

**Processo:** 686851  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Fruta de Leite  
**Exercício:** 2003  
**Responsável:** Alceu Gonçalves das Neves  
**Procuradora:** Cynthia Amaro Mamede Madureira - OAB/MG 137705 e Edilberto Castro Araújo - OAB/MG 031544  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

**PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021**

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. 42 da Lei n. 4.320/64, dos limites constitucionais de aplicação no ensino e na saúde, no repasse de recursos à câmara municipal, bem como dos limites legais de gasto com pessoal.
2. Créditos adicionais abertos sem recursos disponíveis, art. 43 da Lei n. 4.320/64.
3. Empenho de despesas superior aos créditos disponíveis, art. 59 da Lei n. 4.320/64.
4. Recomendações. Lei orçamentária anual.
5. 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) afastar a prejudicial de mérito de prescrição erigida pelo defendente e pelo Ministério Público de Contas, na esteira do posicionamento unânime do STF proferido nos autos da ADI 269-1/SC, de 28/2/2003, bem como na Súmula TC N. 31;
- II) emitir **PARECER PRÉVIO** pela rejeição das contas anuais de responsabilidade do Sr. Alceu Gonçalves das Neves, Prefeito Municipal de Fruta de Leite, exercício financeiro de 2003, nos termos do disposto no art. 45, III, da Lei Orgânica c/c o art. 240, III, do Regimento Interno, tendo em vista a abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros e o empenho de despesas além do limite dos créditos concedidos, contrariando, respectivamente, os artigos 43 e 59 da Lei n. 4.320/64;
- III) determinar a inclusão do nome do Sr. Alceu Gonçalves das Neves 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 Constituição da República;

- IV) 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 Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de outubro de 2021.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

LICURGO MOURÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
PRIMEIRA CÂMARA – 5/10/2021**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Fruta de Leite, referente ao exercício de 2003, sob a responsabilidade do Sr. Alceu Gonçalves das Neves, Prefeito Municipal à época.

Os presentes autos foram digitalizados e anexados ao SGAP para sua regular tramitação em formato eletrônico a partir de 10/6/2021, compondo-se de 1 volume e 149 páginas, conforme Termo de Digitalização de Autos Físicos (Peça n. 27), em cumprimento ao § 4º do Art. 2-A da Portaria n. 20/PRES./2020.

Em análise inicial, fls. 5 a 44 (Peça n. 26), a unidade técnica apontou abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis, contrariando o art. 43 da Lei Federal n. 4320/64. As demais ocorrências, sintetizadas à fl. 17, não fazem parte dos itens considerados para a emissão de parecer prévio, conforme determinações desta Casa.

O responsável foi regularmente citado em 29/4/2008, conforme o AR juntado aos autos em 12/5/2008, à fl. 49 (Peça n. 26), e apresentou defesa e documentação às fls. 53 a 58 (Peça n. 26), analisada pela unidade técnica, às fls. 60 a 63 (Peça n. 26), que manteve a irregularidade.

Após parecer ministerial, às fls. 68 a 77 (Peça n. 26), foi determinado que a unidade técnica realizasse novo estudo da execução orçamentária, englobando o artigo 59 da Lei n. 4.320/64, em atendimento à Ordem de Serviço n. 07, de 1/3/2010, conforme despacho à fl. 84.

Em atendimento à determinação do Relator, a unidade técnica fez nova análise dos créditos orçamentários e adicionais, às fls. 85 a 91 (Peça n. 26), concluindo que os artigos 42 e 59 da Lei n. 4.320/64 foram cumpridos, mas ratificando a irregularidade no art. 43 da referida lei.

Entretanto, conforme despacho juntado às fls. 92 a 94 (Peça n. 26), foi afastada a análise técnica no tocante ao cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64 e determinada nova citação do responsável.

O responsável foi citado em 25/3/2015, conforme o AR juntado à fl. 96 (Peça n. 26), e apresentou defesa às fls. 97 a 117 e documentos às fls. 118 a 134.

