

**Processo:** 1012329  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Águas Formosas  
**Exercício:** 2016  
**Responsável:** Carlos Souza  
**Procurador:** Camila Kelly Moreira Lima - OAB/MG 115.962  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 28/9/2021**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS E ADICIONAIS. REPASSE À CÂMARA MUNICIPAL. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO. APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. DESPESA COM PESSOAL. CONTROLE INTERNO. PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO.

1. Observância do art. 43 da Lei n. 4.320/64, dos limites constitucionais de aplicação no ensino e na saúde, do repasse de recursos à câmara municipal e dos limites legais de gastos com pessoal.
2. Abertura de créditos suplementares sem cobertura legal, contrariando o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 e o art. 42 da Lei n. 4.320/64.
3. Empenho de despesas em valor superior aos créditos orçamentários autorizados, em descumprimento ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.
4. Retificação do montante/percentual aplicado em ações e serviços públicos de saúde, atendendo ao disposto no art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/12.
5. Recomendação. Lei orçamentária anual.
6. Rejeição das contas, nos termos do art. 45, III, da LC n. 102/08.

**PARECER PRÉVIO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais do Sr. Carlos Souza, Prefeito Municipal de Águas Formosas, exercício financeiro de 2016, com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal e empenhou despesas além dos créditos orçamentários autorizados, contrariando, respectivamente, os artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64;
- II) determinar a inclusão do nome do Sr. Carlos Souza no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97, caso prevaleça o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da CR/88;

- III)** encaminhar os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar n. 102/08, proceda à remessa da decisão transitada em julgado à Procuradoria de Justiça de Agentes Políticos Municipais e ao Centro Eleitoral do Ministério Público, conforme previsto no art. 14, §10, da CR/88, no art. 262 da Lei n. 4.737/65, no art. 22 Lei Complementar n. 64/90 e para demais providências que entender cabíveis, com vistas à apuração nas demais esferas de responsabilização.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de setembro de 2021.

**GILBERTO DINIZ**  
Presidente

**LICURGO MOURÃO**  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
PRIMEIRA CÂMARA – 28/9/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Águas Formosas, referente ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Carlos Souza, Prefeito Municipal à época.

Os presentes autos, compostos de 2 volumes e 619 páginas (Peça n. 20), foram digitalizados e anexados ao SGAP para sua regular tramitação em formato eletrônico a partir de 8/7/2021, conforme Termo de Digitalização (Peça n. 21), em cumprimento ao disposto no § 4º do art. 2-A da Portaria n. 20/PRES/2020.

A unidade técnica, em sua análise inicial, às fls. 2 a 126 (Peça n. 20), apontou irregularidades referentes à abertura de créditos adicionais sem cobertura legal e ao empenhamento de despesas em valor superior ao limite dos créditos autorizados, contrariando, respectivamente, as disposições dos artigos 42 e 59 da Lei Federal n. 4.320/64 e, ainda, ao não cumprimento da aplicação de recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde exigido no art. 198, §2º, III, da CR/88 e LC n. 141/12.

O responsável foi regularmente citado em 22/6/2018, conforme “AR” juntado aos autos em 29/6/2018, à fl. 130 (Peça n. 20) e apresentou defesa, às fls. 131 a 596 (Peça n. 20).

Em sede de reexame, às fls. 598 a 613 (Peça n. 20), a unidade técnica sanou a irregularidade referente à falta de aplicação de recursos mínimos na saúde, mas ratificou as demais irregularidades apontadas, concluindo pela rejeição das contas, conforme art. 45, III, da Lei Complementar n. 102/08.

Ainda, de acordo com a análise inicial, às fls. 2 a 15 (Peça n. 20), a unidade técnica constatou que não há irregularidades nos presentes autos quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem recursos disponíveis (art. 43 da Lei n. 4.320/64);
- repasse de recursos ao Poder Legislativo (art. 29-A, I, da CR/88), pois foi repassado o percentual de 6,55% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação do índice constitucional relativo ao ensino (art. 212 da CR/88) que correspondeu ao percentual de 26,31%;
- despesas com pessoal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar n. 101/00), pois o município e os Poderes Executivo e Legislativo aplicaram, respectivamente, os percentuais de 53,15%, de 50,17% e de 2,98% da receita base de cálculo;
- o relatório de controle interno foi conclusivo pela irregularidade das contas e abordou todos os itens exigidos na Instrução Normativa n. 04/16.

