas e não ao ex-prefeito.

A Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios – CAPM, à peça n. 51, pág. 7, manifestou-se nos seguintes termos:

Não se pode olvidar, contudo, que a documentação acostada aos autos revela uma outra responsabilidade direta e pela ocorrência da irregularidade, no caso, do Diretor do Departamento de Contabilidade e Controle Financeiro. Conforme o art. 32 do Regimento Interno da Prefeitura Municipal de Poços de Caldas, compete expressamente ao Diretor do mencionado departamento fazer registrar o empenho prévio das despesas da Prefeitura, articulando-se para isso com os órgãos encarregados de compras, de pagamento de pessoal e de contratação de serviços.

[...]

Percebe-se que essa atribuição é específica quanto à etapa do empenho, que é a essência da irregularidade tratada na Representação que deu origem ao presente recurso. A omissão em "fazer registrar o empenho prévio das despesas da Prefeitura" constitui uma falha direta no cumprimento de um dever funcional específico do Diretor do Departamento de Contabilidade e Controle Financeiro, de titularidade à época do Sr. Alexandre Lino Pereira.

Segundo a Unidade Técnica, a omissão do Sr. Alexandre Lino Pereira em adotar as providências necessárias para garantir o prévio registro do empenho revela uma conduta comissiva por omissão.

Assim, na conclusão de sua manifestação, a CAPM submeteu ao relator a possibilidade de reabertura do contraditório no âmbito da Representação n. 1084501, para, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, possibilitar ao Sr. Alexandre Lino Pereira, diretor do Departamento de Contabilidade e Controle Financeiro à época, a apresentação de defesa.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 52, à pág. 5, manifestou-se nos seguintes termos:

18. Diante da documentação apresentada, o Ministério Público de Contas considera que os srs. Alexandre Lino Pereira, Diretor do Departamento de Contabilidade e Controle Financeiro do Município em 2016, e do sr. Nestor Carlos Seabra Moura, Secretário Municipal de Fazenda em 2016, poderão em tese ser responsabilizados pela irregularidade em questão, de modo que deve ser oportunizado o contraditório.

[...]

20. No mérito, CONCLUI o Ministério Público de Contas que, tendo em vista a ausência de manifestação nos autos do sr. Alexandre Lino Pereira, Diretor do Departamento de Contabilidade e Controle Financeiro do Município em 2016, e do sr. Nestor Carlos Seabra Moura, Secretário Municipal de Fazenda em 2016, o Tribunal de Contas deverá promover a reabertura do contraditório no âmbito da Representação 1.084.501, a fim de assegurar e resguardar a observância do princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa.

Cumprе ressaltar que realizada a citação regular dos responsáveis nos autos da Representação n. 1084501, tem-se por estabilizada a relação processual, com a consequente definição objetiva e subjetiva da lide, nos limites em que a representação foi recebida. A partir desse marco, não se revela juridicamente admissível o alargamento do polo passivo em sede de recurso ordinário, mediante a inclusão de novos interessados que não integraram a fase instrutória, sob pena de violação aos princípios do devido processo legal e da segurança jurídica.

Nesse contexto, também não se admite a inovação recursal, sendo vedado trazer, em grau de recurso, fatos novos ou fundamentos fáticos que não tenham sido oportunamente suscitados e debatidos antes da prolação da decisão de mérito. O recurso ordinário tem por finalidade submeter à instância revisora o reexame da decisão à luz dos elementos já constantes dos autos, não se prestando à reabertura da instrução nem à modificação dos contornos da controvérsia originalmente estabelecida.

O momento processual oportuno para requerer a citação de eventuais responsáveis, bem como para suscitar fatos relevantes à formação do convencimento do julgador, foi aquele anterior ao julgamento de mérito, no curso da instrução processual, oportunidade de que dispunham tanto a Unidade Técnica quanto o Ministério Público de Contas para requererem a citação, que, no caso concreto, encontra-se superada.

Diante do exposto, indefiro o requerimento do Ministério Público de Contas referente à reabertura da instrução processual da Representação n. 1084501, com a citação de novos agentes públicos, uma vez que, em grau de recurso ordinário, a relação processual já se encontra estabilizada, com a consequente definição objetiva e subjetiva da lide, nos limites em que a representação foi instaurada.

