



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 1084501

NATUREZA: Representação

REPRESENTANTE: Carlos Roberto de Oliveira Costa

REPRESENTADO: Eloísio do Carmo Lourenço

EXERCÍCIO: 2020

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de representação, autuada por determinação do Exmo. Conselheiro-Presidente, com base em documentação apresentada pelo Presidente da Câmara de Poços de Caldas, Sr. Carlos Roberto de Oliveira Costa, por meio da qual encaminha cópia do Processo Legislativo nº 42/2017 que apreciou o parecer prévio emitido por este Tribunal de Contas de Minas Gerais sobre a prestação de contas do Executivo Municipal de Poços de Caldas, relativa ao exercício de 2016, gestão do Prefeito, Eloísio do Carmo Lourenço, sobre a ocorrência de irregularidades quando da Análise Conjunta nº 01/2019.

A Presidência desta Corte recebeu a documentação como representação, nos termos do art. 310 do Regimento Interno, e determinou sua autuação e distribuição, conforme despacho à fl. 969.

O processo foi distribuído ao Conselheiro Relator, em 02/02/2020, que determinou à fl. 971, o encaminhamento dos autos à 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, que elaborou a análise inicial de fls. 972 e 973.

Em seguida o Ministério Público de Contas apresentou manifestação de fl. 975.

O Conselheiro Relator determinou à fl. 976 a citação do Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, Prefeito Municipal, que apresentou defesa, às fls. 982 a 996.

II – ANÁLISE DE DEFESA

Preliminarmente o defendente informa que o assunto em tela versa sobre supostas irregularidades por falta de empenho quanto ao exercício de 2016 e ressalta que a Prestação de Contas deste exercício já foi aprovada por este egrégio Tribunal e pela Câmara Municipal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

acordo com o Decreto Legislativo nº 949 de 29 de março de 2019. Portanto, o único ponto discutido na presente representação é especificamente a realização de despesas no mês de dezembro sem prévio empenho.

Informa que o empenho é ato típico da execução da despesa pública, conquanto reverberando tanto pelo sistema orçamentário quanto pelo sistema financeiro. Nem por isso afirma que despesa empenhada seja sinônimo da despesa realizada, pelo menos segundo a concepção externada no artigo 60, caput, da Lei nº 4.320/1964.

Alega que para constatar que a despesa pública foi realizada, a apuração deve se dar com base em documentos capazes de comprovar que o credor entregou o material, prestou o serviço ou executou a obra, tudo dentro do previsto no processo de empenhamento da despesa, em condições satisfatórias para o serviço público.

No caso em questão os documentos contábeis (Notas Fiscais de Serviços Eletrônica - NFSe e Notas de Fornecimento) foram encaminhadas para processamento da despesa somente a partir de janeiro de 2017, em um novo mandato que se iniciou. Superadas as fases do empenho e da liquidação, ocorre a terceira fase da execução da despesa pública, qual seja, o pagamento, em que a figura do gestor (fiscal) do contrato - hoje em dia ainda muito pouco explorada, especialmente no âmbito municipal - que é designado para acompanhar toda a execução contratual, participando também na etapa de liquidação, sempre que assim for reclamado.

Acrescenta que o mesmo é responsável em verificar questões como se o objeto foi entregue corretamente, se foram observadas as especificações técnicas constantes de eventual Termo de Referência ou de especificações técnicas, bem como os demais critérios, condições e prazos nele estabelecidos. O recurso que foi empenhado será utilizado na medida em que o credor encaminhar Nota Fiscal detalhada com os serviços que foram realizados ou produtos entregues para a Administração e posterior confirmação pelo referido gestor contratual que atestará o fornecimento e/ou trabalhos, justificando a liberação do pagamento.

