

**Processo:** 1084501  
**Natureza:** REPRESENTAÇÃO  
**Representante:** Câmara Municipal de Poços de Caldas  
**Representada:** Prefeitura Municipal de Poços de Caldas  
**Responsável:** Eloísio do Carmo Lourenço  
**Procuradores:** Ângelo Zampar, OAB/MG 92.513; Mariana Andrade Cristianismo, OAB/MG 190.154; Sebastiana do Carmo Braz de Souza, OAB/MG 78.985  
**MPTC:** Glaydson Santo Soprani Massaria  
**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**SEGUNDA CÂMARA – 12/5/2022**

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR DE CITAÇÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. DESRESPEITO AOS PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO E DO CONTROLE DAS CONTAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE EMPENHO PRÉVIO. PROCEDÊNCIA. ART. 28 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). APLICAÇÃO DE MULTA.

1. Não há razoabilidade em renovar a citação pela simples possibilidade abstrata de os valores não empenhados terem sido aplicados em finalidade inadequada.
2. Além de constituir uma garantia ao fornecedor, o empenho representa instrumento de controle da execução do orçamento do ente, pois o seu atendimento implica que a soma dos pagamentos efetuados jamais excederá o limite dos créditos concedidos nas leis orçamentárias, conforme o art. 59 da Lei n. 4.320/64.
3. Configura irresponsabilidade na gestão fiscal e desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas a prática generalizada do não empenhamento, com severo comprometimento da transparência e confiabilidade das contas públicas, o que enseja a responsabilização do gestor.
4. A responsabilização do gestor deve observar o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

**ACÓRDÃO**

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

- I) rejeitar, preliminarmente, o requerimento de nova citação apresentado pelo Ministério Público de Contas;
- II) julgar procedente, no mérito, a representação;
- III) aplicar multa, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica, ao Senhor Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito municipal à época, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), pelo desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas,

em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício de 2016, com severo comprometimento da confiabilidade e transparência das contas públicas do Município de Poços de Caldas;

- IV) determinar a intimação do responsável acerca do teor desta decisão;
  - V) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.
- Votaram, nos termos acima, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de maio de 2022.

WANDERLEY ÁVILA  
Presidente

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**SEGUNDA CÂMARA – 12/5/2022**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de representação, autuada por determinação do conselheiro-presidente (fl. 969), com base em documentação apresentada pelo Senhor Carlos Roberto de Oliveira Costa, então presidente da Câmara Municipal de Poços de Caldas, por meio da qual encaminha cópia do Processo Legislativo nº 42/2017, no âmbito do qual se apreciou o parecer prévio emitido por este Tribunal na Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.012.861, relativa ao exercício de 2016, e informa sobre a ocorrência de irregularidades quando da Análise Conjunta nº 01/2019.

O representante noticia, em suma, que diversas despesas, relativas a dezembro de 2016, foram efetuadas sem empenho prévio (fl. 1 da peça nº 16).

O processo foi distribuído à minha relatoria em 02/02/20 (fl. 970).

A Unidade Técnica procedeu à análise preliminar dos apontamentos às fls. 972/973v (peça nº 20) e opinou pela citação do prefeito municipal à época para que se manifestasse acerca da falta de empenho prévio de despesas no total de R\$10.135.682,34 (dez milhões cento e trinta e cinco mil seiscientos e oitenta e dois reais e trinta e quatro centavos).

Às fls. 975/975v (peça nº 20), o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (MPC) opinou pela citação do responsável para que se defendesse quanto ao apontamento do relatório técnico.

A citação foi determinada à fl. 976 e concretizada à fl. 978.

O Senhor Eloísio do Carmo Lourenço apresentou defesa às fls. 983/994v (peça nº 20).

A Unidade Técnica procedeu ao reexame às fls. 999/1003, ocasião em que considerou que as defesas não lograram justificar a irregularidade apontada.