O Ministério Público de Contas, às fls. 615 a 618 (Peça n. 20), em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, opinou pela emissão do parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, III da Lei Complementar n. 102/2008 - Lei Orgânica do TCEMG.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Com base nas normas gerais de auditoria pública da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores – INTOSAI, bem como nas normas brasileiras de contabilidade, otimizou-se a análise das prestações de contas municipais através da seletividade e da racionalidade das matérias relevantes e de maior materialidade.

Sendo assim, no mérito, passa-se à exposição dos fundamentos do posicionamento adotado.

### 2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 1.509, de 7/12/2015, às fls. 16 a 18 (Peça n. 20), estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R\$44.300.000,00**, e autorizou, em seu art. 4º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 15% das despesas fixadas, equivalente ao valor de R\$6.645.000,00.

No que diz respeito ao limite de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, embora não haja legislação que normatize a matéria, entende-se como razoável um limite de até 20% das dotações orçamentárias, que em princípio, denota um bom planejamento.

Por outro lado, um bom planejamento não se limita apenas ao percentual de abertura de créditos suplementares, ele se inicia pela previsão da receita. Tendo em vista que ela é limitada e, por isso mesmo, é o parâmetro para a fixação da despesa, deve ser orçada com bastante critério, adotando como base a arrecadação dos três últimos exercícios (art. 22 da Lei n. 4.320/64) sem olvidar da realidade econômica do país.

Segundo dados extraídos do SICOM/2016, o município teve uma arrecadação deficitária, conforme demonstrado:

| RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA |                               |                          |                              |
|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------------------------|
| Exercício                           | Receita Prevista na LOA - R\$ | Receita Arrecadada - R\$ | Déficit de Arrecadação - R\$ |
| 2016                                | 44.300.000,00                 | 41.555.662,32            | 2.744.337,68                 |
| DESPESAS X RECEITAS                 |                               |                          |                              |
| Exercício                           | Receita Arrecadada - R\$      | Despesa Executada - R\$  | Superávit Orçamentário - R\$ |
| 2016                                | 41.555.662,32                 | 39.468.146,33            | 2.087.515,99                 |

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão  
Fonte: SICOM/2016

Importante lembrar que é possível a alteração do orçamento, por meio da abertura de créditos suplementares e pela realização de realocações orçamentárias, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações que podem vir a desfigurar a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de planejamento na realização de gastos públicos.

De acordo com os cânones da gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar n. 101/00, que assim determina para todos os entes federados, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade na gestão fiscal**, [...]

[...]

§1º A responsabilidade na gestão fiscal **pressupõe a ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (Grifos nossos).

Conforme os ensinamentos de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>1</sup>, o planejamento das ações governamentais é imprescindível, *in verbis*:

Com efeito, **o planejamento é uma atividade** constante, **ininterrupta**, perene, que fundamenta, **precede** e acompanha a elaboração orçamentária e deve estar sempre presente em todas as esferas de governo e em todos os entes da Federação. [...]

A propósito, diz Joaquim Castro Aguiar, “já não se tolera mais, na Administração Pública, a improvisação. **A atividade administrativa não pode prescindir do planejamento**, seja porque há necessidade de administração dos seus gastos, seja para a programação de obras e serviços. Sem planejamento, a administração dificilmente adotará decisões e programas apropriados à satisfação de suas finalidades”.

Assim, para se fugir da concentração em problemas imediatos, da ineficiência e desperdício dos processos produtivos e da inexistência de ações efetivas de governo, **o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos**, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade. (Grifos nossos).

Por fim, recomenda-se ao Executivo Municipal que ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade e, no que diz respeito à previsão da receita, recomenda-se que sejam observadas as disposições do art. 22 da Lei n. 4.320/64 c/c arts. 11 e 12 da LRF.

## 2.2 Créditos Suplementares sem Cobertura Legal – Art. 42 da Lei n. 4.320/64

No exame inicial, à fl. 2v, item 1.1 (Peça n. 20), a unidade técnica informou que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal no montante de **R\$2.592.933,51**, contrariando o disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/64.

A defesa alegou, em síntese, às fls. 131 a 133 (Peça n. 20), ser improcedente o apontamento, uma vez que Lei Orçamentária n. 1.509/2015 autorizou, em seu art. 4º, o percentual de suplementação de 30% e não de 15%.