Nesse sentido, ressalta que é importante esclarecer que o valor total das “requisições” (compromissos de despesa sem prévio empenho supostamente ocorridos no exercício de 2016) no valor de R\$10.135.682,34 foram encaminhadas pela Secretaria Municipal de Controle Interno à Câmara Municipal de Poços de Caldas (através do Ofício nº 013/19/SMCI/Kn). As notas de empenho emitidas no exercício de 2017 totalizaram R\$9.091.124,83, ou seja, com uma diferença a menor de R\$1.044.557,51.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Esclarece que todas as notas de empenho/liquidação e ordem de pagamento foram assinadas pelos ordenadores de despesa da nova Administração (Gestão 2017/2020), reconhecendo que o fornecimento e a prestação do serviço foram efetivamente realizados, com as respectivas Notas Fiscais de Serviço Eletrônicas-NFSe e Notas de Fornecimento, emitidas pelos fornecedores e prestadores de serviço, devidamente atestadas pelos servidores públicos das Secretarias Municipais, responsáveis pelo recebimento dos produtos e pela devida prestação dos serviços.

Portanto, alega que não se trata de despesa realizada e liquidada em 2016 e sim um serviço contínuo que postergou-se de um exercício ao outro e com a devida apresentação das notas fiscais e liquidação das mesmas em 2017, no novo mandato, fora da gestão do manifestante, Eloisio do Carmo Lourenço.

Segundo o defendente, as despesas supostamente sem prévio empenho no exercício de 2016, obrigatórias e de caráter continuado, totalizaram R\$9.628.055,08, conforme quadro à fl. 984.

Reafirma que os documentos contábeis **NÃO** foram encaminhados por algumas Secretarias Municipais para que a Secretaria da Fazenda procedesse ao processamento da despesa, antes do término do exercício financeiro de 2016, pois se tratavam de despesas continuadas, as quais o encaminhamento dos documentos mencionados ocorreram a partir de janeiro de 2017, já durante o período da nova administração, razão pela qual tais compromissos de despesa não foram processados no próprio exercício de 2016, de forma a dar cumprimento ao regime de competência.

Faz referência ao Decreto nº 11.801, de 23 de janeiro de 2016 que estabelece normas para a programação da execução orçamentária e financeira da Administração Direta e Indireta para o exercício de 2016.

Registra que as despesas supostamente sem empenho prévio realizadas pela SHA Comércio de Alimentos LTDA foram integralmente empenhadas em 2017 nas dotações orçamentárias “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e Material de Consumo e não na dotação orçamentária “Despesas de Exercícios Anteriores”, por insuficiência de saldo orçamentário, nesta última. O procedimento que deveria ter sido adotado pela Secretaria da Educação envolveria uma solicitação à Secretaria Municipal da Fazenda para que fosse providenciada a suplementação da dotação orçamentária de “Despesas de Exercícios Anteriores”, para atender o empenhamento dos compromissos de despesa em questão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Neste caso, o processamento de compromissos de despesa iniciadas em 2016 e empenhadas nas dotações orçamentárias “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica e Material de Consumo no exercício de 2017, não cumpriu o disposto no art. 22 do Decreto Federal nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986.

Informa que o procedimento administrativo pertinente que deveria ter sido adotado pela nova Administração seria a realização dos pagamentos que eventualmente viessem a ser reclamados após reconhecimento legal do débito, podendo ser atendidos à conta de dotação orçamentária específica consignada no Orçamento Municipal de 2017 destinada a “Despesas de Exercícios Anteriores”, com base no disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64.

Registra que as “Despesas de Exercícios Anteriores” de acordo com o Art. 37 da Lei nº 4.320/64, são as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

No que se refere aos empenhamentos em aberto, cumpre mencionar que ainda que por hipótese possa ter acontecido, salienta que os mesmos se referem ao mês de dezembro de 2016 e desta forma poderiam ser originalizados pelo acúmulo de lançamentos das demandas orçamentárias, ocorridas em encerramento de exercícios.

Dessa forma, esclarece que dúvidas não podem haver de que foram utilizados os preceitos relacionados ao orçamento público, atendendo, neste caso, o Princípio do Equilíbrio Financeiro. E mais, a comprovação da referida despesa só foi apresentada em janeiro de 2017, início da nova Gestão Municipal, a qual reconheceu, empenhou e pagou os valores citados nesta representação, referendando e reconhecendo integralmente as despesas realizadas pelo Município de Poços de Caldas.

