



Acórdão – Primeira Câmara

Processo: **851487**

Natureza: Pedido de Reexame

Apensado à Prestação de Contas de Executivo Municipal n. **835371**

Exercício/Referência: 2009

Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Resplendor

Responsável: Fernando Viceconte Duarte, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Lúcio Oliveira Silva, OAB/MG 65.122; Heráclito Carvalho Souza, OAB/MG 118.149; Renata Laudízia Franz de Oliveira Silva, OAB/MG 129.540; Cid Roberto Araujo Barbosa, OAB/MG 129.706

Representante do Ministério Público: Daniel de Carvalho Guimarães

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

**EMENTA: PEDIDO DE REEXAME – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE EXECUTIVO MUNICIPAL – EMPENHAMENTO DE DESPESAS ALÉM DO LIMITE DOS CRÉDITOS AUTORIZADOS – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS – ADMISSIBILIDADE DO RECURSO – DESCUMPRIMENTO DO ART. 167, II, CR/88 E ART. 59, LEI N. 4.320/64 – IRREGULARIDADE – NEGADO PROVIMENTO – APLICAÇÃO DO INCISO III DO ART. 45 DA LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL – MANUTENÇÃO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.**

*Nega-se provimento ao pedido de reexame formulado pelo Prefeito Municipal no exercício de 2009, mantendo-se incólume o parecer prévio emitido pela rejeição das contas em face do descumprimento do art. 167, II, da Constituição Federal e do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
(conforme arquivo constante do SGAP)

Sessão do dia: 19/02/13

Procurador presente à Sessão: Daniel de Carvalho Guimarães

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de Pedido de Reexame formulado pelo Senhor Fernando Viceconte Duarte, em face do parecer prévio emitido pela Primeira Câmara em sessão de 29/03/11, pela rejeição das contas prestadas pelo Prefeito do Município de Resplendor, relativas ao exercício financeiro de 2009, tendo em vista o empenhamento de despesas além do



limite dos créditos autorizados, em desatenção ao disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64.

O Aviso de Recebimento de intimação do parecer prévio foi juntado em 29/04/11 (fl. 87 do Processo nº 835371) e a petição recursal protocolizada neste Tribunal em 27/05/11 (fl. 01).

Em síntese, alega o Recorrente que a falha não integra o escopo definido na Resolução nº 04/09, nos termos do voto vencido pela aprovação das contas (fls. 02/03) e que as despesas empenhadas estavam respaldadas na autorização contida na Lei Complementar nº 26/08 e no Decreto nº 33/08, atendendo ao disposto nos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64 (fl. 04).

Assevera, ainda, a possibilidade de convalidação daquelas despesas, nos termos da Súmula nº 77 do Tribunal de Contas, vigente no exercício de 2008, por se tratar de falha sanável.

Enfatiza, finalmente, a natureza formal da irregularidade, a boa-fé do gestor e a inexistência de dano ao erário, destacando que, no caso, ocorreu equívoco na formatação da autorização legislativa, pelo que postula a aprovação das contas, mesmo com ressalvas, nos termos do art. 45, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal.

O Órgão Técnico entende que as alegações do Recorrente não são suficientes para alterar o parecer prévio proferido, tendo em vista que a Lei Complementar nº 26/08 dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura e que não poderia tratar de matéria orçamentária, nos termos do §9º, do art. 165 da Constituição Federal (fls. 16/18).

Salienta, ainda, que a Lei nº 888/10 não pode ser aceita, por contrariar o disposto na Súmula nº 77 do Tribunal de Contas e, considerando a inexistência de elementos que respaldem as pretensões do Recorrente, conclui pela manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas.

O Ministério Público de Contas manifestou-se às fls. 20/24, considerando que não assiste razão ao Recorrente, posto que a Lei Complementar nº 26/08, que dispôs sobre a reestruturação de órgãos do Executivo, não alterou a LOA, nem autorizou sua modificação por decreto, mas apenas previu a utilização dos recursos do orçamento para fazer face às despesas decorrentes da reorganização administrativa (fl. 22). Ainda que houvesse tal autorização na mencionada lei, esta disposição afrontaria o disposto no art. 167, V, da Constituição Federal (fl. 23).

Quanto à alegação do Recorrente de que a redação anterior da Súmula nº 77 permitia a regularização posterior dos créditos suplementares, o *Parquet* entende “que, como a nova redação da referida Súmula foi publicada em 26/11/2008, sua redação anterior só pode se aplicar a créditos anteriores a esta data, o que não é o caso dos autos” (fl. 23).