Em sede de reexame, às fls. 138 a 141 (Peça n. 26), a unidade técnica manteve as irregularidades relativas à abertura de créditos adicionais sem recursos disponíveis e ao empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados, descumprindo, respectivamente, os artigos 43 e 59 da Lei n. 4.320/64. Assim, concluiu pela rejeição das contas, na forma do inciso III do art. 45 da LC n. 102/2008.

Ainda, de acordo com o exame inicial, às fls. 5 a 44 (Peça n. 26), a unidade técnica informou que não constam irregularidades nos presentes autos, quanto aos seguintes itens:

- abertura de créditos suplementares e especiais sem cobertura legal (art. 42 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 8% da receita base de cálculo, dentro do limite constitucional;
- aplicação dos índices constitucionais relativos ao ensino (art. 212 da CR/88) e à saúde (§ 1º do art. 77 do ADCT, com redação dada pela EC n. 29/2000), que corresponderam, respectivamente, aos percentuais de 26,80% e de 15,10%;

- 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 34,57%, de 30,96% e de 3,61% da receita base de cálculo.

O Ministério Público de Contas, em parecer da lavra do Procurador Daniel de Carvalho Guimarães, às fls. 68 a 77 (Peça n. 26), opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, tendo em vista o decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do referido parecer e do prazo decadencial de 05 (cinco) anos sem julgamento das contas prestadas, mantendo o seu entendimento após nova apreciação, conforme fls. 146 e 147.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Prejudicial de Mérito

O defendente arguiu, às fls. 97 a 117 (Peça n. 26), que para a aplicação do poder punitivo, encontra-se ultrapassado o prazo decadencial para julgamento das contas prestadas anualmente, pugnando pelo reconhecimento da decadência, a extinção do processo com resolução de mérito e arquivamento dos autos.

O Ministério Público de Contas também, às fls. 68 a 77 e fls. 146 e 147 (Peça n. 26), opinou pela impossibilidade de emissão de parecer prévio pelo Tribunal, tendo em vista o decurso do prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias sem a emissão do referido parecer e do prazo decadencial de 05 (cinco) anos sem julgamento das contas prestadas.

Na dicotomia constitucional vigente, o órgão competente para emitir o parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo é o Tribunal de Contas, nos exatos termos do art. 71, I, da CR/88.

A Constituição Estadual Mineira de 1989 dispõe que o controle externo é exercido pela Assembleia Legislativa, com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete a emissão de parecer prévio sobre as contas do Governador, norma estendida ao âmbito municipal, sendo tal controle exercido pela Câmara Municipal, que deve julgar as contas do Prefeito mediante parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O Parecer Prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, **só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

[...] (Grifamos).

A expressa previsão constitucional da competência dos Tribunais de Contas de emitir o parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo para embasar o julgamento pelo Poder Legislativo não pode ser mitigada ou suprimida pelo legislador infraconstitucional, como aliás já decidiu o Excelso Pretório no julgamento da ADI 849/MT, *in verbis*:

ADI 849 / MT - MATO GROSSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator (a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE

Julgamento: 11/02/1999 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043

**EMENTA:** Tribunal de Contas dos Estados: competência: observância compulsória do modelo federal: inconstitucionalidade de subtração ao Tribunal de Contas da competência do julgamento das contas da Mesa da Assembleia Legislativa - compreendidas na previsão do art. 71, II, da Constituição Federal, para submetê-las ao regime do art. 71, c/c. art. 49, IX, que é exclusivo da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo. I. O art. 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências institucionais do TCU, nas quais é clara a distinção entre a do art. 71, I - de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo - e a do art. 71, II - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. **II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas:** cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária: tanto assim que a aprovação política das contas presidenciais não libera do julgamento de suas contas específicas os responsáveis diretos pela gestão financeira das inúmeras unidades orçamentárias do próprio Poder Executivo, entregue a decisão definitiva ao Tribunal de Contas. (Grifamos).