Declara também que no caso específico do exercício de 2016, no município de Poços de Caldas, a suposta realização de despesas sem empenhos, indicadas pelo Controlador do município, ocorreram no mês de dezembro, o último mês do último ano de gestão e se tratam de serviços de caráter continuado. No caso, não há que se falar em comprometimento da transparência e/ou confiabilidade das contas públicas, pois o valor de R\$10.135.682,34



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

representa apenas 1,64% do orçamento estimado de R\$617.533.969,00. Portanto, se houve irregularidades, há que se considerar o princípio da insignificância.

Ressalta que o julgamento das contas já se deu na Câmara Municipal, órgão que tem a competência para tanto, que conhecendo o assunto aqui discutido, em primeira votação optou por julgar as contas naquele dia e, em segunda votação, optou pela aprovação por ampla maioria.

Assim, requer o arquivamento da representação, tendo em vista que não houve o descumprimento do art. 60 da Lei nº 4.320, já que as irregularidades são sanáveis, decorrentes de questões técnicas que devem ser aprimoradas, sendo que a comprovação das referidas despesas só ocorreu em janeiro de 2017 e assim foram empenhadas e pagas.

III – ANÁLISE TÉCNICA

Inicialmente, cabe registrar que a questão abordada na presente representação se refere especificamente à realização de despesas no mês de dezembro de 2016 sem o prévio empenho.

Vale lembrar que nos termos do artigo 58 da Lei nº 4.320, “o empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Mais adiante, no artigo 60, a referida lei tratou de destacar o caráter obrigatório do prévio empenho ao estabelecer que “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”, de onde se conclui que o empenho antecede a realização da despesa e está restrito ao limite do crédito orçamentário, como preceitua o art. 59, também da Lei nº 4.320, devendo toda e qualquer despesa pública ser realizada após regular empenho.

Destaca-se também o art. 37 da Lei nº 4.320 que dispõe:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Esse artigo foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 62.115 de 12 de janeiro de 1968, revogado pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, nos seguintes termos:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei nº 4.320/64, art. 37).

§ 1º O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se:

- a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;*
- b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;*

Em pesquisa realizada no histórico de deliberações deste Tribunal acerca da matéria tratada nos autos, verificou-se que foi respondida a Consulta nº 951.243, em sessão no dia 09/11/2017. Vejamos:

Mérito

No que denominou de “primeira consulta”, o consulente fez os seguintes questionamentos,ipsis verbis:

É possível ao Município reconhecer, empenhar e proceder ao pagamento no exercício em curso de despesa realizada em exercícios anteriores para as quais não existiam créditos orçamentários suficientes e que não foram previamente empenhadas nos respectivos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

exercícios? Se afirmativa a resposta, é necessária a abertura de crédito especial no exercício do pagamento? Tais despesas são consideradas de exercícios anteriores? O reconhecimento da despesa pode ocorrer administrativamente?

“Para responder a tais indagações, de início, cabe registrar que, ao realizar despesa, o administrador público deve observar os princípios legais e constitucionais conexos, notadamente o princípio da legalidade, segundo o qual somente é permitido fazer aquilo o que a lei autoriza. Nesse sentido, a realização de despesa pública deve sempre estar precedida de autorização legal. Se assim não proceder, o administrador público poderá incorrer em crime contra as finanças públicas ao “ordenar despesa não autorizada por lei”, nos termos do art. 359-D da Lei nº 10.028, de 19/10/2000.

Na seara constitucional, o inciso II do art. 167 da Constituição da República veda a realização de despesa ou a assunção de obrigação direta que exceda os créditos orçamentários ou adicionais. Na mesma esteira, o art. 59 da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, que dispõe sobre as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e dos Municípios, estabelece que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos. Por sua vez, o art. 60 da mencionada Lei veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Depreende-se, desse arcabouço normativo, portanto, que a despesa pública somente poderá ocorrer mediante registro do empenho à conta de dotação orçamentária própria que compõe o orçamento anual, que consiste na autorização legislativa para que o gasto público seja realizado, em determinado exercício financeiro. A dotação orçamentária, na verdade, limita o valor ao qual terá que se ater o administrador público para realizar a despesa. Ultrapassar o valor fixado implica violar comandos contidos nos artigos 167 da Constituição da República e 59 da Lei nº 4.320, de 1964, os quais proíbem a realização de despesa que exceda os créditos orçamentários ou adicionais.

