

Processo: 1110042
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Carmo da Mata
Responsável: Almir Resende Júnior
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 28/6/2022

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAMENTO DOS ATOS DE GESTÃO PRATICADOS PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL. LIMITAÇÃO À SEARA ELEITORAL. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, E ART. 76, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. REJEIÇÃO. DECRETAÇÃO DE REVELIA. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGISLATIVA DE DECRETO AUTÔNOMO OU DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. NÃO INCIDÊNCIA DOS EFEITOS DE PRESUNÇÃO AUTOMÁTICA DA VERACIDADE DAS ALEGAÇÕES. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DAS IRREGULARIDADES. REJEIÇÃO. MÉRITO. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Consoante jurisprudência deste Tribunal, a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afasta a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado.
2. A revelia daqueles que remanescerem inertes nos processos no âmbito deste Tribunal prescinde de decreto autônomo ou de decisão interlocutória do julgador e, ainda que facultada a utilização desta como elemento de convicção na apreciação do processo, é impossibilitada a presunção dos fatos como verdadeiros, ante a indisponibilidade dos direitos questionados e o princípio da verdade material, em consonância com os arts. 51, § 3º, e 79, da Lei Orgânica, além dos arts. 152, parágrafo único, e 166, § 7º, do Regimento Interno deste Tribunal, bem como com a jurisprudência desta Casa.
3. Os Chefes do Poder Executivo Municipal, ao atuarem como ordenadores de despesas, terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.
4. É vedado ao titular do Poder Executivo Municipal contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que não tenha suficiente disponibilidade de caixa para pagá-la no exercício seguinte, nos termos do art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
5. Com fundamento no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, cabe aplicação de multa por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar a preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo chefe do Executivo Municipal, suscitada pelo Ministério Público de Contas;
- II) rejeitar, ainda em preliminar, o requerimento de decretação da revelia do Sr. Almir Resende Júnior, formulado pelo Ministério Público de Contas, considerando que a revelia daqueles que remanesceram inertes nos processos no âmbito deste Tribunal prescinde de decreto autônomo ou de decisão interlocutória do julgador, conforme regras e jurisprudência pertinentes;
- III) julgar, no mérito, irregular o ato praticado pelo Sr. Almir Resende Júnior, prefeito de Carmo da Mata ao final da gestão 2017/2020, de contrair obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 368.259,64 (trezentos e sessenta e oito mil duzentos e cinquenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), em ofensa ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000;
- IV) aplicar multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, Sr. Almir Resende Júnior, diante do ato praticado com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008;
- V) determinar a intimação do responsável, por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- VI) determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

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

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 28 de junho de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 28/6/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade na Prefeitura Municipal de Carmo da Mata, realizada à distância, que teve por objetivo verificar os saldos de restos a pagar e disponibilidade de caixa informados pelo Município via Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, no final do exercício de 2020 (gestão 2017/2020), em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização – PAF, aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2021, por meio da Portaria n. 90, de 18/12/2020.

A equipe de auditoria elaborou relatório disponível no SGAP, código do arquivo n. 2612142, peça n. 7, e constatou que, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, gestão de 2017 a 2020, o chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000.

Assim, determinei a citação do prefeito à época, Sr. Almir Resende Júnior, disponível no SGAP código do arquivo n. 2617383, à peça n. 10.

Citado, conforme AR disponível no SGAP código do arquivo n. 2639801, peça n. 12, o responsável não se manifestou, conforme certificado, SGAP código do arquivo n. 2681524, peça n. 13.

O Ministério Público de Contas opinou, código do arquivo n. 2687041, peça n. 14 do SGAP, pela decretação de revelia do Sr. Almir Resende Júnior, pela comunicação ao Legislativo quanto à irregularidade do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000 e por consequente aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00, ao gestor. Manifestou, ainda, que, após o trânsito em julgado e decorrido o prazo legal sem o pagamento espontâneo da multa cominada, seja emitida certidão de débito e realizada inscrição no cadastro de inadimplentes desse Tribunal, com remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para medidas cabíveis, nos termos do art. 364, *caput*, c/c parágrafo único, ambos da Resolução TCEMG n. 12/2008.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminares

1.1. Incompetência do Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo chefe do Executivo Municipal

Em seu parecer conclusivo (código do arquivo n. 2687041, peça n. 14 do SGAP), o Ministério Público de Contas ressaltou que o caso submetido à apreciação desta Corte de Contas envolve a análise de atos de gestão praticados pelo chefe do Poder Executivo Municipal. Assim, suscitou questão de ordem pública e defendeu a aplicação da tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal – STF, que reconheceu a incompetência absoluta dos Tribunais de Contas para julgamento das “contas de governo” ou “contas de gestão”, por se tratar de matéria sujeita ao crivo parlamentar.

A respeito, o Ministério Público de Contas destacou a distinção entre contas de governo e contas de gestão. Esclareceu que as contas de governo “abrange o planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas levadas a efeito pelo chefe do Poder Executivo,

contendo a demonstração da execução orçamentária e do cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde, no exercício financeiro a que se referem”, e que as contas de gestão se referem aos “atos de administração, gerência e execução de recursos públicos, praticados pelos agentes responsáveis”.

De acordo com o *Parquet* Especial, o STF, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 848.826, Tema n. 835 da Repercussão Geral, adotou entendimento segundo o qual a competência para julgamento das contas de gestão dos chefes do Poder Executivo, assim como das contas de governo, é exclusiva do Poder Legislativo. Destacou, assim, que o STF fixou a tese de que compete à Câmara Municipal o julgamento das contas de governo (contas anuais) e das contas de gestão (contas dos ordenadores de despesas), que forem de responsabilidade dos prefeitos.

