

ACÓRDÃO Nº 05815/2023 - Tribunal Pleno

Processo nº 04023/2021 – Fase 4
Município São Miguel do Araguaia
Órgão Prefeitura Municipal
Assunto Recurso Ordinário – Contas de Governo
Período de Referência 2020
Recorrente Azaide Donizetti Borges Martins
Cargo Prefeita
CPF nº 477.147.941-00
Relator Conselheiro-Substituto Irany Júnior

EXERCÍCIO DE 2020. CONTAS DE GOVERNO. RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA IRREGULARIDADE INEXISTENTE. MULTA DESCONSTITUÍDA. RESSALVA MANTIDA.

1. Compete a este Tribunal: a) apreciar as contas dos Chefes do Poder Executivo, emitindo Parecer Prévio ao Poder Legislativo Municipal, para fins do art. 1º, I, g da Lei Complementar nº 64/1990; b) emitir Acórdão quanto as demais atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e Legislação vigente.

2. Conhece-se do Recurso Ordinário à decisão formulada no Parecer Prévio nº 00139/2022 e Acórdão AC nº 02118/2022, por observar os requisitos de admissibilidade na forma do art. 41 da Lei nº 15.958/2007.

3. No mérito, dá-se provimento no sentido de desconstituir a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2020, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$51.117.223,07.

4. Emite-se Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas de Governo do exercício de 2020, de responsabilidade do senhora Azaide Donizetti Borges Martins, Prefeita Municipal de São Miguel do Araguaia.

5. Emite-se Acórdão: 5.1) Declara inexistência de irregularidades; 5.2) Desconstituição das multas, 5.3) Mantém as demais disposições.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, que versam sobre **Recurso Ordinário** à decisão formulada no Parecer Prévio nº 139/2022 e Acórdão nº 02118/2022, ambos de 06/04/2022, exarados pelo Pleno deste Tribunal em virtude da apreciação das Contas de Governo do município de São Miguel do Araguaia, de responsabilidade da senhora Azíde Donizetti Borges Martins, prefeita,

diante das razões expostas na Proposta de Decisão nº 118/2023-GCSICJ, do Conselheiro Substituto Irany Júnior, Relator, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos membros integrantes do Pleno, consoante artigos 71, VIII, §3º c/c art. 75, da Constituição Federal:

I - CONHECER do Recurso Ordinário por atender aos requisitos de admissibilidade delineados no art. 41 da Lei Estadual nº 15.958/2007;

II - No mérito, DAR-LHE PROVIMENTO para reformar o Acórdão nº 02118/2022, no sentido de DESCONSTITUIR a irregularidade tangente à abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2020, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$51.117.223,07;

III – Declarar que na análise das contas de governo do município de São Miguel do Araguaia, relativas ao exercício de 2020, de responsabilidade de Azaide Donizetti Borges Martins, não foram constatadas irregularidades;

IV – DESCONSTITUIR a multa aplicada em desfavor da senhora Azaide Donizetti Borges Martins, Prefeita do Município de São Miguel do Araguaia no exercício de 2020, na forma abaixo:

| | |
|---|--|
| Responsável: | AZAIDE DONIZETTI BORGES MARTINS |
| CPF: | 477.147.941-00 |
| Conduta: | Realizar a abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, contrariando o disposto no art. 167, V da Constituição Federal de 1988 e art.42 da Lei nº 4320/1964. (Item 12.2). |
| Período da Conduta: | Exercício de 2020 |
| Nexo de Causalidade | A abertura de crédito adicional não amparada pela prévia autorização legislativa resultou em grave infração às normas legais, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4320/1964. |
| Culpabilidade | É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, pois deveria antes de realizar a abertura de créditos adicionais, observar se existia autorização legal com recursos disponíveis, em vez de emitir decreto executivo de abertura dos citados créditos sem Lei autorizadora com fontes de recursos existentes para seu suporte, gerando, por conseguinte, insuficiência de saldo orçamentário para sua realização/execução e descumprimento a Constituição Federal de 1988 e Lei nº 4320/1964. |
| Dispositivo legal ou normativo violado: | Inciso V do art. 167 da CF/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4320/1964. |
| Valor da Multa: | R\$ 370,15 (trezentos e setenta reais e quinze centavos), correspondente a 3% do valor indicado no caput do artigo 47-A da Lei Orgânica do TCMGO (R\$ 12.338,35), conforme previsto no inciso |

X do art. 47-A da LOTCMGO - Lei Estadual nº 15958/2007.