Informou que foi enviado erroneamente, por meio do sistema SICOM, o projeto de lei orçamentária encaminhado ao Legislativo Municipal e não a lei discutida, votada e sancionada.

Aduziu que o projeto de LOA fazia previsão de suplementação no percentual de 15% da despesa fixada, entretanto, quando da discussão na Câmara Municipal foi verificado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO previa um percentual de 30% e, desse modo, foi apresentada emenda com a alteração.

Por fim, para comprovar suas alegações, a defesa juntou cópia da lei orçamentária aprovada às fls. 144 a 149 (Peça n. 20) e solicitou autorização para substituição dos dados no SICOM, caso seja imprescindível.

A unidade técnica, às fls. 598v. a 599v. (Peça n. 20) e Peça n. 17, informou ter analisado os documentos trazidos aos autos pela defesa, verificando divergências entre o percentual informado na LOA constante do estudo inicial, fls. 16 a 18v. e o apresentado pela defesa, às fls. 144 a 149.

Em razão das divergências entre as leis apresentadas, a unidade técnica informou que solicitou à Câmara Municipal de Águas Formosas que enviasse a LOA por ela aprovada para o exercício de 2016.

---

<sup>1</sup> Furtado, J.R. Caldas – Elementos de direito financeiro. – 2. ed. Ver. Ampl. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Assim, a partir da cópia da Lei Orçamentária n. 1.509/2015 enviada pela Câmara Municipal, anexada aos autos às fls. 604 a 606v., constatou que o percentual aprovado para suplementação dos créditos adicionais foi de 15%, conforme o estudo inicial, e não de 30%, como alegado na defesa.

Dessa forma, a unidade técnica concluiu que não foi sanada a irregularidade quanto à abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, não atendendo ao disposto no art. 42 da Lei Federal n. 4.320/64.

De fato, ao confrontar a cópia da Lei Orçamentária n. 1.509/2015 apresentada pelo responsável inicialmente no SICOM/Consulta, conforme fls. 16 a 18v, com a cópia apresentada na defesa, às fls. 144 a 149, verifica-se divergência no percentual autorizado de suplementação.

No entanto, como a cópia apresentada pela Câmara Municipal de Águas Formosas, juntada às fls. 604 a 606v., condiz com a cópia apresentada inicialmente por meio do SICOM/2016, fixando um limite de 15% para suplementação, não se acolhem as alegações da defesa.

Insta registrar que as autorizações para suplementar dotação orçamentária, bem como as autorizações para a abertura de créditos especiais são procedimentos que alteram a lei orçamentária em sua estrutura interna. Assim, qualquer modificação ou alteração de uma lei só poderá ser feita mediante outra lei.

O orçamento público não pode ser compreendido apenas em sua feição financeira, mas sim como um sistema integrado de planejamento público, que envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA, sendo que a esta última cabe fixar a despesa e prever a receita necessária à execução dos programas governamentais previstos no PPA de modo a alcançar as metas físicas e financeiras neles fixados.

Ora, mais que alterar a feição financeira da LOA, permitir a alteração de dotações orçamentárias ao arrepio do crivo do Poder Legislativo, significa em verdade subverter todo o sistema constitucional de planejamento da execução das políticas públicas, uma vez que através de anulações de dotações e/ou a inserção de novas não previstas no orçamento original poderão ser executadas despesas desvinculadas dos programas governamentais autorizados originariamente pelo Parlamento.

Destarte, não há dúvida quanto à obrigatoriedade de se exigir a prévia autorização legislativa para a abertura dos créditos adicionais (suplementar e especial). O simples fato de abrir créditos sem a cobertura legal já privilegia novas dotações desconhecidas pelo Poder Legislativo e desprestigia o planejamento que foi regularmente aprovado pelos legítimos representantes do povo. Mesmo que essas dotações não venham a ser utilizadas, em razão de eventuais anulações de dotações que, apesar de não aumentarem o total da despesa autorizada, alteram as feições do orçamento originalmente aprovado.

Acrescenta-se aos autos ensinamentos do doutrinador James Giacomoni<sup>2</sup>, *in verbis*.

**Ao Poder Legislativo cabe aprovar a lei orçamentária, ou, dito de outra forma, cabe autorizar a cobrança das receitas e a realização das despesas públicas.**

[...]