Mencionou, ainda, a tese jurídica de Repercussão Geral n. 157, reafirmada no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, que define a natureza jurídica do parecer técnico do Tribunal de Contas como ato meramente opinativo. Lado outro, afirmou que nada impede a aplicação de sanções administrativas e cíveis, na exclusiva competência do Tribunal de Contas, por meio do devido processo legal e desde que reconhecida ou declarada a improbidade, e que isso não implica julgamento das contas.

Concluiu, então, que, à vista da tese fixada pelo STF no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 848.826 e 1.231.883/CE, o Tribunal de Contas deve comunicar ao Poder Legislativo local a existência de irregularidades em atos de gestão de responsabilidade do prefeito municipal, para que sejam promovidas as medidas cabíveis.

Em uma leitura atenta da decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, citado pelo Ministério Público de Contas, verifico que o recurso foi interposto contra a decisão que declarou a competência da Câmara Municipal para julgar as contas de natureza política e de gestão do prefeito e afirmou que compete ao Tribunal de Contas a emissão de parecer meramente opinativo, que não pode substituir a decisão do Poder Legislativo local, *in verbis*:

DECISÃO: Trata-se de recurso extraordinário, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, manejado contra acórdão que assentou:

“CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO. PODER LEGISLATIVO. ARTS. 31, § 2º, E 71, INCISO I, DA CF. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E IMPROVIDO. 1. A Câmara Municipal é o órgão competente para julgar as contas de natureza política e de gestão do Prefeito, cabendo ao Tribunal de Contas tão somente emitir parecer prévio, de natureza técnica e meramente opinativo (não vinculante), que não pode substituir a decisão do Poder Legislativo local. (STF. RE n. 1.231.883/CE. Relator: Luiz Roberto Barroso. Redator: Luiz Fux. Data da Sessão: 7/10/2019).

Nota-se que, na decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE, o STF confirmou o acórdão recorrido, com fundamento nos julgados proferidos no Recurso Extraordinário n. 848.826 – Tema 835 da Repercussão Geral, que reconheceu a competência da Câmara Municipal para julgar as contas de governo e de gestão (ordenação de despesa) dos prefeitos, com auxílio dos Tribunais de Contas. A decisão proferida no Recurso Extraordinário n. 1.231.883/CE possui respaldo, ainda, no acórdão exarado no Recurso Extraordinário n. 729.744, que adotou entendimento segundo o qual os pareceres técnicos das Cortes de Contas, em relação às contas anuais dos prefeitos, não produzem efeitos antes da deliberação das Câmaras Municipais.

Oportuno ressaltar que a matéria foi analisada de modo mais detalhado na decisão prolatada no Recurso Extraordinário n. 848.826, que tem como questão de fundo a discussão sobre o

indeferimento de candidatura, por inelegibilidade, em razão da existência de parecer prévio pela rejeição das contas do prefeito, emitido pelo Tribunal de Contas.

Ao analisar o art. 71, II, da Constituição da República, o STF enfatizou que existem contas de duas naturezas, uma com dimensão essencialmente política e outra técnica. De acordo com o julgado, a primeira categoria constitui as contas de governo, que estão relacionadas à gestão política da coisa pública, que envolvem valores globais do orçamento e cuja fiscalização examina a execução do orçamento, a destinação de recursos para as áreas da saúde e ensino e os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. A Corte afirmou que as contas de gestão ou contas dos ordenadores de despesa, por outro lado, têm dimensão técnica e nem sempre são do chefe do Executivo, tendo em vista a possibilidade de delegação da atribuição de ordenar despesas. Concluiu que tais contas estão associadas à probidade, lisura da administração e correção. Feitas essas distinções, o STF reconheceu a competência da Câmara Municipal para julgamento definitivo das contas de governo e de gestão, para fins do art. 1º, I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64/1990, alterado pela Lei Complementar 135/2010, *in verbis*:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“*checks and balances*”).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. (Recurso Extraordinário n. 848.826. Relator Ministro Roberto Barroso. Redator: Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário. Data da Sessão 10/8/2016).

Não se pode olvidar que a decisão prolatada pelo STF pode ensejar, a princípio, dificuldades hermenêuticas, especialmente quando contrastada com o disposto no art. 71, II, da Constituição da República e no art. 76, II, da Constituição do Estado, que atribui ao Tribunal de Contas a competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens ou valores públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta.

Interessante notar que este Tribunal, nos autos do Recurso Ordinário n. 1015562¹, manifestou-se sobre o entendimento adotado pelo STF, tendo destacado, da redação da tese fixada, que o órgão julgador conferiu idêntico tratamento às contas de gestão e às contas de governo, apesar de reconhecer que são institutos diferentes. Procedendo a uma análise gramatical e teleológica da decisão do STF, este Tribunal entendeu que o trecho da decisão na qual o órgão julgador menciona que “[...] a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais [...]” deve ser delimitado pela oração: “Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea ‘g’, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010 [...]”.

Dessa forma, este Tribunal firmou o entendimento de que a repercussão da referida decisão do STF se limita à seara eleitoral, de modo que, apenas para fins de inelegibilidade, as contas de gestão do chefe do Executivo devem ser submetidas à manifestação do Poder Legislativo.

Analisada sob esse ângulo, a solução hermenêutica adotada por este Tribunal de restringir a necessidade de julgamento das contas do prefeito pela Câmara Municipal à hipótese de declaração de inelegibilidade, fixa o sentido e o alcance normativo do enunciado que melhor se adequa ao ordenamento jurídico, uma vez que concilia a decisão do órgão máximo do Poder Judiciário com o disposto no art. 71, II, da Constituição da República, considerando ainda a necessária distinção entre contas de governo e contas de gestão.