No parecer de peça nº 22, o MPC requereu a realização de nova citação, uma vez que o relatório técnico não antecipou que a ausência de empenho pode ensejar dano ao erário caso o recurso não seja aplicado em finalidade pública.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Preliminar**

Conforme relatado, o MPC requereu a realização de nova citação do responsável por entender que a ausência de empenho pode ensejar dano ao erário caso os valores das “requisições” não tenham sido aplicados em finalidade pública.

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

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

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

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

### **Mérito**

Consoante a Análise Conjunta nº 01/19 da Assessoria Financeira e do Controle Interno da Câmara Municipal (fls. 546/548 da peça nº 18), que instruiu a representação, as “requisições” questionadas pela Comissão de Finanças e Orçamento referem-se a serviços prestados ou a bens fornecidos em dezembro de 2016, em infringência ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64, pois os respectivos empenhos foram emitidos apenas em 2017.

Em função disso, a referida comissão votou pelo encaminhamento dessa análise ao Tribunal de Contas (fl. 557 da peça nº 18).

Em análise inicial de fls. 972/973v (peça nº 20), a Unidade Técnica constatou que os empenhos para pagamento das despesas correspondentes ao exercício de 2016 ocorreram entre janeiro e junho de 2017, o que foi comprovado nos autos pelas notas de empenho, acompanhadas de notas fiscais eletrônicas e de notas emitidas pelos fornecedores e prestadores de serviços. Por considerar que esse reconhecimento tardio das despesas, no valor total de R\$10.135.682,34 (dez milhões cento e trinta e cinco mil seiscientos e oitenta e dois reais e trinta e quatro centavos), comprometeu a transparência e a confiabilidade das contas públicas, opinou pela citação do prefeito à época, Senhor Eloísio do Carmo Lourenço, para que se manifestasse acerca desse apontamento.

O MPC, por sua vez, acompanhou a análise técnica e opinou pela citação do responsável (fls. 975/975v da peça nº 20).

Às fls. 983/994v da peça nº 20, o ex-prefeito alegou que as despesas só não foram empenhadas em dezembro pelo fato de os comprovantes necessários não terem sido remetidos à Secretaria de Fazenda para o processamento. Sustentou, ainda, que, como as despesas foram empenhadas e liquidadas em 2017, não seriam de responsabilidade do representado, que exerceu mandato entre 2013 e 2016.

O reexame da Unidade Técnica considerou improcedentes as alegações de defesa, pois, apesar de empenhadas em 2017, todas as despesas analisadas nos presentes autos se referem a serviços prestados em 2016 (fls. 999/1003 da peça nº 20).

Sobre o tema, lembra-se que, nos termos do art. 58 da Lei nº 4.320/64, o empenho é o ato de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nas lições de José Ribamar Caldas Furtado, o empenho é:

[...] medida acautelatória, garantidora do pagamento àquele que fornecer bens ou prestar serviços à Administração Pública, por meio da qual se reserva, do total da dotação orçamentária, a quantia necessária ao pagamento do credor. O empenho instrumentaliza o

controle efetuado pelo ente estatal com vistas ao pagamento posterior do débito, assegurando a existência de verba necessária ao cumprimento das responsabilidades assumidas.<sup>1</sup>

Portanto, essa fase da despesa, além de constituir uma garantia ao fornecedor, representa instrumento de controle da execução do orçamento do ente, pois o seu atendimento implica que a soma dos pagamentos efetuados jamais excederá o limite dos créditos concedidos nas leis orçamentárias, conforme o art. 59 da Lei nº 4.320/64.

A esse mesmo propósito destina-se o seu art. 60, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, já que esse controle/garantia da dotação orçamentária deve preceder as fases de liquidação e de pagamento dos bens ou serviços.