**pode-se concluir que a expressão *autorização*, no contexto da aprovação legislativa do orçamento de despesa, significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra –, devendo aplicar os recursos públicos nos**

---

<sup>2</sup> Giacomoni, James. – Orçamento Público. 10. ed. Revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2001. p. 253, 255, 257 e 259.

vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados.

[...]

A lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa. As determinações da Constituição de 1988, incorporando à lei orçamentária as receitas e despesas da seguridade social e de financiamento da dívida pública, garantem a efetiva adoção dos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Não bastassem essas definições, expressas no art. § 5º de seu art. 165, a Constituição, nos incisos I, II, V, VI e VII do art. 167, **expressamente e exaustivamente, veda a realização de despesas não previstas e não autorizadas na lei orçamentária.**

[...]

O orçamento de despesa não é apenas uma peça de orientação; a execução financeira das despesas deve ter sempre como marco definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é produto da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária.

[...]

A lei orçamentária é organizada na forma de créditos orçamentários, aos quais estão consignadas dotações. [...] Na realidade, o crédito orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas pela lei orçamentária.

[...] Por seu turno, **dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário.** Teixeira Machado & Heraldo Reis possuem o mesmo entendimento e assim clareiam a questão: “**o crédito orçamentário seria portador de uma dotação e esta o limite de recurso financeiro autorizado.**” (Grifos nossos).

No caso concreto, a LOA autorizou a abertura de créditos suplementares no valor de **R\$6.645.000,00** (15% do orçamento), fls. 604 a 606v. (Peça n. 20), enquanto que, por meio de decretos, realizou-se a abertura de créditos no montante de **R\$9.237.993,51**, fls. 19 a 21 (Peça n. 20).

Isto posto, o município procedeu à abertura de créditos suplementares sem cobertura legal no valor de **R\$2.592.993,51**, o que corresponde a **5,85%** da despesa fixada de **R\$44.300.000,00**, contrariando o disposto no art. 167, V, da CR/88 e art. 42 da Lei n. 4.320/64.

Salienta-se que esta Casa entende como irregular a abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal, como dispõe a Súmula TCEMG n. 77/08, *in verbis*:

Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

Assim, por determinação expressa do art. 167, V, da Constituição da República de 1988, do art. 42 da Lei n. 4.320/64 e da Súmula TCEMG n. 77/08, a abertura de créditos adicionais necessita de amparo legal, ou seja, estes créditos deverão ser autorizados por lei e abertos por decretos.

### **2.3 Despesa Excedente ao Limite dos Créditos Autorizados – Art. 59 da Lei n. 4.320/64**

A unidade técnica, no exame inicial, à fl. 4 (Peça n. 20), apontou que o total das despesas empenhadas (R\$39.468.146,33) não excedeu o total dos créditos concedidos (R\$44.300.000,00), entretanto, ao verificar os créditos orçamentários executados, conforme demonstrativo do SICOM/2016, às fls. 22 a 39v. (Peça n. 20) e Peça n. 8, constatou a realização de despesa excedente no valor de **R\$7.392.207,32**, contrariando o art. 59 da Lei n. 4.320/64 e inciso II do art. 167 da CR/88.

A defesa alegou, em síntese, às fls. 140 a 142 (Peça n. 20), que o apontamento decorreu em razão deste Tribunal considerar que a dotação orçamentária está vinculada à fonte de recursos, aduzindo que isso não é previsto na Lei n. 4.320/64, nem mesmo no art. 59 da referida lei.

Citou o entendimento dos autores Heraldo Costa Reis e José Teixeira Machado Júnior, explicitado na 34ª edição do livro “A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal”, de que o art. 59 da Lei n. 4.320/64 veda os empenhos que ultrapassem o limite dos créditos autorizados, podendo fazer quantos empenhos forem necessários, desde que não ultrapassem o montante da dotação.

Segundo a defesa, a legislação se refere à dotação e ao programa de trabalho de governo, sem referir-se à fonte de recursos, pois estas devem ser consideradas somente no pagamento da despesa, visto suas características serem financeiras e não orçamentárias.

Aduziu, ainda, que o apontamento decorreu também da falta de envio dos Atos de Movimentação de Fontes que foram editados, com o objetivo da adequação da fonte de recursos em cada programa de trabalho.