A matéria já foi levada ao conhecimento deste Tribunal, que confirmou sua competência para julgar as contas de gestão do chefe do Poder Executivo. Registro, a seguir, alguns julgados sobre o tema:

RECURSO ORDINÁRIO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. PRELIMINARES. CONTAS DE GESTÃO DO PREFEITO. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. ATOS DE GESTÃO. ATOS DE GOVERNO. CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 118 DA LEI ORGÂNICA DO TCE/MG. TERMO FINAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. DATA DO JULGAMENTO. SESSÃO PÚBLICA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. NÃO OCORRÊNCIA. MÉRITO. AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CONTA ESPECÍFICA PARA ENSINO. FALHAS NO CONTROLE INTERNO. IRREGULARIDADES. MANUTENÇÃO DA MULTA. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O Chefe do Poder Executivo, nos casos em que atua na qualidade de gestor e ordenador de despesa, submete-se ao julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II da CR/88).

[...]

A par dessa dicotomia, há muito se assentou o entendimento de que, ao tratar das competências do Tribunal de Contas da União no art. 71, aplicáveis às demais cortes pela norma de extensão do art. 75, a Constituição Federal cuidou das contas de governo no inciso I, quando aludiu às contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, e das contas de gestão no inciso II, ao abarcar todos os administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (Recurso Ordinário n. 997795. Reator: Conselheiro Cláudio Terrão. Plenário. Data da Sessão: 9/12/2020).

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. AFASTADA PRELIMINAR DE

¹ RECURSO ORDINÁRIO. EXECUTIVO MUNICIPAL. preliminares. admissibilidade. incompetência do TCEMG no julgamento de atos de gestão do prefeito. afastada. incidência do art. 71, II, CF/88. mérito. FALTA DE COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM DOCUMENTOS LEGAIS. súmula tcemg n. 93. escassez de provas quanto à efetiva lesão causada ao poder público. não determinação de ressarcimento. despesas irregulares com publicidade. promoção pessoal de autoridade. dano ao erário. ressarcimento. provimento parcial. arquivamento. (Recurso Ordinário n. 1015562. Relator: conselheiro José Alves Viana. Pleno. Data da sessão: 20/6/2017).

INCOMPETÊNCIA DO TCEMG. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA DO TRIBUNAL. OCORRÊNCIA. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. REFORMA DA DECISÃO PROFERIDA NA DENÚNCIA Nº 731269. ARQUIVAMENTO. 1. O julgamento das contas de gestão possibilita o exame não dos gastos globais, como ocorre no julgamento das contas de governo, mas de cada ato administrativo que componha a gestão. (Recurso Ordinário n. 1082569. Relator: Conselheiro Wanderley Ávila. Plenário. Data da Sessão: 28/4/2021).

RECURSO ORDINÁRIO. INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. AFASTADA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. AFASTADA. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA JULGAR ATOS DE GESTÃO PRATICADOS PELO CHEFE DO EXECUTIVO. AFASTADA. QUANTIA PAGA A MAIOR EM PREGÃO. CULPA *IN ELIGENDO* E CULPA *IN VIGILANDO*. NÃO CONFIGURADA. EXCLUSÃO DA RESPONSABILIDADE DO PREFEITO. PROVIMENTO.

[...]

3. O Chefe do Poder Executivo, nos casos em que atua na qualidade de gestor e ordenador de despesa, submete-se ao julgamento das contas de gestão pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 71, inciso II, da CR/88. (Recursos Ordinários n. 1066519 e 1071438. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio. Pleno. Data da sessão: 18/11/2020).

Nesse mesmo sentido, a fim de reforçar o entendimento adotado no âmbito deste Tribunal, ressalto ainda a Resolução n. 2/2020² da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, que estabelece:

Art. 1º - Na prestação de contas anuais do Prefeito, ainda que este figure como ordenador de despesa, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, caracterizando e distinguindo os atos de governo e os atos de gestão, a fim de instrumentalizar o julgamento pela Câmara Municipal para todos os fins, observado o disposto no art. 31, §2º, da Constituição Federal.

§ 1º – **O disposto no caput não impede que o Tribunal de Contas, em processo autônomo, no exercício de suas atribuições, realize a apuração dos atos de gestão irregulares, constatados ou reportados a qualquer tempo, emitindo acórdão de julgamento com a imputação de débito e com a aplicação de penalidades, exceto para fins do previsto no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.** (Grifei)

Diante dos argumentos expostos e em consonância com a jurisprudência consolidada no âmbito deste Tribunal sobre a matéria, entendo que a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas do chefe do Executivo, para fins de inelegibilidade, não afasta a competência desta Corte para julgar, em definitivo e sem participação da Câmara Municipal, as contas de gestão do prefeito, quando atua como ordenador de despesas, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República, e do art. 76, II, da Constituição do Estado.

Ante o exposto, proponho que seja rejeitada a preliminar suscitada pelo *Parquet* Especial atinente à incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo prefeito.

1.2. Revelia

² Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2020/06/Resoluc%CC%A7a%CC%83o-ATRICON-02_2020-Prefeito-ordenador-de-despesa.pdf>. Acesso em 8/4/2022.

O Ministério Público, em seu parecer (código do arquivo n. 2687041, peça n. 14 do SGAP), requereu a decretação de revelia do Sr. Almir Resende Júnior, ex-prefeito de Carmo da Mata, que, embora devidamente citado, não se manifestou nos autos.

Dispõe o art. 79 da Lei Orgânica deste Tribunal que “o responsável que não atender à citação determinada pelo Relator ou pelo Tribunal será considerado revel, para todos os efeitos previstos na legislação processual civil”.

Em sentido semelhante, tem-se o art. 152, parágrafo único, do Regimento Interno desta Corte, que dispõe que “não havendo manifestação, no prazo fixado, o responsável será considerado revel, seguindo o processo a tramitação prevista no art. 153³ deste Regimento” (grifei) e, ainda, o art. 166, § 7^o, da norma regimental.