No presente caso, verificou-se, em análise da extensa documentação encaminhada pela Câmara Municipal de Poços de Caldas (fls. 21/962 das peças nºs 16/20), que os seguintes serviços e bens prestados/fornecidos durante o exercício de 2016, no valor total de R\$10.135.682,34 (dez milhões cento e trinta e cinco mil seiscientos e oitenta e dois reais e trinta e quatro centavos) (fl. 16 da peça nº 16), só foram empenhados, liquidados e pagos no exercício de 2017:

### **REQUISIÇÕES**

<b>BENEFICIÁRIO</b>	<b>OBJETO<sup>2</sup></b>	<b>VALOR</b>
<b>TJMG</b>	-	R\$37.202,83
<b>SANSIM Serviços Médicos Ltda. (HMMM)</b>	Serviços de Assistência na Área de Medicina e Enfermagem do Trabalho	R\$1.067.240,78
<b>SANSIM (SAMU)</b>	-	R\$ 407.254,57
<b>OMEGA EIRELI (UPA)</b>	Serviços de Plantões Médicos	R\$130.333,92
<b>SANSIM (UPA)</b>	-	R\$757.737,80
<b>João Paulo Granato</b>	Consultas médicas	R\$40.456,00
<b>EASYTECH</b>	-	R\$81.855,00
<b>Villela Transportes Ltda.ME</b>	Transporte de pacientes para outro município	R\$339.422,60
<b>Fornecedores Diversos</b>	-	R\$239.315,22
<b>Forró Arueira</b>	-	R\$5.512,00
<b>Grupo de Seresta</b>	-	R\$7.244,28
<b>Sérgio Alvisi</b>	Apresentação musical	R\$6.741,44
<b>Luciano Correa Machado</b>	Apresentação musical	R\$ 2.304,32
<b>Grupo Mania em Preto e Branco</b>	Apresentação musical	R\$3.200,00
<b>Orquestra e Violeiros Paisagem do Sertão</b>	Prestação de serviços artísticos	R\$6.606,78
<b>Ricardo Guerra</b>	-	R\$3.293,13
<b>ALTA Empreendimentos Turísticos Ltda.</b>	Locação de veículos para transporte escolar	R\$37.639,81
<b>C. S. Sociedade São Vicente de Paula</b>	Locação de imóvel ocupado pelo CEI	R\$11.604,20

<sup>1</sup> **Elementos de Direito Financeiro**. 2ª ed. ver. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 193

<sup>2</sup> Tanto o objeto como o nome completo das fornecedoras foram obtidos nas notas de empenho apresentadas pela representante.

<b>C. Dermatologia e Medicina Estética Laser</b>	-	R\$35.536,56
<b>Ronaldo Robster de melo</b>	-	R\$21.016,96
<b>TELEMAR Norte Leste S/A</b>	Conta telefônica	R\$10.275,22
<b>Verocheque Refeições Ltda.</b>	Fornecimento de vale alimentação para servidores	R\$1.175.500,00
<b>IVP Inspeção Veicular ME</b>	Inspeção de veículo responsável pelo transporte escolar	R\$250,00
<b>Auto Omnibus Circullare</b>	Fornecimento de vale transporte para funcionários do ensino fundamental	R\$58.000,00
<b>SHA Comércio de Alimentos Ltda.</b>	Fornecimento de alimentos para merenda escolar	R\$2.836.584,42
<b>SHA</b>	Fornecimento de alimentos para restaurante popular	R\$614.336,22
<b>SHA</b>	Fornecimento de alimentos	R\$545.804,61
<b>Alexandre Granato ME</b>	Fornecimento de vale educação (materiais escolares)	R\$700,44
<b>G. Andrade e Cia Ltda.</b>	Fornecimento de vale educação (materiais escolares)	R\$7.747,35
<b>Karambollas Papeçaria e presentes Ltda.</b>	Fornecimento de vale educação (materiais escolares)	R\$1.361,96
<b>Comercial Cioffi EIRELI EPP</b>	Fornecimento de vale educação (materiais escolares)	R\$24.948,64
<b>Marlene de Souza Dias</b>	Fornecimento de vale educação (materiais escolares)	R\$628,65
<b>Eicon Ltda.</b>	Prestação de serviços de locação de sistemas de informática	R\$82.500,00
<b>Sonner Sistemas de Informática Ltda.</b>	Locação de Sistema Integrado de gestão da Administração	R\$32.000,00
<b>Vina Equipamentos e Construções Ltda.</b>	Varrição de logradouros públicos/Operação do aterro	R\$1.503.526,63
<b>TOTAL</b>		<b><u>R\$10.135.682,34</u></b>