Após, foi anexado aos autos memorial às fls. 35/37.

É o relatório, no essencial.

## **II-FUNDAMETAÇÃO**

### **Admissibilidade**

Considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes, conheço do presente recurso.



CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

ACOLHIDA A PRELIMINAR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

**Mérito**

O parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo Senhor Fernando Viceconte Duarte teve como fundamento o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados (fl. 85 do Processo nº 835371).

A irregularidade decorreu da constatação de que os créditos previstos em lei somaram R\$19.295.724,85 (dezenove milhões duzentos e noventa e cinco mil setecentos e vinte e quatro reais e oitenta e cinco centavos), enquanto as despesas empenhadas alcançaram R\$19.537.234,27 (dezenove milhões quinhentos e trinta e sete mil duzentos e trinta e quatro reais e vinte e sete centavos). Desta forma, apontou-se o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados no total de R\$241.509,42 (duzentos e quarenta e um mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos), o que, segundo o Órgão Técnico, teria contrariado o disposto no art. 59 da Lei nº 4.320/64 (fls. 05, 71/72 do Processo nº 835371).

O Auditor Relator Licurgo Mourão, nos autos do Processo nº 835371, constatou que a Lei nº 888/10 não poderia sanar a ocorrência, pois é posterior à LOA e, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a lei que versar sobre matéria de orçamento anual, depois de encerrado o exercício previsto para sua aplicação, não mais possui vigência, nem qualquer força jurídica vinculante, uma vez que suas regras simplesmente esgotaram-se quanto à matéria sobre a qual versavam. Assim, apresentou a proposta de voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, tendo em vista o empenhamento de despesas além dos créditos autorizados (fls. 78/81 do Processo nº 835371).

Na sessão da Primeira Câmara, no dia 29/03/11, foi aprovada por maioria a proposta de voto, emitindo-se o parecer prévio pela rejeição das contas, vencida a Conselheira Adriene Andrade, que entendeu que a irregularidade referente ao empenhamento das despesas além do limite de créditos autorizados isoladamente não fazia parte do escopo de análise constantes na Resolução 04/09.

O Recorrente alegou, inicialmente, que as despesas empenhadas estavam respaldadas na Lei Complementar nº 26/08 (fl. 04).

Tal alegação não é suficiente para fundamentar as despesas excedentes, uma vez que na aludida lei dispõe sobre a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal, não possuindo previsão que autorizasse a abertura de créditos adicionais. Ao contrário, a Lei Complementar nº 26/08, ao tratar da estrutura organizacional da Prefeitura, dispôs em seu art. 59 que as despesas decorrentes da reforma da estrutura administrativa correriam à conta do orçamento vigente (fls. 20/47).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

O Recorrente asseverou, também, a possibilidade de convalidação das despesas excedentes, nos termos da Lei nº 888/10 e da Súmula nº 77, vigente no exercício de 2008, destacando que, não se tratando de falha insanável, seria a hipótese de aprovação das contas com ressalva, em razão do disposto no art. 45, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Verifica-se que, na fase de defesa nos autos da prestação de contas, o responsável juntou cópia da Lei nº 888/10 (fls. 66/68), com o propósito de regularizar os quadros de receitas e despesas definidos pelo Decreto nº 33/08, majorando os valores constantes da LOA (fls. 10 e 67).

Essa lei, contudo, não foi acatada pelo Órgão Técnico nem no exame de prestação de contas (fl. 72 do processo principal), nem na análise do presente recurso (fl. 17), por contrariar os termos da Súmula nº 77, desta Corte de Contas.

De fato, a Súmula nº 77, em sua redação anterior, publicada em 14/10/97, previa a possibilidade de regularização *a posteriori* dos créditos suplementares excedentes, dispondo:

*Os créditos suplementares que excederem o limite percentual previsto na lei orçamentária são irregulares e de responsabilidade do ordenador, salvo se regularizados mediante lei específica e posterior demonstração em balanço orçamentário.*

Entretanto, seu conteúdo foi revisado, passando a vigorar com a redação publicada em 26/11/08, nos seguintes termos:

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

Desta forma, não procede a alegação do Recorrente, na qual fundamenta a legitimidade da Lei nº 888/10 para convalidar os valores orçamentários majorados pelo Decreto nº 33/08 (fls. 66/68), porquanto a referida lei foi editada após a vigência da nova redação da Súmula nº 77.