Verifico, nos termos dos dispositivos destacados, que, no contexto deste Tribunal, o instituto da revelia não interrompe o trâmite do processo, não representando, assim, incidente processual. Deve o feito, na realidade, continuar sua tramitação e, após a abertura de vista, caso não haja manifestação de defesa, seguir à emissão de parecer pelo Ministério Público de Contas, sem que se anteceda decisão interlocutória emitida pelo relator.

É inclusive nesse sentido decisão no âmbito da Denúncia n. 912280, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho, julgada pela Primeira Câmara em 4/5/2021, assim ementada:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. PRELIMINAR DE NULIDADE DE CITAÇÃO. RENOVAÇÃO DE CITAÇÃO. DESNECESSIDADE. DECRETAÇÃO DE REVELIA. DESACOLHIMENTO. MÉRITO. CERTIDÃO DE REGULARIDADE AMBIENTAL. PARÂMETROS DE SUSTENTABILIDADE. RELEVÂNCIA DA EXIGÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE TERMO DE REFERÊNCIA. INFORMAÇÕES DO EDITAL SUFICIENTES. DESNECESSIDADE DE ANEXAÇÃO NO PREGÃO. DURAÇÃO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO. ART. 57 DA LEI Nº 8.666/93. IRREGULARIDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA RENOVAÇÃO CONTRATUAL. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

1. Considera-se desnecessária a renovação da citação, conforme proposto pelo Ministério Público junto ao Tribunal. A ausência da assinatura da própria destinatária, no AR relativo à citação, não caracteriza prejuízo aos princípios da ampla defesa e do contraditório quando a citação realizada está em consonância com a norma regimental, sendo entregue no endereço da Prefeitura Municipal, contendo o nome de quem o recebeu, restando comprovada, de forma indubitável, a integração da agente política ao processo, constituindo-se, portanto, regularmente a relação processual.

2. A declaração de revelia de jurisdicionado de contas em “decreto” autônomo ou decisão interlocutória não encontra respaldo normativo ou consuetudinário no âmbito desta Corte de Contas: o que se prevê, tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno, é a faculdade de o julgador tomar os efeitos da revelia como um dos elementos de convicção na apreciação de atos de gestão e de governo, nos limites do princípio do livre convencimento, ao apreciar o mérito.

[...] (Grifos nossos).

Por sua vez, o Código de Processo Civil, em seu art. 344, estabelece que, em caso de o réu ser considerado revel, presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor. No

³ Art. 153. Após a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito, nos casos especificados no inciso IX do art. 61 deste Regimento, e, em seguida, conclusos ao Relator, que elaborará relatório, enviando o processo à unidade competente para inclusão em pauta.

⁴ Art. 166, § 7º: § 7º O responsável ou interessado que não atender à citação determinada pelo Relator ou pelo Tribunal será considerado revel para todos os efeitos previstos na legislação processual civil.

entanto, em relação aos processos de competência deste Tribunal de Contas, deve-se destacar a observância ao princípio da verdade material, conforme disposto no art. 104 do Regimento Interno, o que impede que os fatos alegados sejam presumidos verdadeiros, sendo necessária a demonstração concreta das irregularidades em análise. Além disso, os litígios desta Corte de Contas tratam, em regra, de direitos indisponíveis, especialmente voltados para a manutenção e proteção do erário, devendo, assim, ser considerada uma das exceções presentes no próprio art. 345, II do CPC, vejamos:

Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no artigo 344 se:

[...]

II – o litígio versar sobre direitos indisponíveis;

[...]

Assim, destaco que, nos processos de controle externo no âmbito deste Tribunal, nos quais se busca a verdade material, em se tratando de direitos indisponíveis e, portanto, guiados pelo preenchimento do interesse público e pela necessária demonstração probatória, a aplicação dos efeitos da revelia previstos na legislação processual civil deve ser realizada com os devidos temperamentos.

Sobre o assunto, colaciono trecho da proposta de voto do conselheiro substituto Hamilton Coelho na Denúncia n. 944530, julgada pela Primeira Câmara em 1º/8/2017, na qual se manifestou pelo desacolhimento da preliminar pleiteada de decretação da revelia:

No novo Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária, prevê-se, no art. 344, que, “se o réu não contestar a ação, será considerado revel e presumir-se-ão verdadeiras as alegações de fato formuladas pelo autor”. No entanto, no inciso II do art. 345, é estabelecida uma das diversas exceções à aplicação dos efeitos desse instituto:

“Art. 345. A revelia não produz o efeito mencionado no artigo 344 se:

[...]

II – o litígio versar sobre direitos indisponíveis”.

Verifica-se, dessa forma, que os desdobramentos processuais da revelia, previstos no art. 344 do CPC, não são inteiramente transponíveis aos processos desenvolvidos no âmbito dos Tribunais de Contas, nos quais o direito probatório é direcionado à busca da verdade material, guiada pelo formalismo moderado.

Ressalte-se que os processos de contas não lidam com direitos de uma nem outra parte, mas sempre se ocupam do interesse público, a ser verificado na guarda e na utilização dos recursos do erário. A propósito, o Ministro do Tribunal de Contas da União Benjamin Zymler assim se pronunciou sobre os efeitos da revelia no processo administrativo:

“Vê-se claramente que no Processo Administrativo, permeado que é pelo interesse público, não se admite a verdade formal, predominante no Processo Civil, onde, de regra, prevalecem interesses particulares. Portanto, a revelia, que no Processo Civil acerca de direitos disponíveis torna o fato incontroverso, a teor do art. 319 do CPC, no processo administrativo não acarreta tal efeito” (In: A procedimentação do direito administrativo brasileiro, Benjamin Zymler. Fórum Administrativo Direito Público, 2002. v.22, ano2, p.1.595).