V - RESSALTAR que por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, este Acórdão não produz efeitos para os fins do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990;

VI - DESTACAR que as conclusões desta análise não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, denúncias ou tomada de contas;

VII - MANTER inalteradas as demais disposições do Acórdão recorrido.

À Superintendência de Secretaria para as providências.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS,
2 de Agosto de 2023.

Presidente: Joaquim Alves de Castro Neto

Relator: Irandy de Carvalho Júnior.

Presentes os conselheiros: Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Humberto Aidar, Cons. Joaquim Alves de Castro Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Irandy de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Henrique Pandim Barbosa Machado.

Votação: Votaram(ou) com o Cons. Sub. Irandy de Carvalho Júnior: Cons. Humberto Aidar, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

Votaram(ou) contra : Cons. Fabricio Macedo Motta, Cons. Francisco José Ramos.

PROPOSTA DE DECISÃO Nº 118/2023-GCSICJ

| | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| Processo nº | 04023/2021 – Fases 3 e 4 |
| Município | São Miguel do Araguaia |
| Órgão | Prefeitura Municipal |
| Assunto | Recurso Ordinário – Contas de Governo |
| Período de Referência | 2020 |
| Recorrente | Azaide Donizetti Borges Martins |
| Cargo | Prefeita |
| CPF nº | 477.147.941-00 |
| Relator | Conselheiro-Substituto Irany Júnior |

EXERCÍCIO DE 2020. CONTAS DE GOVERNO. RECURSO ORDINÁRIO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO. APROVAÇÃO COM RESSALVAS. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA IRREGULARIDADE INEXISTENTE. MULTA DESCONSTITUÍDA. RESSALVA MANTIDA.

1. Compete a este Tribunal: a) apreciar as contas dos Chefes do Poder Executivo, emitindo Parecer Prévio ao Poder Legislativo Municipal, para fins do art. 1º, I, g da Lei Complementar nº 64/1990; b) emitir Acórdão quanto as demais atribuições que lhe são conferidas pela Constituição e Legislação vigente.

2. Conhece-se do Recurso Ordinário à decisão formulada no Parecer Prévio nº 00139/2022 e Acórdão AC nº 02118/2022, por observar os requisitos de admissibilidade na forma do art. 41 da Lei nº 15.958/2007.

3. No mérito, dá-se provimento no sentido de desconstituir a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2020, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$51.117.223,07.

4. Emite-se Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas de Governo do exercício de 2020, de responsabilidade do senhora Azaide Donizetti Borges Martins, Prefeita Municipal de São Miguel do Araguaia.

5. Emite-se Acórdão: 5.1) Declara inexistência de irregularidades; 5.2) Desconstituição das multas, 5.3) Mantém as demais disposições.

I - RELATÓRIO

1.1 Do Objeto

Tratam-se os autos de **Recurso Ordinário** à decisão formulada no Parecer Prévio nº 00139/2022 e Acórdão nº 02118/2022, ambos de 06/04/2022, exarados pelo Pleno deste Tribunal em virtude da apreciação das Contas de Governo do município de São do Miguel do Araguaia, de responsabilidade de Azaide Donizetti Borges Martins, Prefeita, via procurador.

1.2 Da Instrução do Feito

2. A instrução do Recurso ocorreu mediante os documentos às fls. 1/07 - Fase 3, contendo as razões pelas quais o recorrente questiona a decisão do Parecer Prévio.

3. O feito foi apresentado pela própria senhora Azaide Donizetti Borges Martins, prefeita do município de São Miguel do Araguaia no quadriênio de 2017/2020.

1.3 Da Tramitação

4. O expediente foi autuado sob o nº 04023/2021 – Fase 3, em 15/06/2022, conforme o Termo de Anexação de Fase nº 00575/2022 (fl. 08- Fase 3).

5. O Setor de Recursos da Divisão de Notificação exarou a Informação de Prazo Recursal nº 0299/2022, em 20/06/2022 (fl. 09 - Fase 3), atestando a tempestividade do Recurso Ordinário.

6. A Presidência da Corte, em face da Informação da Divisão de Notificação deste Tribunal, com fulcro no art. 210, III, §1^o do Regimento Interno, no uso de suas atribuições legais e regimentais, recebeu o Recurso, via Despacho nº 02686/2022, de 29/06/2022 (fl. 11 - Fase 3), confiando-me sua relatoria, nos termos dos artigos 210, §2^o e 226^o do Regimento Interno.