Nota-se, assim, que esses valores constituíram, em sua maioria, despesas correntes do Município de Poços de Caldas referentes ao exercício de 2016. A data das despesas, em particular, está evidenciada nas notas de empenho e nos comprovantes legais juntados ao processo, que mencionam expressamente o período da execução dos serviços e do fornecimento dos bens (fls. 21/962 das peças n<sup>os</sup> 16/20).

No que concerne à motivação para esse atraso, consta, nas justificativas apresentadas em 2017 pela Secretaria Municipal de Educação, que faltou suplementação orçamentária e empenho prévio para essas despesas, muito embora tenham sido, de fato, executadas em 2016 (fls. 113, 123, 133, 147, 153, 159, 169, 17, 180, 189, 202, 207, 219, 225, 231, 241, 247, 253, 259 e 269, peças n<sup>os</sup> 16 e 17).

Nesse ponto, adianta-se que, ainda que a falta de suplementação pudesse justificar a inconsistência, por ser vedado que o empenhamento de despesas exceda o valor dos créditos concedidos, esse fato não está comprovado nos autos e só foi sustentado para as despesas com a SHA Comércio de Alimentos Ltda.

Pertinente destacar, ainda, que, como os serviços foram prestados no exercício anterior ao do empenho, não procede a alegação do responsável de que as despesas seriam de competência do seu sucessor.

Embora o nosso ordenamento financeiro adote o regime contábil de competência para as despesas, de modo que estas pertencem ao exercício em que foram empenhadas (art. 39, II, da Lei nº 4.320/64), pela ordem adequada do procedimento legal, o empenho deve sempre preceder a ordem/autorização para o fornecimento do bem ou a prestação do serviço.

Dessa forma, caso a prestação do serviço já tenha se iniciado, a omissão do gestor quanto à realização do empenho também já se caracterizou. Mais do que simples negligência, a realização dessa etapa após a efetiva prestação do serviço pode, inclusive, comprometer o propósito desse regime, qual seja, permitir a apuração dos gastos efetivamente assumidos em cada exercício, o que é, por sua vez, essencial ao controle dos limites de endividamento e do cumprimento das metas fiscais.

Além disso, salienta-se que, mesmo que os comprovantes não tivessem sido remetidos à Secretaria de Fazenda tempestivamente, como alegado, isso não impediria que o gestor procedesse à reserva dos valores por meio de empenho, já que a análise da documentação para comprovação dos serviços prestados é indispensável apenas na fase da liquidação.

Portanto, entendo, em conformidade com o relatório técnico, que a ausência de empenho prévio nas despesas listadas caracterizou irregularidade.

Quanto à responsabilidade por essas condutas, percebe-se, ao compulsar as notas de empenho confeccionadas no exercício de 2017 (das quais a de fl. 953 da peça nº 20 é exemplo), que a competência para o ordenamento das despesas municipais pertencia aos respectivos titulares das pastas e não ao prefeito municipal.

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

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

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

Em voto-vista que tratava de caso semelhante, proferido no julgamento da Representação nº 1.031.663, sessão do dia 23/09/21, tive a oportunidade de me pronunciar sobre a implicação do descumprimento do regime contábil das despesas públicas:

(...)

Tal prática, além de prejudicar a execução orçamentária e financeira, possui consequências negativas sobre o controle a ser exercido à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que reduz o comprometimento das despesas para fins de verificação dos limites da despesa de pessoal estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 e mascara a assunção de obrigações nos últimos dois quadrimestres do mandato, sem deixar disponibilidade de caixa, violando a regra do art. 42 da referida lei.