Em idêntico sentido a lição de Fernão Borba Franco:

“Não é necessário, de outro lado, que haja uma defesa inicial, à guisa de uma contestação como a dos procedimentos comuns do Código de Processo Civil. Isso porque 'o desatendimento à intimação não importa o reconhecimento da verdade dos fatos, nem a renúncia a direito pelo administrado' (Lei nº 9.784/99, art. 27), ou seja, não se produzem

os efeitos da revelia previstos na legislação processual civil, consistentes em ter como verdadeiros os fatos alegados na inicial e a desnecessidade de intimar o réu revel dos demais atos do processo (arts. 319 e 322 do CPC), efeitos esses contrários à finalidade do processo administrativo e incoerentes com a teoria da individualização, mas coerentes com o processo judicial.” (BORBA FRANCO, Fernão. Processo Administrativo. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 127).

Transcrevo, a seguir, de decisão do Tribunal de Contas da União, excerto do voto do Relator Ministro Ubiratan Aguiar, no qual se estabelece, de forma inequívoca, que os efeitos da revelia não podem sobrepor-se à prova já produzida nos autos:

“O efeito da revelia não se restringe ao prosseguimento dos atos processuais, como erroneamente se pode inferir do disposto no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, vez que esse seguimento constitui decorrência lógica na estipulação legal dos prazos para que as partes produzam os atos de seu interesse. O próprio dispositivo legal citado vai mais além ao dizer que o seguimento dos atos, uma vez configurada a revelia, se dará para todos os efeitos, inclusive para o julgamento pela irregularidade das contas, como se pode facilmente deduzir.

6. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.” [g.n.] (Primeira Câmara do TCU. Acórdão 2206-11/11-1. Rel. Ministro Ubiratan Aguiar. DOU 19/4/11).

Por todo o exposto, vislumbro que a declaração de revelia de jurisdicionado de contas, em “decreto” autônomo ou decisão interlocutória, não encontra respaldo normativo ou consuetudinário no âmbito desta Corte de Contas. Tanto na Lei Orgânica quanto no Regimento Interno, prevê-se a faculdade de o julgador tomar os efeitos da revelia como um dos elementos de convicção na apreciação de atos de gestão e de governo, nos limites do princípio do livre convencimento, ao apreciar o mérito. Sendo assim, desacolho a preliminar.

Também nesse sentido, transcrevo decisão da Primeira Câmara deste Tribunal no julgamento da Tomada de Contas Especial n. 1048985, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, julgada em 9/2/2021, assim ementada:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO DE TERMOS DO CONVÊNIO. AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. IRREGULARIDADES DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

1. Não havendo manifestação, no prazo fixado, o responsável será considerado revel e operam-se os efeitos do instituto da revelia no âmbito desta Corte de Contas, previsto no art. 79 da Lei Complementar n. 102/08.

2. A revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, dessa forma, a avaliação da responsabilidade não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

[...].

Ressalto que a revelia, embora não signifique a automática presunção dos fatos como verdadeiros, conforme destacado, pode servir como um dos elementos de convicção na apreciação do processo, isso dentro dos limites do princípio do livre convencimento motivado. Assim, ainda que facultada a utilização da revelia como elemento de convicção na apreciação

do processo, é impossibilitada a presunção dos fatos como verdadeiros, ante a indisponibilidade dos direitos questionados e o princípio da verdade material.

Ante o exposto, considerando que a revelia daqueles que remanesceram inertes nos processos no âmbito deste Tribunal prescinde de decreto autônomo ou de decisão interlocutória do julgador, conforme regras e jurisprudência pertinentes, proponho o afastamento do requerimento formulado pelo *Parquet* de Contas.

2. Mérito

O escopo estabelecido pela auditoria de conformidade vislumbrou proteger o equilíbrio das contas públicas, em especial, no momento em que é feita a transição entre gestores. A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu um regime de gestão fiscal responsável, com normas restritivas no último ano do mandato, em que obriga o gestor a agir com prudência ao realizar o gasto público, sempre com o “propósito de prevenir e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio” e “assentado em 4 (quatro) pilares: o planejamento, a transparência, o controle das contas públicas e a responsabilização”.⁵

Para se garantir o equilíbrio das contas públicas e com vistas a possibilitar que a transição entre os governos ocorra de forma equilibrada, a LRF procurou garantir “que o Poder Público gaste, em cada exercício, apenas o que arrecada, fato que valoriza a execução orçamentária e financeira do orçamento aprovado para o exercício”.⁶

O art. 42 da citada lei instituiu restrições para a inscrição de restos a pagar em final de mandato sem que haja a correspondente disponibilidade financeira, nos seguintes termos:

Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Conforme citado no relatório de auditoria, o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres”, disposto no *caput* do art. 42 da LRF, foi esclarecido por este Tribunal por ocasião de resposta à Consulta n. 660.552, de 8/5/2002, cuja tese foi ratificada na Consulta n. 751506, de 27/6/2012, que assim dispõe:

[...]

A esse questionamento respondo nos termos dos votos que tenho proferido sobre a matéria, como, por exemplo, no Processo nº 704637:

O comando do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 é claro. Ou seja, nos últimos oito meses do mandato, “in casu”, do prefeito, para que possa ser assumida obrigação de despesa, não bastará ter apenas previsão ou dotação orçamentária.

Deverá ser comprovado que há condição de pagar a despesa nova contraída nesse período com a arrecadação do próprio exercício financeiro, isto é, tal despesa não pode ser deixada para ser paga com dinheiro do exercício seguinte e pelo próximo prefeito.

Para extrair-se a melhor exegese da norma contida no dispositivo sob exame, o intérprete não pode olvidar, entretanto, que contrair obrigação de despesa não tem o mesmo

⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 4ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2014. p. 439

⁶ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. 4ª ed. Belo Horizonte: ed. Fórum. 2014. p. 481.

significado de empenhar despesa, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública.

E segundo se depreende da interpretação dada às disposições do art. 58 da Lei 4.320/64 pelo professor Teixeira Machado: o empenho não cria obrigação de despesa para a Administração Pública e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada em relação contratual, bem como em mandamentos de leis ou regulamentos.