### **3.2 Desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas pela ausência de empenho prévio.**

O recorrente alegou, à peça n.2, que a única irregularidade constatada nos autos da Representação n. 1084501 foi a realização de despesas no mês de dezembro de 2016 sem empenho prévio.

Alegou também que não se trata de despesa realizada e liquidada em 2016, mas sim de um serviço contínuo que se postergou de um exercício ao outro, tendo o empenho ocorrido no ano posterior, com a devida apresentação das notas fiscais e suas liquidações em 2017, já no período do mandato do outro prefeito.

O recorrente aduziu que os empenhos são regulares, tendo em vista tratar-se de “Despesa Obrigatória de Caráter Continuado – DOCC” instituída pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101/2000, em seu art. 17, além de ter ficado comprovado que os serviços foram efetivamente prestados pelas empresas, não havendo qualquer dúvida quanto à finalidade pública ter sido atendida.

Aduziu, ainda, que os documentos contábeis não foram encaminhados por algumas secretarias municipais para que a Secretaria Municipal da Fazenda procedesse ao processamento da despesa, antes do término do exercício financeiro de 2016, ou seja, tratavam-se de despesas continuadas, cujo encaminhamento dos documentos ocorreria a partir de janeiro de 2017.

O recorrente afirmou que os embargos de declaração opostos foram rejeitados, sem exame das justificativas, não tendo, inclusive, o pedido de citação, realizado pelo Ministério Público de Contas, sido examinado, mas apenas negado, como também não se examinou a inexistência de ato lesivo ao erário.

Afirmou, também, que o acórdão recorrido não considerou que a Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2016, previa receitas e despesas no valor de R\$ 617.533.969,00, enquanto o total empenhado foi de R\$ 598.772.589,43, resultando em um excedente orçamentário de R\$ 18.761.379,57.

Destacou que o balanço financeiro da prefeitura, relativo ao exercício de 2016, indicava um saldo disponível em bancos de R\$ 23.855.666,70 e créditos a receber no curto prazo no valor de R\$ 14.941.330,45, totalizando um ativo circulante de R\$ 38.796.997,15, em 31/12/2016. Nesse contexto, concluiu que os restos a pagar contabilizados na dívida flutuante somaram R\$ 19.474.602,59, o que, diante do saldo disponível e dos créditos a receber, resultaria em um excedente de R\$ 19.322.394,56.

O recorrente argumentou que o gestor não pode ser responsabilizado por atos que extrapolam suas atribuições, tendo sido desconsiderado, na decisão recorrida, o teor do Decreto Municipal n. 11.801/2016, que estabelece normas para a programação da execução orçamentária e financeira da Administração direta e indireta no referido exercício. Caso tenham ocorrido equívocos ou irregularidades no processamento das despesas públicas, tais atos deveriam ter sido atribuídos aos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo, uma vez que não competia ao ex-prefeito o reconhecimento de passivos ou a provisão de valores a pagar assumidos como compromissos, nos termos do art. 37 da Lei n. 4.320/1964.

Alegou que não houve erro grosseiro nem conduta dolosa de sua parte que justificasse a aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00, especialmente porque não lhe cabia a execução dos empenhos contábeis prévios. Para reforçar sua tese, citou jurisprudência que exige a demonstração de dolo ou erro grosseiro para a responsabilização do agente público, conforme os arts. 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb.

Por fim, o recorrente alegou que o acórdão recorrido deve ser reformado, porque desconsiderou o princípio da insignificância, uma vez que os valores considerados irregulares representariam apenas 1,64% do orçamento de 2016, o que, em sua visão, não comprometeria a transparência

nem a confiabilidade das contas públicas, pois cerca de 98,4% das despesas foram devidamente empenhadas e pagas.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, à peça n. 7, entendeu que a irregularidade em questão vai além da ausência de empenho prévio das despesas, comprometendo a transparência e a confiabilidade das contas públicas, distorcendo o cômputo da dívida pública acumulada no exercício de 2016. Assim, concluiu pela rejeição das razões recursais e a consequente manutenção da responsabilidade imputada ao Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 10, concluiu que o recurso não deveria ser conhecido e, no caso de conhecimento, não deveria ser provido.