7. Posteriormente os autos foram encaminhados a Secretaria de Recursos para sequenciamento do feito.

1.4 Das Razões Recursais Apresentadas pelo Recorrente

8. Inicialmente, destaca-se que o autor se manifestou quanto a irregularidade 12.2, bem como a irregularidade ressalvada item 12.7 pelo Acórdão objeto deste recurso.

9. Os argumentos apresentados serão expostos no tópico a seguir, juntamente com análise da Unidade Técnica.

1.5 Das Manifestações da Secretaria de Recursos

10. Inicialmente a Secretaria de Recursos manifestou-se por meio do Certificado nº 344/2022, de 28/07/2022, pelo não provimento do Recurso Ordinário, o Parecer Prévio pela Rejeição das referidas contas, em vista da permanência da irregularidade no Item 12.2 (Realizar a abertura de crédito adicional sem autorização legislativa,

¹Art. 210. Das decisões proferidas pelo Tribunal cabem os seguintes recursos:

III – Recurso Ordinário; [...]

§ 1º Os recursos serão formulados em petição, endereçada ao **Presidente do Tribunal**, a quem cabe exercer o **juízo de admissibilidade** quanto aos aspectos da tempestividade, capacidade postulatória, formalização e cabimento, devendo dela constar os fundamentos de fato e de direito e o nova decisão. [...]

§ 2º Os Recursos Ordinário e de Revisão e os Embargos de Divergência serão apreciados pelo Tribunal Pleno e as suas distribuições não poderão recair no relator da decisão recorrida. [...]

³ **Art. 226.** Das decisões proferidas pelas Câmaras e pelo Tribunal Pleno cabe Recurso Ordinário, com efeito suspensivo do cumprimento do acórdão, resolução ou parecer prévio recorridos, e interruptivo dos demais prazos recursais, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte ou pelo Ministério Público de Contas, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, contado da intimação da decisão recorrida.

contrariando o disposto no art. 167, V da Constituição Federal de 1988 e art.42 da Lei nº 4320/1964), com Ressalva do item 12.7 e a manutenção da multa.

11. A parte interessada solicitou à esta Relatoria a juntada de novos documentos, no intuito de sanear a falha apontada no item 12.2. Ato contínuo, por meio do Despacho 81/2022, de 16/08/2022, demos sequência ao feito e retornamos os presentes autos à consideração da Secretaria de Recursos.

12. Analisadas as novas alegações do autor, a Secretaria de Recursos, manifestou-se, via Certificado nº 443/2022, no qual manteve a mesma opinião exarada no Certificado nº 344/2022, com a seguinte argumentação:

Portanto, no presente caso, no qual se verifica que a iniciativa do Poder Executivo de buscar junto ao Poder Legislativo a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares, de modo retroativo, só ocorreu no segundo exercício financeiro (2022) após o encerramento do exercício de referência (2020), nitidamente com vistas tão somente a regularizar situação de fato detectada na prestação de contas com implicação no julgamento das contas do Chefe de Governo, esta especializada entende que não cabe no caso a aplicação do Enunciado de Súmula nº 02/19.

Ainda que o Poder Legislativo Municipal tenha aprovado a Lei nº 1066/2022, de 8/7/2022, com efeitos retroativos a 1º/1/2020, legal e tecnicamente cumpre ao órgão de controle externo manifestar seu parecer pela rejeição das contas em razão do descumprimento da exigência constitucional que prevê as condições regulares para a execução orçamentária de cada exercício financeiro, deixando a cargo do referido Poder Legislativo o julgamento final sobre as contas do Chefe de Governo como é de sua competência.

No que se refere à documentação juntada posteriormente, por autorização do Conselheiro Relator (fls. 19/21, vol. 1, F3), para além do posicionamento técnico antes referido, dado que não foram trazidos fatos novos ao processo, adita-se o que segue:

a) o recorrente tão somente trouxe aos autos cópia da Lei nº 1066/2022, de 8/7/2022, a qual, entretanto, já havia sido considerada na análise de mérito acima, a partir da verificação de sua edição no site oficial da municipalidade (fls. 12/13, vol. 1, F3); neste sentido, esta especializada já manifestou suficientemente seu entendimento acerca dos limites de aplicação do Enunciado de Súmula nº 2/19, RA TCM nº 190/2019, o qual é reafirmado nesta oportunidade.

Do exposto, a irregularidade foi **MANTIDA**

1.6 Da Manifestação do Ministério Público de Contas

13. O Parquet Especial - por meio do Parecer nº 2133/2022, de 18/09/2022 (fl. 27 - Fase 3) v- corroborou integralmente a manifestação da Secretaria de Recursos.