Para comprovar sua alegação de que a despesa executada obedeceu ao limite das dotações e fontes, a defesa juntou, às fls. 399 a 596 (Peça n. 20), cópias dos referidos Atos do Executivo, dos Decretos de Suplementações de Dotações e o relatório Disponibilidade por Fontes de Recursos, extraído do sistema de contabilidade da prefeitura.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 601v. a 603 (Peça n. 20) e Peça n. 17, destacou inicialmente, quanto à alegação de que a Lei n. 4.320/64 não prevê fontes de recursos, que o art. 2º da referida lei prevê que o orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho.

Ressaltou que a Instrução Normativa n. 05/2011 deste Tribunal dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

Salientou, ainda, que deve ser considerada a competência da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, que esclarece a finalidade da utilização da Fonte/Destinação de Recursos, nos termos do parágrafo único do art. 8º e art. 50, inciso I, da LC n. 101/2000 - LRF, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP - 7ª edição.

Quanto à alegação de que o apontamento decorreu em razão da falta de envio dos Atos de Movimentação de Fontes, a unidade técnica esclareceu que a mesma não se justifica, pois, a irregularidade é relativa à realização de despesas superior aos créditos concedidos, contrariando o disposto no art. 59 da Lei n. 4.320 e inciso II do art. 167 da CR/1988 c/c parágrafo único do art. 8º da LC n. 101/2000.

Assim, a unidade técnica entendeu que as justificativas do defendente não foram suficientes para afastar a irregularidade apontada, ratificando que houve o descumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Ressalta-se que, para a verificação do atendimento ao disposto no art. 59 da Lei n. 4.320/64, o Tribunal leva em consideração, além do valor global dos Créditos Concedidos em relação ao Total da Despesa Empenhada, o controle de todas as fontes de recursos utilizadas no exercício, com base na Instrução Normativa TC n. 05/2011 e atualizada pela Instrução Normativa TC n. 15/2011, a qual dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal.

Destaca-se que a classificação orçamentária por fontes e destinação comprova as fontes de financiamento dos gastos públicos. Mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas e na despesa, identifica a origem dos recursos utilizados. Desse modo, o mesmo código utilizado para controle da receita e da despesa contribui para o cumprimento do parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50 da LC n. 101/00.

Salienta-se, ainda, que o acréscimo do requisito fonte de recursos, de acordo com especificação do SICOM e da Instrução Normativa TC n. 05/2011, não modifica os procedimentos e normas dispostos na Lei n. 4.320/64, pois o código da fonte e destinação de recursos está sempre atrelado a um crédito orçamentário, sendo inerente a ele, de modo que havendo suplementação a esse crédito, a respectiva fonte de recursos não pode de o mesmo dissociar.

Quanto aos documentos juntados na defesa (Peça n. 20): cópias dos Atos do Executivo n. 03, 04, 07, 15, 30, 43, 46, 49, 57, 61, 75, 84, todos de 2016, às fls. 399 a 439; cópias dos Decretos n. 02, 09, 17, 22, 23, 29, 31, 38, 45, 47, 48, 51, 55, 58, 61, 62, 70, 74, 81, todos de 2016, às fls. 440 a 514; e demonstrativo Disponibilidade por Fontes, às fls. 515 a 596; verifica-se que não contém assinatura do responsável e, além disso, as alterações demonstradas pela referida documentação, que não condizem com os dados informados inicialmente no SICOM, não foram devidamente justificadas.

Assim, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que as alegações da defesa não podem prosperar, pois a realização da despesa deve ser considerada para cada fonte de recurso que, por sua vez, deve ser considerada desde a elaboração do orçamento até a sua execução e não somente no momento do pagamento das despesas.

Portanto, embora o total das despesas empenhadas não tenha superado o de créditos concedidos, consta no demonstrativo Despesas Excedentes por Crédito Orçamentário, às fls. 22 a 39v. (Peça n. 20) e Peça n. 8, que a despesa atualizada foi no valor de **R\$7.810.817,57** e o total das despesas empenhadas correspondeu a **R\$15.203.024,89**.