O então relator, no despacho à peça n. 11, a fim de complementar a instrução processual e permitir a formação de um juízo acerca da decisão recorrida, determinou a intimação, por via postal, pelo e-mail e pelo DOC, dos Srs. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo, prefeito do município de Poços de Caldas à época, Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito do município de Poços de Caldas na gestão 2013/2016, e da Sra. Vanessa Cristina Gavião, procuradora-geral do município de Poços de Caldas para prestarem informações.

Devidamente intimados, os agentes públicos apresentaram manifestação, à exceção do Sr. Sérgio Antônio Carvalho de Azevedo.

A Sra. Vanessa Cristina Gavião, procuradora-geral do município de Poços de Caldas, em sua manifestação, às peças n. 21 a 25, não adentrou na questão da falta de empenho prévio das despesas no exercício de 2016, apresentando a planilha contendo o nome completo e o respectivo cargo dos agentes públicos responsáveis pelo ordenamento das despesas na gestão 2013/2016, bem como os decretos de nomeação dos secretários municipais.

À peça n. 34, arquivo intitulado “POÇOS CALDAS – 1.126.960 RO – despesas 2016 – atende despacho”, o recorrente, em atenção ao despacho à peça n. 11, apresentou a documentação solicitada, ressaltou sua ausência de responsabilidade, mas não adentrou especificamente no mérito da irregularidade da ausência do empenho prévio.

Diante da documentação apresentada, a Coordenadoria de Análise de Processos dos Municípios – 1ª CAPM, à peça n. 51, em reexame, manifestou-se pela rejeição das razões recursais e a consequente manutenção na íntegra da decisão proferida nos autos da Representação n. 1084501.

O Ministério Público de Contas, à peça n. 52, ratificou o entendimento anterior com relação à responsabilidade do recorrente.

Feitos os devidos registros, cumpre ressaltar que o recorrente insiste em sustentar que os empenhos teriam ocorrido no exercício de 2017, acompanhados da regular apresentação das respectivas notas fiscais. Todavia, tal argumentação não elide a irregularidade apurada na Representação n. 1084501, a qual diz respeito à ausência de empenho prévio das despesas realizadas no exercício financeiro de 2016.

Na Administração Pública, a execução da despesa deve observar, de forma rigorosa, os estágios legalmente previstos, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui ato inicial e indispensável, por meio do qual a Administração reserva dotação orçamentária para fazer frente à despesa assumida, devendo anteceder tanto a execução do objeto quanto a sua liquidação e pagamento.

No caso, restou evidenciado que a ordem cronológica desses estágios não foi observada, uma vez que as notas de empenho foram emitidas somente após a execução dos serviços e o fornecimento dos bens. Tal procedimento afronta o princípio da legalidade e compromete a regularidade da execução orçamentária, na medida em que a despesa referente ao exercício de 2016 deveria ter sido previamente empenhada naquele exercício, e não posteriormente.

Assim, a emissão de empenhos no exercício subsequente não tem o condão de convalidar a irregularidade, pois o empenho tardio descaracteriza a finalidade do instituto e não supre a exigência legal de prévio empenho para a realização da despesa.

A Lei n. 4.320/1964, em seu art. 60, veda, expressamente, a realização de despesa sem o prévio empenho, consagrando a obrigatoriedade de observância desse estágio como condição indispensável à regular execução orçamentária. Desse modo, o empenho deveria necessariamente preceder a prestação dos serviços e o fornecimento dos bens realizados no exercício de 2016, observado o limite do respectivo crédito orçamentário.

Nessa perspectiva, a emissão das notas de empenho em momento posterior à execução do objeto e em exercício financeiro diverso daquele em que a despesa foi realizada evidencia a inobservância das normas de direito financeiro que regem a matéria, não sendo possível admitir a convalidação do vício por meio de empenho extemporâneo.