1.7 Da Sessão de Julgamento

14. Conclusos os autos, examos a Proposta de Decisão nº 200/2022, apresentada à Sessão Plenária de 23/11/2022, acolhendo os posicionamentos exarados pela Secretaria de Recursos e Ministério Público de Contas.

15. O processo foi objeto de pedido de vista pelo Conselheiro Valcenor Braz, que o devolveu sem manifestação na Sessão Plenária de 08/03/2023.

16. Em função de solicitação das partes para apresentação de novas informações, retirou-se os autos de pauta.

17. Efetuada a juntada dos documentos às fls. 40/52 – Fase 3, mediante autorização da Relatoria, encaminhou-se novamente os autos à Secretaria de Recursos para apreciação técnica.

1.8 Da Manifestação Conclusiva da Secretaria de Recursos

18. Analisadas as novas alegações do autor, a Secretaria de Recursos manteve no Certificado nº 143/2023 (fl. 23/26 - Fase 3) o posicionamento exarado nas manifestações anteriores.

19. A Unidade Técnica entende que a Lei nº 1.066/2022 contraria as disposições do art. 167, V, da CF/88 e do Enunciado de Súmula nº 02/19, aprovado pela Resolução Administrativa nº 190/2019, dada a produção de efeitos em exercício diverso da sua edição.

1.9 Da Manifestação Final do Ministério Público de Contas

20. O Parquet Especial - por meio do Parecer nº 700/2023, de 17/04/2023 (fl. 59 - Fase 3) - corroborou integralmente a manifestação da Secretaria de Recursos

21. Em seguida vieram-me, os autos.

22. É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Preliminares

2.1.1. Da Competência do Tribunal

23. Conforme o art. 31⁴, §1º da Constituição Federal, quando da existência Tribunal de Contas dos Municípios, atribuiu-lhes competência para auxiliar as Câmaras Municipais no exercício do Controle Externo.

24. A Lei Estadual nº 15.958/2007, Lei Orgânica do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em seu art. 1º, inciso I⁵, o define como órgão de Controle Externo, ao qual compete, dentre outras atribuições, a de apreciar e emitir parecer prévio nas contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal.

2.1.2. Dos Recurso Ordinário

25. O Recurso Ordinário poderá ser interposto em face das decisões proferidas pelas Câmaras e pelo Tribunal Pleno, com efeito suspensivo do cumprimento do acórdão, resolução ou parecer prévio recorridos, e ainda, com efeito interruptivo sobre os demais prazos recursais, nos termos do art. 41 da LOTCMGO.

⁴ Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

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

⁵ Art. 1º Ao Tribunal de Contas dos Municípios, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida neste Regimento:

I – apreciar e emitir parecer prévio nas contas anuais de governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal; [...] (Lei nº 15.958/07)

2.1.3. Da Competência do Pleno

26. O Regimento Interno desta Corte, aprovado pela Resolução Administrativa nº 73/2009, define que as deliberações sobre Recurso Ordinário são de competência privativa do Tribunal Pleno⁶.

2.1.4. Da Competência do Relator

27. A competência firmou-se pela designação da Presidência, em conformidade com o art. 210, § 3º e 226 do Regimento Interno, que determinam a distribuição do Recurso Ordinário a Conselheiro Relator ou a Conselheiro-Substituto Relator diverso daquele que houver elaborado o voto ou a proposta de decisão.

2.1.5. Da Admissibilidade dos Recurso Ordinário

28. O Recurso Ordinário foi apresentado tempestivamente, sendo recebido pela Presidência deste Tribunal, com fulcro no art. 41 da Lei Orgânica deste Tribunal, a qual entendeu estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade constantes no artigo 226 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

29. Constata-se que foram atendidos os pressupostos objetivos tangentes à tempestividade e à regularidade formal. Quanto aos pressupostos subjetivos, está presente o interesse da parte, sendo esta legítima para agir, inexistindo fato extintivo ou impeditivo.

2.2. Do Mérito

30. Quanto ao mérito, nos termos do Parecer Prévio - PP nº 00139/2022 e do Acórdão nº 02118/2022, este Tribunal manifestou ao poder legislativo municipal parecer pela rejeição das contas de governo do município de São Miguel do Araguaia, relativas ao exercício de 2020.

31. Tal decisão foi motivada em razão da constatação de que a abertura de créditos adicionais suplementares, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$51.117.223,07, superou os limites fixados na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, Lei nº 957/2019, bem como o valor de R\$12.335.402,25, autorizado mediante lei específica no mês de novembro de 2020, Lei nº 989/2020.