Portanto, a obrigação de despesa é contraída, por exemplo, quando se contrata o servidor, no momento da contratação de operação de crédito, quando se parcela uma dívida, no ato da celebração de um convênio ou quando se contrata a execução de obra ou o fornecimento de bens e a prestação de serviços pela Administração Pública.

Dessa forma, contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato é assumir compromissos em decorrência de diploma legal, contrato ou instrumento afim, que não existiam antes dos últimos oito meses do final do mandato, obrigações novas, essas, que o prefeito pode ou não assumir, diante da possibilidade de haver ou não recursos financeiros para pagar as correspondentes despesas.

Diante do exposto, as disposições do art. 42 não se aplicam às despesas empenhadas nos últimos oito meses que foram geradas em decorrência de obrigações assumidas anteriormente.

[...]

Quanto ao disposto no parágrafo único do art. 42, a Consulta 660552 esclarece o conceito relativo ao termo “disponibilidade de caixa”, conforme transcrito a seguir:

[...]

A terceira e última questão a ser examinada diz respeito ao alcance da expressão “disponibilidade de caixa” constante do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ora sob comento.

Em princípio, e com fulcro nas disposições do parágrafo único do dispositivo legal em tela, disponibilidade de caixa não significa, apenas, saldo financeiro em conta, num dado momento.

A questão é mais complexa, e, consoante as disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a meu juízo, a intenção do Legislador foi garantir lastro de recursos financeiros para as obrigações de despesas assumidas no aludido período, e, por conseguinte, a respectiva quitação desses gastos, sem onerar a execução financeira do exercício financeiro seguinte.

Nesse diapasão, considerando uma situação dinâmica, isto é, com o orçamento ainda em execução, o Administrador, para assumir obrigação de despesa, por exemplo, em 1º de maio de seu último ano de mandato, deverá verificar, previamente, se poderá pagá-la.

Para tanto, deverá valer-se de fluxo financeiro ou de caixa, no qual deverá considerar, como ingresso de recursos, as disponibilidades de caixa em 30 de abril acrescidas da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. Do total da projeção do ingresso de recursos financeiros, ou disponibilidade de caixa bruta, deduzirá os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, entre os quais se incluem, e. g., os Restos a Pagar de exercícios anteriores. O resultado final dessas operações constituirá a disponibilidade de caixa a ser considerada para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, se a disponibilidade de caixa líquida apurada no fluxo financeiro for suficiente para pagar a despesa nova, o titular de Poder ou Órgão poderá assumi-la. Caso contrário, a obrigação de despesa nova não poderá ser assumida, sob pena de o Ordenador ser incurso em crime contra as finanças públicas, conforme previsão na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais).

[...]

Como muito bem pontuado pela Unidade Técnica, houve, em decorrência da pandemia, a instituição, pelo governo federal, do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) além de terem sido realizadas alterações na LRF.

Foram incluídos pela Lei Complementar n. 178/2020 ao artigo 65 da LRF os parágrafos 1º e 2º. O inciso II do § 1º dispõe que serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Este Tribunal, instado a se posicionar sobre a questão, por meio da Consulta 1092501, respondida em 4/11/2020, pontuou que:

estando decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional.

[...]

o excepcional afastamento das limitações do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, previsto no novo art. 65, § 1º, II, da mesma lei, pode ser aplicado para a adoção de ações de fomento à economia local, desde que haja regular justificativa, em que esteja demonstrada a relação dessa atuação com a mitigação dos efeitos econômicos, sociais e financeiros advindos da pandemia decorrente do coronavírus.

Com respaldo na legislação e jurisprudência acima citadas, do estudo elaborado pela Unidade Técnica extrai-se que o município inscreveu despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020, no montante de R\$ 2.187.365,26, de acordo com as informações prestadas via Sicom, apresentadas na Tabela 1, disponibilizada no SGAP às págs. 3 a 11 da peça n. 5, código do arquivo n. 2565697.

Desse total, o valor de R\$ 1.054.726,51 não foi considerado para o cálculo das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2020, por referir-se a gastos de natureza que não integram a apuração do limite pautado pelo art. 42, *caput*, da LRF, em consonância com a norma supracitada e com o entendimento deste Tribunal de Contas exarado nas Consultas n. 660.552/2002, 751.506/2008 e 885.864/2012, conforme demonstrado na Tabela 2, págs. 12 a 15 da peça n. 5 do SGAP, código do arquivo n. 2565697.

Assim sendo, as despesas remanescentes somaram R\$ 1.132.638,75 (R\$ 2.187.365,26 - R\$ 1.054.726,51), conforme demonstrado na Tabela 3, págs. 16 a 21 da peça n. 5 do SGAP, código do arquivo n. 2565697.

Na sequência da apuração, observei que foram subtraídas as despesas empenhadas até 30/4/2020, que também não se incluem na vedação em exame, no valor total de R\$ 317.613,18, conforme demonstrado Tabela 4, págs. 22 e 23 da peça n. 5 do SGAP, código do arquivo n. 2565697.

Portanto, as despesas que permaneceram sob análise passaram a totalizar o valor de R\$ 815.025,57 (R\$ 1.132.638,75 - R\$ 317.613,18), todas empenhadas a partir do dia 1º/5/2020, conforme discriminado na Tabela 5, págs. 24 a 28, e Tabela 6, págs. 29 a 41, da peça n. 5 do SGAP, código do arquivo n. 2565697.

Prosseguindo no estudo técnico, verifiquei que do total das despesas remanescentes (R\$ 815.025,57), foram excluídos, ainda, os gastos administrativos do órgão (pagamento de

faturas de serviços telefônicos, de serviços de internet e de serviços de cartório), no montante de R\$ 18.455,67, por não pertencerem ao grupo de despesas afetas à restrição imposta pelo art. 42, da LRF nos dois últimos quadrimestres.