Isto posto, constata-se que o município **empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos**, como especificado no demonstrativo, no montante de **R\$7.392.207,32**, que representa o percentual de **16,69%** da despesa fixada de **R\$44.300.000,00**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

#### **2.4 Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

A unidade técnica, em seu exame inicial, item 5, às fls. 8v a 10 (Peça n. 20), informou que foi aplicado nas ações e serviços públicos de saúde o total de **R\$3.156.708,82**, que correspondeu ao percentual de **13,97%** da receita base de cálculo de R\$22.593.437,34, não obedecendo ao percentual mínimo exigido art. 198, §2º, III, da CR/88 c/c LC n. 141/12 e INTC n. 05/2012.

A defesa aduziu, às fls. 133 a 140 (Peça n. 20), em síntese, que na apuração do índice de aplicação na saúde, os técnicos deste Tribunal identificaram na Fonte 102 o valor gasto de R\$2.945.392,03, que somado ao valor da inscrição de despesas em Restos a Pagar, de R\$211.316,79, totalizou uma aplicação de R\$3.156.708,82.

Alegou, porém, que revendo a execução orçamentária, verificou empenhos pagos pela Fonte 102 que estavam classificados de forma errada, relacionados às fls. 134 a 136, no total de R\$190.472,03.

Aduziu, também, haver divergências entre o valor das despesas inscritas em Restos a Pagar Processados, pagas com recursos da Fonte 102, com aquelas apuradas pelo Tribunal, cujas notas de empenho foram relacionadas às fls. 137 a 139, totalizando R\$299.117,17.

Para comprovar as suas alegações, em ambos os casos, fez juntar aos autos os demonstrativos de gastos na saúde e as respectivas cópias reprográficas das notas de empenho, às fls. 150 a 398.

Assim, a defesa apurou que foi aplicado em ações e serviços públicos de saúde o valor de **R\$3.442.055,31**, equivalente ao percentual de **15,23%** da Receita Base de Cálculo, e solicitou a alteração dos dados.

A unidade técnica, em sede de reexame, às fls. 610 a 612 (Peça n. 20) e Peça n. 17, salientou que não houve alteração de dados no SICOM, porém, com base nas justificativas e documentação trazidas aos autos pela defesa, fez nova apuração do percentual de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde.

Verificou, de acordo com o demonstrativo Aplicação Própria da Saúde juntado às fls. 150 a 215, que o total de despesas pagas pela Fonte 102 foi de R\$3.142.938,14, incluindo o valor de R\$190.472,03 reclassificado para a referida fonte, conforme notas de empenho às fls. 220 a 293.

Lado outro, verificou que as despesas realizadas na Fonte 102 e inscritas em Restos a Pagar Processados totalizou R\$299.117,17, conforme notas de empenho às fls. 294 a 398. E ressaltou que o município possuía disponibilidade financeira para fazer face aos valores comprometidos com Restos a Pagar inscritos em exercícios anteriores e no exercício atual.

Por essa razão, retificou o percentual de aplicação de recursos na saúde inicialmente apurado de 13,97% para **15,23%**, como a seguir demonstrado:

|                                      |                  |
|--------------------------------------|------------------|
| Receita Base de Cálculo              | R\$22.593.437,34 |
| Valor Pago com Recursos da Fonte 102 | R\$ 3.142.938,14 |
| Restos a Pagar do Exercício          | R\$ 299.117,17   |
| Total de Aplicação na Saúde          | R\$ 3.442.055,31 |
| Percentual de Aplicação              | <b>15,23%</b>    |

Assim, a unidade técnica concluiu que a irregularidade foi sanada e houve o cumprimento do percentual mínimo de aplicação em saúde exigido constitucionalmente.

Dessa forma, anuindo com o reexame da unidade técnica, constata-se que as despesas empenhadas em fonte equivocada, mas pagas com fontes de recursos da saúde, no valor de R\$190.472,03, conforme fls. 134 a 136, podem ser computadas no montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, bem como podem ser retificados os valores inscritos em Restos a Pagar Processados de R\$211.316,79 para R\$299.117,17, conforme fls. 137 a 139.

Assim, tendo em vista que foi aplicado nas ações e serviços públicos de saúde o montante de **R\$3.442.055,31**, correspondente ao percentual de **15,23%** da receita base de cálculo de **R\$22.593.437,34**, atendendo ao mínimo exigido no art. 198, §2º, III da CR/88, LC n. 141/2012 e IN n. 05/2012, considera-se sanada a irregularidade.

## 2.5 Das Consequências Advindas das Irregularidades Constatadas

Tendo em vista o descumprimento dos artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64, irregularidades que ensejam a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta do responsável para os fins do art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar n. 64/90.