Em outra oportunidade, o Supremo Tribunal Federal, em decisão unânime, exarada na ADI 261-9/SC, acórdão publicado em 28/2/2003, no que tange à competência para as Cortes de Conta emitir parecer prévio, fixou o entendimento pela inconstitucionalidade de comando constitucional estadual que dispunha sobre a possibilidade de julgamento das contas pelo Poder Legislativo municipal, caso o Tribunal de Contas não emitisse o parecer prévio dentro de determinado prazo, por violação ao artigo 31 e parágrafos da CR/88, em razão da inobservância do sistema de controle de contas previsto na Constituição Federal, *in verbis*:

A Constituição Federal estabelece as seguintes disposições sobre o tema:

[...]

**§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.**

[...] não parece haver dúvida de que, **ao dispensar o parecer do Tribunal de Contas, na espécie, alterou-se, significativamente, o sistema de controle previsto na Carta Magna.** (G.N.)

Também esta Corte já se manifestou quanto à impossibilidade de julgamento das contas anuais pelas Câmaras Legislativas, sem o prévio parecer técnico exarado pela Corte de Contas, conforme enunciado da Súmula 31, *in verbis*:

É ineficaz e de nenhuma validade Resolução da Câmara Municipal que aprova ou rejeita as contas do Prefeito antes da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

Portanto, resta claro pelos dispositivos constitucionais, bem como pela vasta jurisprudência dos tribunais superiores que a competência de julgar as contas dos Chefes do Poder Executivo compete ao Poder Legislativo, mediante o estudo técnico opinativo exarado pelas Cortes de Contas.

Assim, na esteira do posicionamento unânime do STF proferido nos autos da ADI 269-1/SC, de 28/2/2003, bem como na Súmula TC N. 31, entendo que o afastamento da prejudicial de mérito erigida pelo defendente e Ministério Público de Contas se impõe.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

FICA APROVADA A PROPOSTA DO RELATOR NESSA PARTE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

## 2.2 Mérito

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.

### 2.2.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária n. 161, de 2/7/2002, à fl. 87 (Peça n. 26), estimou a receita e fixou a despesa no valor de **R\$3.756.000,00**, e autorizou, de acordo com o art. 4º, a abertura de créditos suplementares até o limite de 80% (oitenta por cento) das dotações orçamentárias.

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 SIACE/PCA/2003, verifica-se que houve superávit na arrecadação orçamentária, conforme demonstrado:

RECEITA ORÇADA X RECEITA ARRECADADA			
Exercício	Receita Prevista na LOA - R\$	Receita Arrecadada - R\$	Arrecadação Superavitária - R\$
2003	3.756.000,00	3.942.092,23	186.092,23
DESPESAS X RECEITAS			
Exercício	Receita Arrecadada - R\$	Despesa Executada - R\$	Déficit Orçamentário - R\$
2003	3.942.092,23	4.371.991,29	(429.899,06)

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

Fonte: Balanço Orçamentário Apurado conforme informações SIACE/PCA2003 (fls. 83 e 87 a 90) – fls. 93 (Peça 26)

Importante ressaltar 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).

Assim, a administração municipal, ao elaborar o projeto da LOA, um dos instrumentos essenciais de planejamento, deverá fazê-lo o mais próximo da realidade de sua municipalidade com o intuito de se evitar limite excessivo para abertura de créditos suplementares.

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, nos termos da fundamentação acima.

### **2.2.2 Abertura de Créditos Adicionais sem Recursos Disponíveis – Art. 43 da Lei n. 4.320/64**

A unidade técnica, no exame inicial, às fls. 6 e 7 (Peça n. 26), informou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, no valor total de **RS429.899,06**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

À fl. 53 (Peça n. 26), o defendente alegou que foram utilizados recursos provenientes do excesso de arrecadação, apurados em rubricas individuais e limitados ao percentual de créditos suplementares autorizado pelo Legislativo.

---

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

Em reexame, à fl. 61 (Peça n. 26), a unidade técnica ratificou a irregularidade, tendo em vista que a justificativa não foi suficiente para alterar o estudo inicial.