Além disso, conforme salientado pelo Auditor Relator Licurgo Mourão, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no sentido de que a lei orçamentária não produz eficácia para além do exercício financeiro que se encerrou.

Sobre a alegação de que a falha não integraria o escopo definido na Resolução nº 04/09 e, portanto, não ensejaria a rejeição das contas, tal argumento também carece de fundamento.

A referida resolução apenas conferiu competência ao Presidente do Tribunal de Contas para disciplinar a questão relativa à otimização da análise e instrução das prestações de contas anuais. Com base nessa competência, foi editada a Ordem de Serviço nº 07/10, que fixou os procedimentos internos relativos ao exame das prestações de contas dos exercícios de 2009 e anteriores, como é o caso dos autos. De acordo com seu art. 1º, inciso IV, foi incluída em seu escopo a análise da “abertura de créditos orçamentários e adicionais em desacordo com o disposto no art. 167, V, da Constituição da República e nos arts. 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320/64”, o que fulmina os argumentos do recurso.

Ainda que assim não fosse, o descumprimento ao art. 59 (que estatui que o empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos) pressupõe a contrariedade no disposto no art. 42 (que estabelece que os créditos suplementares



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

serão autorizados por lei), ambos da Lei n 4.320/64. Isso porque, havendo lei que autorize a abertura dos créditos, não há como haver empenhamento superior ao autorizado legalmente.

Posteriormente, o Recorrente anexou aos autos memorial (fls. 35/37), no qual alegou que o valor apontado a maior é equivalente a 1,25% do valor orçado inicialmente e 1,22% do valor arrecadado. Em analogia ao presente caso, o defendente compreende que a proporcionalidade do montante apontado na irregularidade é mínimo em relação ao valor do orçamento e que, tendo em vista o princípio da razoabilidade, é possível ser alterado o entendimento, considerando o princípio da insignificância.

Informou, ainda, que a prestação de contas refere-se ao ano em que ocorreu forte estiagem no município, tendo sido decretado estado de emergência. Além disso, destaca que o município foi objeto de nova estrutura organizacional, tendo que alocar recursos orçamentários para as novas secretarias instituídas.

Deve-se asseverar que a aplicação da insignificância e da proporcionalidade é sempre orientada por um juízo de equidade, realizado à vista das circunstâncias do caso concreto.

Desse modo, para fins de consideração da insignificância da conduta ou desproporcionalidade da pena, é essencial a análise da realidade social de cada município, devendo levar-se em conta a conjuntura orçamentária e financeira do determinado exercício.

A despesa empenhada sem autorização legal no valor de R\$241.509,42 (duzentos e quarenta e um mil quinhentos e nove reais e quarenta e dois centavos) não pode ser considerada insignificante, tendo em vista que este valor equivale a 1,25% do valor orçado inicialmente, sobretudo se levada em conta a realidade do município, bem como não se afigura desproporcional a rejeição das contas em exame, diante do ilícito no caso concreto.

No que se refere ao estado de emergência decretado pelo gestor, verifico que os Decretos n<sup>os</sup> 16 e 31/08 fazem referência aos exercícios de 2007 e 2008, não correspondendo ao exercício financeiro sob análise (2009). Assim, não se pode presumir, com base nesses decretos, que a situação de emergência neles referenciada tenha perpetuado-se no exercício de 2009.

No que se refere à alegação do Recorrente sobre o aspecto formal da irregularidade, a sua boa-fé e a inexistência de dano ao erário, tais argumentos também não são suficientes para ensejar o reexame do parecer prévio emitido, tendo em vista que a falha apontada foi praticada com grave ofensa ao disposto no art. 167, II, da Constituição da República e no art. 59 da Lei Federal, conforme demonstrado à fl. 05 dos autos de prestação de contas, constituindo motivo suficiente para justificar o parecer pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Esclareça-se que no âmbito do Tribunal de Contas, o procedimento administrativo que deve ser observado para a emissão de parecer prévio não constitui, em regra, sede apropriada para a análise da ocorrência ou não de dano ao erário, porquanto eventual dano deve ser investigado através de processo específico, normalmente rotulado de tomada de contas, e cujo conteúdo deve ser submetido ao Tribunal para fins de julgamento.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Não se quer dizer, contudo, que no parecer prévio emitido para o exame das contas de governo não possa o Tribunal, verificada a existência de dano ao erário através de processo próprio, subsidiar o Legislativo com tal informação, sem evidentemente retirar-lhe a autonomia para o julgamento político das contas.