Diante das circunstâncias do caso concreto e dos deveres de conduta exigíveis do Chefe do Poder Executivo, quando da administração orçamentária e financeira do Município, deve ele conhecer dos seus deveres constitucionais quanto às contas de governo, notadamente, a estrita observância dos índices de gastos com pessoal, educação, saúde, repasse ao Poder Legislativo, bem como as normas atinentes à execução orçamentária.

Dessa forma, o Prefeito tinha a obrigação legal de acompanhar, durante todo o exercício, a evolução das receitas e despesas públicas por meio da emissão do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, previsto nos arts. 52 e 53 da LC n. 101/00, apondo, inclusive, assinatura no Relatório de Gestão Fiscal – RGF, previsto nos arts. 54 e 55 da referida lei, de modo a garantir a observância, ao final do exercício, dos índices, repasses e normas orçamentárias constitucionalmente fixados.

Além disso, em casos como o presente, o Tribunal Superior Eleitoral possui farta jurisprudência no seguinte sentido:

INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. IRREGULARIDADES INSANÁVEIS. (...) As inelegibilidades da Lei Complementar nº 135/2010 incidem de imediato sobre todas as hipóteses nela contempladas, ainda que os respectivos fatos ou condenações sejam anteriores à sua entrada em vigor, pois as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, não havendo, portanto, que se falar em retroatividade da lei. **Constituem irregularidades insanáveis, que configuram ato doloso de improbidade administrativa, o descumprimento de limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de crédito sem recursos disponíveis.** Recurso ordinário provido. (TSE RECURSO ORDINÁRIO Nº 3991-66.2010.6.13.0000 -CLASSE 37 - -BELOHORIZONTE - MINAS GERAIS, Relator: Min. HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 16/11/2010)

“Recurso especial. Registro de candidato. Indeferimento. Eleição 2012. Inelegibilidade. Rejeição de contas [...] Descumprimento. Lei de responsabilidade fiscal. Vício insanável. Desprovitamento. 1.O descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui vício insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa para fins da incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/90 [...]. 2. Recurso especial desprovido.” (Ac. de 18.10.2012 no REspe nº 20296, rel. Min. Marco Aurélio, red. designado Min. Dias Toffoli.)

Nesse sentido, leciona Hugo Nigro Mazzilli, que “o dolo (para fins de aplicação da lei de improbidade) que se exige é o comum; é a vontade genérica de fazer o que a lei veda ou não fazer o que a lei manda. ”

Resta configurada, portanto, a conduta dolosa do responsável, pela ofensa aos artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64.

Demonstrada, pelo conjunto probatório do processo, a irregularidade insanável que configura ato doloso de improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/90, o nome do **Sr. Carlos Souza** deve ser inserido no rol de responsáveis a que o art. 11, §5º, da Lei n. 9.504/97 faz referência, **caso o presente parecer prévio prevaleça após o julgamento da Câmara Municipal.**

### III – CONCLUSÃO

Tendo em vista que o município abriu créditos suplementares sem cobertura legal e empenhou despesas além dos créditos orçamentários autorizados, contrariando, respectivamente, os artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64, e com fundamento no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, entendo pela emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas** prestadas pelo Sr. Carlos Souza, Chefe do Poder Executivo do Município de Águas Formosas, relativas ao exercício financeiro de 2016, nos termos da fundamentação.

Prevalecendo o presente parecer pela rejeição das contas quando do julgamento pela Câmara Municipal, nos termos do §2º do art. 31 da CR/88, determino a **inclusão do nome do Sr. Carlos Souza** no rol de responsável a que se refere o §5º do art. 11 da Lei n. 9.504/97.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para que, nos termos do art. 32, inciso VI, da Lei Complementar n. 102/08, proceda à remessa da decisão transitada em julgado à Procuradoria de Justiça de Agentes Políticos Municipais e ao Centro Eleitoral do Ministério Público, conforme previsto no art. 14, §10, da CR/88, no art. 262 da Lei n. 4.737/65, no art. 22 Lei Complementar n. 64/90 e para demais providências que entender cabíveis, com vistas à apuração nas demais esferas de responsabilização.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acolho a proposta de voto do Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também acolho a proposta de voto do Relator.

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\*\*\*\*\*

dds