No entanto, conforme determinação do despacho à fl. 84, a unidade técnica fez nova análise dos créditos orçamentários e adicionais à luz da Ordem de Serviço n. 07/2010, às fls. 85 e 86, e apurou que foram abertos créditos adicionais sem recursos disponíveis, no total de **R\$553.040,57**, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64.

Após nova abertura de vista, o responsável apresentou defesa às fls. 97 a 117 (Peça n. 26), entretanto, não se manifestou quanto à irregularidade em questão. Apenas alegou, em síntese, que se encontra ultrapassado o prazo decadencial para julgamento das contas prestadas anualmente, pugnando pelo reconhecimento da decadência, a extinção do processo com resolução de mérito e arquivamento dos autos.

Às fls. 138 a 141 (Peça n. 26), a unidade técnica fez nova apuração dos recursos de excesso de arrecadação do exercício.

Ressaltou que essa apuração diverge da apuração feita no estudo técnico de fl. 89, pois, naquela oportunidade, o valor total da receita arrecadada (R\$3.492.092,23) não confere com o valor constante do Balanço Orçamentário (R\$3.942.092,23).

À fl. 139 v., a unidade técnica constatou, excluindo as receitas de convênios, operações de crédito, Fundef e contribuições previdenciárias, que foi orçada receita no valor de R\$2.631.840,00, de acordo com a Lei Orçamentária n. 161/2002 à fl. 142, e foi arrecadado o valor de R\$3.152.320,49, de acordo com o Balanço Orçamentário à fl. 90. Assim, apurou excesso de arrecadação no exercício no valor de **R\$520.480,49**.

Lado outro, de acordo com o Quadro de Créditos Suplementares, Especiais e Extraordinário à fl. 88, verificou que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação no montante de **R\$623.521,06**, constatando que houve abertura sem recursos disponíveis no montante de **R\$103.040,57** (R\$623.521,06 - R\$520.480,49).

Por fim, quanto à alegação da defesa de aplicação do instituto da prescrição nos presentes autos, a unidade técnica salientou que diversas decisões deste Tribunal afastam essa aplicação em processos de prestações de contas anual, citando o posicionamento firmado nos autos do processo de Pedido de Reexame n. 884705, referente à Prestação de Contas n. 686705 da Prefeitura Municipal de Nova Serrana, exercício de 2003.

Cumprе ressaltar que o inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 estabelece que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Por sua vez, o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 preceitua que a **abertura** dos créditos adicionais autorizados no orçamento ou em leis específicas, **depende** da existência de recursos disponíveis para ocorrer às despesas.

Cabe registrar que os recursos disponíveis para a abertura dos créditos suplementares e especiais dependem do superávit financeiro, apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, do excesso de arrecadação no exercício, da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e, ainda, do produto de operações de crédito autorizadas, conforme art. 43, § 1º, I, II, III e IV, da Lei n. 4.320/64.

Ainda, o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101, de 4/5/00, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, dispõe que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para

atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Assim, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que as alegações da defesa não podem prosperar.

Conforme demonstrativo à fl. 88, verifica-se que foram abertos créditos adicionais por excesso de arrecadação no valor R\$623.521,06, e a unidade técnica apurou, conforme fl. 139v. e Balanço Orçamentário à fl. 90, que os recursos provenientes de excesso de arrecadação foram de R\$520.480,49, excluindo as receitas de convênios, operações de crédito, Fundef e contribuições previdenciárias.

Dessa forma, anuindo com a unidade técnica, constata-se que foram abertos créditos adicionais no montante de **R\$103.040,57**, sem recursos disponíveis do excesso de arrecadação, contrariando o disposto no art. 43 da Lei n. 4.320/64 c/c parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar n. 101/00, o que representa **2,74%** da despesa fixada de **R\$3.756.000,00**.