No caso dos autos, cujos valores não empenhados foram significativamente maiores que os desse precedente, percebe-se que essas consequências negativas tiveram especial gravidade, pois, conforme levantado pelo próprio responsável, no final do exercício de 2016 o município possuía: R\$23.855.666,70 (vinte e três milhões oitocentos e cinquenta e cinco mil seiscentos e sessenta e seis reais e setenta centavos) disponíveis em caixa e R\$19.474.602,59 (dezenove milhões quatrocentos e setenta e quatro mil seiscentos e dois reais e cinquenta e nove centavos) inscritos como restos a pagar<sup>3</sup>. Ou seja, caso os mais de dez milhões em “requisições” questionados tivessem sido empenhados no momento devido, os valores inscritos em “restos a pagar” poderiam superar as disponibilidades de caixa, infringindo, não apenas o dever de transparência das contas públicas, mas, em tese, o parágrafo único do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>4</sup>.

Nesse contexto, entendo que a ausência de empenho prévio apontada, além de irregular, comprometeu a transparência e a confiabilidade das contas públicas do Município de Poços de Caldas, uma vez que o não reconhecimento dessas despesas distorceu o cômputo da dívida pública acumulada no exercício de 2016.

A responsabilização do Senhor Eloísio do Carmo Lourenço deve observar ainda, o disposto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o qual prescreve que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. A norma qualifica e restringe as ações que são aptas a gerar a responsabilidade pessoal do agente, pois, além de afastar a possibilidade de responsabilização objetiva, exige que o ato culposo (erro) seja “grosseiro”.

No âmbito federal, foi editado o Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB e trouxe a definição, em seu art. 12, §1º, de erro grosseiro, o qual será “aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia”. O referido decreto federal aproximou, portanto, o conceito de erro grosseiro do de culpa grave.

De acordo com a lição de Sérgio Cavalieri Filho<sup>5</sup>, “a culpa será grave se o agente atuar com grosseira falta de cautela, com descuido injustificável ao homem normal, impróprio ao comum dos homens. É a culpa com previsão do resultado, também chamada culpa consciente, que se avizinha do dolo eventual do Direito Penal”.

Pode-se concluir, portanto, que o agente só poderá ser responsabilizado pessoalmente se sua conduta antijurídica for praticada com dolo ou culpa grave.

No caso em análise, verifica-se que a irregularidade apontada decorreu da inobservância de mandamentos legais expressos, tais como o supracitado art. 60, *caput*, art. 35, II, da Lei nº 4320/64 e art. 1º, §1º, da LRF, o que evidencia, pois, a falta de cautela, inerente à culpa grave.

Ademais, cumpre considerar que a omissão do município em seguir o devido procedimento das despesas só pôde alcançar o expressivo montante apurado por tratarem, em sua maioria, de despesas correntes do município, cujos fornecedores, de boa-fé, deram continuidade a sua prestação, apesar da demora no seu processamento.

Logo, conclui-se que a ausência do empenho prévio caracterizou erro grosseiro e sua prática generalizada comprometeu a transparência das contas do município, com ofensa à boa fé dos seus fornecedores, de responsabilidade do então prefeito, Senhor Eloísio do Carmo Lourenço,

---

<sup>3</sup> Valores informados no Relatório do Controle Interno do exercício de 2016, anexado ao SICOM.

<sup>4</sup> Obviamente que para isso seria necessário que se avaliasse ainda as despesas efetivamente contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício, o que não é possível fazer nestes autos.

<sup>5</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

de forma que entendo ser o caso de lhe aplicar multa por grave infração à norma legal, nos termos do art. 85, II, da Lei Orgânica desta Corte.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, julgo procedente a representação e, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Orgânica, aplico multa ao Senhor Eloísio do Carmo Lourenço, prefeito municipal à época, no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais), pelo desrespeito aos princípios do planejamento e do controle das contas públicas, em face da prática generalizada de não empenhamento de despesas no exercício de 2016, com severo comprometimento da confiabilidade e transparência das contas públicas do Município de Poços de Caldas.

Intime-se o responsável acerca do teor desta decisão.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

ms/kl