Do mesmo modo, as despesas destinadas às ações de fomento à economia local e ao combate da pandemia provocada pelo COVID-19⁷ foram suprimidas da apuração, no valor de R\$ 47.131,60, em consonância com a Lei Complementar n. 173 de 27/5/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou a Lei Complementar n. 101/2000, além de outras providências, e segundo a orientação desta Corte de Contas sobre a matéria lançada na Consulta n. 1092501.

Logo, as despesas inscritas em restos a pagar de 2020, que permaneceram como objeto de exame, somaram o valor de R\$ 749.438,30 (R\$ 815.025,57 - R\$ 18.455,67 - R\$ 47.131,60).

Ainda, sobre esse novo valor apurado, a equipe da auditoria constatou despesas incluídas no valor de R\$ 321.381,51 decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período (até 30/04/2020) e, conseqüentemente, foram excluídas do cálculo.

Por fim, a equipe técnica verificou que o Município de Carmo da Mata contraiu, nos dois últimos quadrimestres do mandato do chefe do Executivo municipal, gestão 2017/2020, obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro dele no valor de R\$ 428.056,79 (R\$ 749.438,30 - R\$ 321.381,51), as quais seriam pagas no exercício seguinte com as fontes de recursos 100, 101, 102, 108, 129, 147, 153, 154, 155 e 159, conforme discriminado na Tabela 7, págs. 42 a 46 da peça n. 5 do SGAP, código do arquivo n. 2565697.

Contudo, ao confrontar tais despesas com a disponibilidade de caixa, ao final do exercício de 2020, das respectivas fontes de recursos (subitem 2.1.1.3 do relatório técnico às págs. 18 e 19, da peça n. 5, código do arquivo n. 2565697), ficou constatado que apenas existiam recursos suficientes nas fontes 129, 147, 153, 154 e 155, nas quais as despesas que seriam pagas por meio delas somavam o valor de R\$ 59.797,15. Portanto, as outras fontes de recursos indicadas não possuíam recursos suficientes para resguardar o pagamento dos gastos remanescentes no exercício seguinte, no total de R\$ 368.259,64 (R\$ 428.056,79 - R\$ 59.797,15) e, à vista disso, restou evidenciado que as respectivas despesas foram contraídas em afronta ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, conforme tabela de apuração final, pág. 58 da peça n. 5, código do arquivo n. 2565697, que sintetizo a seguir:

⁷ A situação de emergência e calamidade em saúde pública no Município de Carmo da Mata, em razão da pandemia de doença infecciosa viral respiratória – COVID-19, foi declarada por meio do Decreto n. 2.608/2000, publicado dia 17 de julho 2020.

Disponível em: < https://www.carmodamata.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Decreto_2608_2020?cdLocal=5&arquivo={8E2EDBB6-C58B-A17C-CDDC-D761CECE35CC}.pdf > Acesso em: 23 de março de 2022.

Tabela 1 – Despesas contraídas sem disponibilidade de caixa

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(1.002.999,17)	213.756,92	213.756,92
101	(143.920,08)	17.335,88	17.335,88
102	(837.709,23)	89.385,71	89.385,71
108	(23.753,34)	34.217,14	34.217,14
159	(230.074,53)	13.563,99	13.563,99
Total	(2.238.456,35)	368.259,64	368.259,64

Fonte: Tabela de apuração final, pág. 58 da peça n. 5, código do arquivo n. 2565697.

Tendo em vista a irregularidade, determinei à peça n. 10 do SGAP, código do arquivo n. 2617383, a citação do responsável que, apesar de regularmente citado, conforme AR disponível no SGAP código do arquivo n. 2639801, peça n. 12, não se manifestou, de acordo com o certificado disponível no SGAP, código do arquivo n. 2681524, peça n. 13.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas opinou, em seu parecer, disponibilizado no SGAP à peça n. 14, código do arquivo n. 2687041, pela comunicação ao Legislativo quanto à irregularidade do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, por consequente aplicação de multa no valor de R\$ 5.000,00, ao gestor e remessa dos autos ao *Parquet* para medidas cabíveis.

Nesse sentido, destaco o recente entendimento desta Câmara, na Auditoria n. 1107659, sessão do dia 26/4/2022 da Primeira Câmara, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, nos seguintes termos:

[...]

Impende ressaltar que **a responsabilidade fiscal é caracterizada pelas práticas adotadas pela Administração Pública que visam garantir a solidez e a sustentabilidade da política fiscal**, de modo a defender o cidadão, de hoje e de amanhã, por meio da **busca permanente do equilíbrio dinâmico entre receitas e despesas e da transparência do gasto público**.

O arcabouço legal que norteia a responsabilidade fiscal é a Lei Complementar n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), abrangendo todos os entes governamentais, na qual estão estabelecidas “*normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*”, e define, no § 1º do art. 1º, que:

§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.

Para o atingimento da “ação planejada e transparente” a que se refere o indigitado dispositivo legal, **existem mecanismos legais que são de observância obrigatória do gestor público**, razão pela qual entendo que, *in casu*, **está presente irregularidade grave na aplicação de recursos públicos**, mormente, pela manifesta desobediência às normas emanadas para o exercício do múnus público.

Como já pacífico em várias cortes de contas, inclusive nesta Casa e no Tribunal de Contas da União, aplica-se a Teoria da Culpa contra a Legalidade, isto é, quando o agente público age em desconformidade com o ordenamento jurídico assume, para si, o risco implícito em sua conduta (*culpa in re ipsa*). Grosso modo, ao contrário do particular, que se submete à

legalidade ampla, o gestor público tem sua conduta pré-determinada, ou melhor, depreendida diretamente do ordenamento jurídico.