### 2.2.3 Despesa excedente ao limite dos Créditos Concedidos – Art. 59 da Lei n. 4.320/64

Às fls. 85 e 86 (Peça n. 26), a unidade técnica fez nova análise dos créditos orçamentários e adicionais à luz da Ordem de Serviço n. 07/2010, conforme determinação do despacho à fl. 84, concluindo que não foram apuradas despesas excedentes aos créditos concedidos, obedecendo ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

Entretanto, como a unidade técnica considerou no total de créditos autorizados o montante de créditos abertos sem recursos disponíveis de excesso de arrecadação, foi afastada a análise técnica no tocante ao cumprimento do art. 59 da Lei n. 4.320/64, conforme despacho juntado às fls. 92 a 94, e constatado que as despesas empenhadas (R\$4.371.991,29) excederam os créditos autorizados (R\$3.826.480,49), conforme demonstrado a seguir:

		Em R\$
1	Crédito autorizado na LOA	3.756.000,00
2	Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte excesso de arrecadação	70.480,49
3	Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte superávit financeiro do ex. anterior	0,00
4	Limite para abertura de crédito suplementar/especial utilizando a fonte operações de crédito	0,00
5	<b>Despesa autorizada total (1+2+3+4)</b>	<b>3.826.480,49</b>
6	Despesa empenhada, conforme balanço orçamentário	4.371.991,29
7	<b>Total da despesa empenhada, sem autorização legal (5-6)</b>	<b>(545.510,80)</b>

Quadro elaborado pela equipe do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, fls. 92 a 94, Peça 26.

O responsável apresentou defesa às fls. 97 a 117 (Peça n. 26), entretanto, não se manifestou no mérito, solicitando, em síntese, o reconhecimento da decadência, a extinção do processo com resolução de mérito e arquivamento dos autos.

Em sede de reexame, às fls. 138 a 141 (Peça n. 26), após nova apuração dos recursos de excesso de arrecadação do exercício no valor de R\$520.480,49, a unidade técnica constatou despesas empenhadas no montante de **R\$4.371.991,29** e créditos concedidos no montante de **R\$4.276.480,49** (Crédito autorizado na LOA, de R\$3.756.000,00, somado aos créditos abertos por excesso de arrecadação, limitado ao recurso disponível de R\$520.480,49).

Assim, concluiu que foram empenhadas despesas além do limite dos créditos autorizados no valor de **R\$95.510,80**, não atendendo o disposto nos incisos II e V do art. 167 da Constituição da República de 1988 e art. 59 da Lei n. 4.320/64, correspondendo a **2,23%** dos créditos concedidos, mantendo a irregularidade.

Em relação ao pedido de reconhecimento da decadência, a unidade técnica concluiu que não assiste razão ao defendente.

De fato, anuindo com a unidade técnica, conclui-se que as alegações da defesa não podem prosperar.

Salienta-se que o art. 59 da Lei n. 4.320/64 prevê que o empenho da despesa não poderá exceder ao limite dos créditos concedidos, bem como o art. 167, II da CR/88, veda “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Isto posto, considerando que foram autorizados créditos no valor de R\$4.276.480,49 e as despesas empenhadas totalizaram o valor de R\$4.371.991,29, constata-se que o município **empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos**, como apurado à fl. 140, no montante de **R\$95.510,80**, que representa o percentual de **2,54%** da despesa fixada de **R\$3.756.000,00**, em descumprimento ao art. 167, II, da CR/88 e ao art. 59 da Lei n. 4.320/64.

### 2.3 Das consequências advindas das irregularidades constatadas

Tendo em vista que o descumprimento dos artigos 43 e 59 da Lei n. 4.320/64, irregularidades que ensejam a rejeição das contas, deve-se avaliar a conduta da 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. Desprovimento. 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 43 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 da **Sr. Alceu Gonçalves das Neves** 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 realizou a abertura de créditos adicionais sem recursos financeiros e empenhou despesas além do limite dos créditos concedidos, contrariando, respectivamente, os artigos 43 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. Alceu Gonçalves das Neves, Chefe do Poder Executivo do Município de Fruta de Leite, relativas ao exercício financeiro de 2003, 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. Alceu Gonçalves das Neves** 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 SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

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 GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA.)

\* \* \* \* \*