Ademais, a hipótese excepcional prevista no art. 37 da Lei n. 4.320/1964, relativa ao pagamento de despesas que não tenham sido empenhadas em época própria, não tem o condão de afastar a irregularidade. Trata-se de mecanismo destinado unicamente a evitar o enriquecimento sem causa da Administração, nos casos de comprovada prestação de serviços ou fornecimento de bens, não se prestando a legitimar a execução de despesas à margem do prévio empenho exigido pela lei.

Quanto à alegação do recorrente de que o pedido de citação feito pelo Ministério Público de Contas, à peça n. 22 dos autos da Representação n. 1084501, não foi analisado, ressalto que a irregularidade em análise não se refere a eventual desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos, como bem fundamentado no acórdão à peça n. 26 daqueles autos:

[...]

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

### **PRELIMINAR**

[...]

Sobre a questão, cabe esclarecer que, embora a aplicação dos recursos em finalidade diversa da legalmente prevista possa, em tese, como sugerido pelo MPC, resultar em dano ao erário municipal, a pertinência de abrir o contraditório para esse apontamento dependeria da existência de indícios nos autos que sugerissem o desvio na sua aplicação. Afinal, não há razoabilidade em renovar a citação pela simples possibilidade abstrata de os valores não empenhados terem sido aplicados em finalidade inadequada.

Nesse sentido, compulsando os autos, nota-se que não há indícios de que os valores que se destinariam a esses serviços/bens tenham sido aplicados em outro fim.

Além disso, percebe-se que o que está sendo questionado pelo Legislativo Municipal é a ausência de empenho prévio de serviços e de bens que foram prestados/fornecidos em dezembro de 2016 (fls. 546/548 da peça nº 18). Ou seja, não se questiona se os recursos foram aplicados em finalidade diversa da prevista em orçamento, mas apenas o desatendimento do art. 60 da Lei nº 4.320/64, em função da realização dos empenhos no exercício seguinte, e o comprometimento da transparência das contas públicas.

Portanto, diante da ausência de elementos que corroborem a existência do apontamento em função do qual o MPC requer nova abertura do contraditório, indefiro o pedido.

[...]

Além de expressamente analisado o requerimento realizado pelo Ministério Público de Contas, não se discutiu na representação a destinação dos valores despendidos, mas tão somente o descumprimento da exigência legal de realização do empenho em momento anterior à execução da despesa, consoante determina a legislação de regência já citada.

Registro que não é cabível a aplicação do princípio da insignificância ao caso concreto, conforme alegou o recorrente, pois as despesas sem prévio empenho, no valor total de R\$ 10.135.682,34, representaram 1,69% do valor total empenhado de R\$ 598.772.589,43, no exercício de 2016, extrapolando, portanto, o percentual de 1,00% admitido pela jurisprudência deste Tribunal para aplicação do referido princípio.

No tocante à responsabilização do Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito, pela ausência de empenho prévio das despesas realizadas no último mês do último ano de sua gestão, tem razão o acórdão recorrido ao lhe imputar a irregularidade.

A exigência do empenho prévio encontra-se intrinsecamente vinculada ao adequado planejamento orçamentário, à observância do equilíbrio fiscal e ao controle da execução da despesa pública, atribuições que recaem sobre o chefe do Poder Executivo.

Compete ao prefeito zelar pela fiel observância das normas de direito financeiro, assegurando que a execução orçamentária se dê em estrita conformidade com os estágios legalmente estabelecidos.

A realização de despesas sem o correspondente empenho prévio evidencia falha grave na condução da gestão fiscal, porquanto fragiliza a transparência da despesa pública e viola o regime jurídico que condiciona a assunção de obrigações à prévia existência de dotação orçamentária.