A seu turno, a Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com foco na manutenção do equilíbrio das contas públicas, mormente no que toca ao controle do passivo financeiro do ente público, cabendo ao gestor planejar de forma eficaz e eficiente a aplicação dos recursos públicos. Nesse ponto, assim dispõe o § 1º do art. 1º:

Art. 1º [...]

§ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Destaques meus).”

Em virtude de citação, o Sr. Eloísio do Carmo Lourenço, através de suas procuradoras constituídas, alegou à fl. 984:

“Cumpre informar que todas as Notas de Empenho/Liquidação e Ordem de Pagamento foram assinadas pelos ordenadores de despesa da nova Administração (Gestão 2017/2020), reconhecendo que o fornecimento e a prestação do serviço foram efetivamente realizados, com as respectivas Notas Fiscais de Serviço Eletrônicas-NFSe e Notas de Fornecimento, emitidas pelos fornecedores e prestadores de serviço, devidamente atestadas pelos servidores públicos das Secretarias Municipais, responsáveis pelo recebimento dos produtos e pela prestação dos serviços. Portanto, não se trata de despesa realizada e liquidada em 2016 e sim um serviço contínuo que postergou-se de um exercício ao outro e com a devida apresentação das Notas Fiscais e liquidação das mesmas em 2017, repita-se, no novo mandato (Gestão 2017-2020) é que se finalizou a despesa, o empenho, a liquidação e o pagamento. Portanto, fora da gestão do aqui manifestante, Eloísio do Carmo Lourenço (Gestão 2013/2016).”

Nesse sentido, entende-se que foram inadequados os argumentos das procuradoras do defendente de que **não se tratam de despesas realizadas e liquidadas no exercício de 2016**, mas que foram postergadas de um exercício para o outro por se tratarem de serviço contínuo e, portanto, empenhadas em 2017, fora da gestão do defendente.

No caso em análise, todas as despesas relativas às prestações dos serviços ocorreram efetivamente no mês dezembro de 2016, conforme histórico das Notas de Liquidação de Empenho emitidas pela atual gestão e informações prestadas pelas respectivas Secretarias através de justificativas juntadas às notas, de acordo com documentos anexados às fls. 21 a 962.

Conforme considerações feitas pela Câmara Municipal de Poços de Caldas às fls. 563 e 564, do valor total das requisições (despesas sem empenho no exercício de 2016) no montante de **R\$10.135.682,34** constante da listagem à fl. 15, foram encaminhadas pelo Departamento de Contabilidade da Secretaria Municipal da Fazenda à Câmara, notas de empenho emitidas em 2017, acompanhadas das notas fiscais de serviço eletrônicas - NFS-e e notas de fornecimento, no total de **R\$9.091.124,83**, ou seja, com uma diferença a menor de **R\$1.044.557,51**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Com efeito, a prática utilizada ao final da gestão 2013/2016, comprometeu a execução orçamentária no exercício de 2016, tendo em vista que a falta do prévio empenho para a realização das referidas despesas impediu o controle da utilização das dotações orçamentárias, a fim de verificar a existência de recursos financeiros necessários à execução.

Portanto, constatou-se que não houve o prévio empenho para as despesas relacionadas à fl. 15 dos autos, no montante de **R\$10.135.682,34**, algumas delas por esgotamento de verbas na dotação própria que não foi suplementada.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que as alegações apresentadas pelo defendente foram devidamente examinadas, mas não foram suficientes para demonstrar a regularidade quanto à falta de prévio empenho de despesas no total de **R\$10.135.682,34**, no exercício de 2016.

1ª CFM, 19 de novembro 2020.

Rachel Pinheiro Moreira da Silva
Analista de Controle Externo
TC nº 1446-7



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

PROCESSO Nº: 1084501

NATUREZA: Representação

REPRESENTANTE: Carlos Roberto de Oliveira Costa

REPRESENTADO: Eloísio do Carmo Lourenço

EXERCÍCIO: 2020

De acordo com a análise de fls. 999 a 1003.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas, em cumprimento ao despacho do Relator, de fl. 976.

1ª CFM/DCEM, em 19 de novembro de 2020.

Maria Helena Pires
Coordenadora da 1ª CFM
TC 2172-2