Noutro falar, o parecer prévio é instrumento vocacionado a orientar o Poder Legislativo no julgamento das contas de governo, a partir da análise da conformação de legalidade das políticas públicas implementadas e dos atos praticados, que devem estar em conformidade com todo o ordenamento jurídico, sobretudo com a Constituição da República e com as leis orçamentárias.

Nesse sentido, na emissão do parecer prévio deve levar-se em conta o planejamento, o equilíbrio orçamentário e financeiro, a aplicação de recursos na educação, na saúde, a obediência aos limites de gastos com pessoal e todos os outros critérios que possam refletir o “bom governo”, independentemente de haver ou não no curso da gestão ocorrência de dano ao erário. Ou seja, a análise do “bom governo” deve ter como baliza o efetivo cumprimento dos mandamentos constitucionais e legais a que está sujeito o governante-administrador.

Desse modo, a lesividade no plano da análise das contas de governo não se identifica com a lesividade provocada pelo dano ao erário apurado nos processos sujeitos a julgamento, porque trata, em verdade, do prejuízo difuso à sociedade diante da desobediência às normas constitucionais e legais no que se refere ao governo propriamente dito.

Nessa linha de entendimento, por exemplo, causaria lesão à coletividade a conduta do chefe de governo que não aplica recursos suficientes na saúde ou na educação. Da mesma forma, a conduta omissiva em implementar políticas públicas previstas em lei para a proteção ao meio ambiente pode causar prejuízos irreparáveis. Essas irregularidades, entretanto, devem ser reprimidas com a rejeição das contas pelo Legislativo, em sede de julgamento político, ao passo que a conduta comissiva ou omissiva que vier a causar dano ao patrimônio deve ser passível de multa e ressarcimento ao erário a ser imputados pela Corte de Contas, após o devido processo legal.

Por essa razão, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas estabeleceu que a emissão de parecer prévio poderá ser, *verbis*:

*Art. 45. (...):*

*I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;*

*II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;*

*III - pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais.*

Nesse contexto, a interpretação dos dispositivos da lei deve se conformar com todo o ordenamento jurídico. Logo, as contas que ensejam a emissão de parecer prévio pela aprovação não podem conter ofensas materiais à norma constitucional ou legal.

Por fim, resta evidente que a irregularidade registrada, ao contrariar a determinação constitucional e legal quanto ao empenhamento de despesas além do limite de



créditos autorizados, não autoriza a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, tal como preconizado pelo inciso I do art. 45 da Lei Orgânica. Não respalda nem mesmo a emissão de parecer pela aprovação das contas com ressalvas, por não se tratar de mera impropriedade ou falta de natureza formal, como preceitua o inciso II da norma citada. Ao contrário, constitui irregularidade grave nos termos do art. 167, II, da Constituição Federal e do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64, devendo, pois, ensejar a aplicação do comando previsto no inciso III do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

### III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nego provimento ao pedido de reexame formulado pelo Senhor Fernando Viceconte Duarte, prefeito de Resplendor no exercício de 2009, mantendo-se incólume o parecer prévio emitido pela rejeição das contas em face do descumprimento do art. 167, II, da Constituição Federal e do art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Acompanho o voto do Conselheiro Relator.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **851487** e **apenso**, referentes ao Pedido de Reexame formulado pelo Senhor Fernando Viceconte Duarte, Prefeito do Município de Resplendor, em face do parecer prévio emitido pela Primeira Câmara em sessão de 29/03/11, pela rejeição das contas prestadas, relativas ao exercício financeiro de 2009, nos autos do processo de Prestação de Contas Municipal n. 835371, tendo em vista o empenhamento de despesas além do limite dos créditos autorizados, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: I) na preliminar, em conhecer do presente recurso, considerando que a parte é legítima, que o recurso é próprio e tempestivo e que foram observadas as disposições legais e regimentais vigentes; II) no mérito, em negar provimento ao Pedido de Reexame formulado pelo Senhor Fernando Viceconte Duarte, Prefeito de Resplendor no exercício de 2009, mantendo-se incólume o parecer prévio emitido pela rejeição das contas em face do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

descumprimento do art. 167, II, da Constituição Federal e do art. 59 da Lei Federal n. 4.320/64.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de fevereiro de 2013.

ADRIENE ANDRADE  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

Fui presente:

DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES  
Procurador do Ministério Público  
junto ao Tribunal de Contas