A Unidade Técnica, em sua manifestação, à peça n. 7, destacou o seguinte:

Além disso, ficou demonstrado que no final do exercício de 2016 o município possuía R\$23.855.666,70 (vinte e três milhões oitocentos e cinquenta e cinco mil seiscentos e sessenta e seis reais e setenta centavos) disponíveis em caixa e R\$19.474.602,59 (dezenove milhões quatrocentos e setenta e quatro mil seiscentos e dois reais e cinquenta e nove centavos) inscritos como restos a pagar. Ou seja, caso os mais de dez milhões em “requisições” questionados tivessem sido empenhados no momento devido, os valores inscritos em “restos a pagar” poderiam superar as disponibilidades de caixa, infringindo, não apenas o dever de transparência das contas públicas, mas, em tese, o parágrafo único do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Assim, consoante destacado pela Unidade Técnica, o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 veda ao titular do poder ou órgão, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do respectivo exercício financeiro, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Tal dispositivo tem por finalidade preservar o equilíbrio das contas públicas e impedir que o gestor transfira encargos financeiros para o exercício subsequente sem o correspondente lastro orçamentário e financeiro, assegurando a observância do princípio da responsabilidade fiscal e a continuidade administrativa de forma regular. A exigência de prévia dotação orçamentária e de disponibilidade financeira constitui, portanto, pressuposto essencial para a assunção válida de obrigações pela Administração.

Assim, a realização de despesas, no exercício de 2016, sem o correspondente empenho prévio, com posterior emissão de empenhos no exercício seguinte, revela conduta incompatível com o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que evidencia a assunção de obrigações sem a adequada previsão orçamentária e sem a necessária garantia de que haveria recursos suficientes para o seu cumprimento dentro do próprio exercício.

Dessa forma, a irregularidade em análise não se restringe à mera ausência de empenho prévio da despesa, mas projeta efeitos mais amplos e gravosos sobre a regularidade da gestão fiscal, na medida em que compromete a transparência, a fidedignidade e a confiabilidade das contas públicas. A realização de despesas no exercício de 2016 sem o prévio empenho distorceu o adequado cômputo das obrigações assumidas naquele exercício, impactando diretamente a

apuração da dívida pública e a correta demonstração da situação fiscal do ente federativo ao final do período.

Tal conduta fragiliza os instrumentos de controle interno e externo, prejudica a avaliação da execução orçamentária e financeira e impede que a sociedade e os órgãos de fiscalização tenham uma visão real e precisa das obrigações efetivamente assumidas pela Administração Pública. Ao deslocar artificialmente para o exercício seguinte despesas que deveriam ter sido regularmente empenhadas em 2016, cria-se cenário incompatível com os princípios da transparência, da legalidade e da responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, à luz do art. 28 da Lindb, a conduta atribuída ao Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito, caracteriza erro grosseiro, uma vez que se trata de inobservância manifesta e evidente de dever legal básico, consistente na obrigatoriedade do empenho prévio de despesa. Trata-se de conduta que ultrapassa o campo do erro escusável, razão pela qual, em consonância com as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, nego provimento ao recurso e mantenho a multa aplicada no valor de R\$ 5.000,00.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, preliminarmente, considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno, Resolução n. 12/2008, conheço do recurso.

Rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva arguida pelo recorrente, diante da existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo do responsável com relação aos fatos apontados nos autos.

Não reconheço, em prejudicial de mérito, a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, uma vez demonstrada que a contagem do prazo para a prescrição punitiva voltou a correr quando da primeira decisão de mérito recorrível, e não se passaram 5 (cinco) anos, nos termos do art. 110-C, VII, c/c o art. 110-E e o art. 110-F, II, todos da Lei Complementar n. 102/2008, também aplicáveis por analogia à prescrição da pretensão ressarcitória, consoante jurisprudência desta Casa.

Indefiro o requerimento do Ministério Público de Contas referente à reabertura da instrução processual da Representação n. 1084501, com a citação de novos agentes públicos, uma vez que, em grau de recurso ordinário, a relação processual já se encontra estabilizada, com a consequente definição objetiva e subjetiva da lide, nos limites em que a representação foi instaurada.

No mérito, nego provimento ao recurso, mantendo-se inalterada a decisão proferida nos autos da Representação n. 1084501, que julgou procedente o apontamento de desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício de 2016, com aplicação de multa de R\$ 5.000,00 ao Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, ex-prefeito.

Intimem-se o recorrente, por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, nos termos regimentais.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, inciso I, do Regimento Interno.

\* \* \* \* \*