É necessário deixar claro que a responsabilidade de gestor de recursos públicos perante a jurisdição de contas possui natureza peculiar, com contornos próprios. *Ex vi* do princípio da indisponibilidade do interesse público, o mero descumprimento de norma explícita em texto legal corresponde a uma negligência do responsável, *id est*, a culpa adviria do próprio descumprimento da norma vigente, porquanto a conduta do infrator estaria maculada com o que a doutrina convencionou chamar de culpa contra a legalidade.

A simples transgressão normativa que informava a conduta do agente público seria suficiente para materializar sua culpa *tout court*. Em outras palavras, diante da simples constatação de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele provar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, *numerus apertus*, a serem consideradas pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes.

Cumprir registrar, nesse cenário, que **o administrador público está obrigado a cumprir fielmente os mandamentos legais e basilares que regem sua atuação, como bem orienta o princípio da legalidade**, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição da República de 1988, segundo o qual o agente público somente pode agir de acordo e nos limites da lei. Desse modo, o gestor público tem sua conduta pautada pela legislação vigente e pela ordem jurídica nacional (princípio da juridicidade, na visão mais ampla do princípio da legalidade).

Portanto, a análise da legalidade do ato de gestão é oriunda da verificação da conformidade do ato praticado com a lei aplicável à espécie, independente do ânimo doloso ou culposo do agente público.

A manifesta violação de dispositivo legal a que o gestor estava obrigado, em virtude do mencionado princípio de alçada constitucional, implica na configuração de culpa grave por negligência, porquanto o agente público, ao contrário do particular, cuja conduta é autorizada desde que não vedada pelo ordenamento jurídico, deve pautar seus atos apenas segundo os permissivos legais. Quer dizer, a ética que baliza a conduta do agente público é apenas aquela de natureza estritamente jurídico-deontológica, e não as típicas da autonomia privada, denotando-se ser dever do gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo seu o ônus da prova.

Em se tratando da realização de despesas, devem ser, necessariamente, planejadas orçamentária e financeiramente. Notadamente, agiu o gestor municipal e ordenador de despesas, em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais, inobservando a responsabilidade que emana da própria investidura e exercício do cargo público.

Diante disso, sobressai da leitura dos autos que **o titular do Poder Executivo Municipal de Crisólita contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas, no montante de R\$281.434,98** (duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos), **que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito**, razão pela qual, acorde com o exame técnico – o qual adoto como razão de decidir –, concluo que houve **infringência à norma contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal**, ensejando a aplicação de **multa pessoal e individual** ao Senhor Aderlande Moreira Vilela, Prefeito do Município de Crisólita ao final da gestão 2017/2020, **no valor de R\$5.000,00**, em consonância com o art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Além disso, cito o voto da Auditoria n. 1107705, sessão no dia 3/5/2022 da Primeira Câmara, de relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, *in verbis*:

Desse modo, comprovou-se que o Município de Ladainha contraiu, nos dois últimos quadrimestres do ano de 2020, obrigações no valor de R\$156.060,97 sem disponibilidade de caixa suficiente para a sua devida quitação, em desconformidade com a orientação preconizada no art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00. Isso posto, acorde com as conclusões insertas no estudo técnico da equipe de auditoria, aplico multa de R\$2.000,00 ao responsável, então Prefeito Walid Nedir Oliveira, com supedâneo no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08.

Ademais, importante registrar que, após analisar o orçamento do município no exercício de 2020, para possível incidência do princípio da insignificância, constatei que a quantia de R\$ 368.259,64 relativa a despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato eletivo do chefe do Executivo Municipal, sem a respectiva disponibilidade financeira, em afronta ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, representou 1,10% do valor total das despesas executadas no exercício financeiro de 2020 pelo município de Carmo da Mata, correspondente ao montante de R\$ 33.258.037,67, conforme relatório Comparativo da Despesa Fixada com a Executada do Sicom.

Assim, entendo não ser cabível aplicar, no caso, o princípio da insignificância, uma vez que a importância excedente de R\$ 368.259,64, correspondente a 1,10% do total das despesas realizadas pelo município no exercício de 2020, extrapolou o percentual admitido (de até 1,00%) por esta Casa em casos análogos.

Por todo o exposto, acolho as conclusões insertas no relatório da equipe de auditoria e do *Parquet* de Contas, tendo em vista a verificação de obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato do chefe do Poder Executivo de Carmo da Mata, no montante de R\$ 368.259,64 (trezentos e sessenta e oito mil, duzentos e cinquenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para fazer face a tais despesas, em ofensa ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000. Ademais, diante da transgressão ao referido dispositivo legal, proponho a aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, ex-prefeito municipal, Sr. Almir Resende Júnior, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, proponho a rejeição da preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para julgamento dos atos de gestão praticados pelo prefeito, suscitada pelo *Parquet* Especial.

Proponho, ainda, a rejeição da preliminar de decretação de revelia do Sr. Almir Resende Júnior, requerida pelo Ministério Público de Contas, por considerar que a revelia daqueles que remaneceram inertes nos processos no âmbito deste Tribunal prescinde de decreto autônomo ou de decisão interlocutória do julgador, conforme regras e jurisprudência pertinentes.

No mérito, em razão da procedência do apontamento da auditoria de conformidade (subitem 2.1 do relatório técnico), proponho que seja julgado irregular o ato praticado pelo Sr. Almir Resende Júnior, prefeito de Carmo da Mata ao final da gestão 2017/2020, de contrair obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 368.259,64 (trezentos e sessenta e oito mil, duzentos e cinquenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), em ofensa ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000.

Ademais, diante do ato praticado com grave infração à norma legal, proponho a aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, Sr. Almir Resende Júnior, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo 1110042 – Auditoria
Inteiro teor do acórdão – Página 18 de 18

Intimem-se o responsável por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art.176, I, do Regimento Interno desta Corte.

* * * * *

kl/ms