32. O relatório de controle de suplementação extraído do SICOM evidencia a referida falha:

| Mês | Sup.Total | Autorizações(Novas) | Saldo |
|-----------|--------------|---------------------|---------------|
| LOA | - | 0,00* | - |
| Janeiro | 6.264.988,29 | 0,00 | -6.264.988,29 |
| Fevereiro | 998.849,27 | 0,00 | -7.263.837,56 |
| Março | 1.485.190,07 | 0,00 | -8.749.027,63 |

⁶ Art. 9º Compete privativamente ao Tribunal Pleno:

[...]

II – deliberação sobre os recursos ordinários, embargos de declaração, embargos de divergência e recurso de revisão; (RI)

| Mês | Sup.Total | Autorizações(Novas) | Saldo |
|----------|--------------|---------------------|----------------|
| Abril | 1.896.469,00 | 0,00 | -10.645.496,63 |
| Mai | 1.995.593,27 | 0,00 | -12.641.089,90 |
| Junho | 3.195.687,01 | 0,00 | -15.836.776,91 |
| Julho | 3.621.562,74 | 0,00 | -19.458.339,65 |
| Agosto | 4.191.194,50 | 0,00 | -23.649.534,15 |
| Setembro | 4.663.202,97 | 0,00 | -28.312.737,12 |
| Outubro | 7.444.097,11 | 0,00 | -35.756.834,23 |
| Novembro | 6.783.894,52 | 12.335.402,25 | -30.205.326,50 |
| Dezembro | 8.576.494,32 | 0,00 | -38.781.820,82 |

Fonte: Sicom

33. A execução orçamentária sem autorização legislativa configura descumprimento aos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64 c/c art. 167, V da Constituição Federal.

34. O recorrente, em sua defesa, postulou que encaminhou ao poder legislativo municipal projeto de lei visando obter autorização para abertura de créditos adicionais suplementares no limite de 50% da despesa fixada no orçamento anual de 2020, com efeitos retroativos a 1º/1/2020.

35. De modo a comprovar suas alegações, anexou cópia do Projeto de Lei nº 1289, de 25/3/2022, e respectiva mensagem, bem como cópia do Projeto de Lei nº 1289, de 25/3/2022, protocolizado na Câmara Municipal em 28/3/2022.

36. Em solicitação posterior, o recorrente solicitou a juntada de documentos contendo todo o processo legislativo que precede a sanção da **Lei nº 1.066/2022**, que autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 50% da despesa fixada no orçamento anual de 2020, com efeitos retroativos a 01/01/2020.

37. A manifestações do recorrente destacam o argumento apresentado ao poder legislativo na mensagem referente ao Projeto de Lei nº 1.289, a saber:

O Poder Legislativo ao aprovar a Lei Orçamentária Anual de 2020, que foi elaborada em 2019, com as estimativas com base nas despesas e receitas de 2018 e sobre a qual houve aumento de arrecadação (e, conseqüente despesas), involuntariamente alterou parte do art 5º do Projeto de Lei, não deixando de forma explícita a autorização legislativa para abrir naquele orçamento créditos adicionais suplementares até o limite de 50%, conforme contava do PL original à época encaminhado.

O presente projeto de lei visa adequar o orçamento aprovado à vontade do legislador à época que consistia da autorização ao chefe do Poder Executivo de realizar suplementação até o limite de 50% do valor fixado na LOA, mediante a alteração de saldo de várias dotações, em especial as de folha de pagamento, aquisição de medicamentos, contratos com profissionais da saúde, merenda escolar, transporte escolar, materiais de expedientes e outras dotações necessárias, sem as quais a Administração não teria êxito para o enfrentamento das adversidades de um ano de muitas dificuldades, especialmente com a proliferação da Pandemia ocasionada com a Covid-19. (sic)

38. A Secretaria de Recursos, em sua manifestação técnica, observa que a Lei nº 1.066/2022 contraria as disposições do art. 167, V, da CF/88 e do Enunciado

de Súmula nº 02/19, aprovado pela Resolução Administrativa nº 190/2019, motivo pelo qual ratifica-se a análise do mérito do Certificado nº 443/2022.

39. Dispõe o Enunciado de Súmula nº 02/19 que:

Na ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares cujos valores excedam o autorizado na Lei Orçamentária Anual – LOA, **havendo edição de Lei Municipal posterior, com efeito retroativo, aprovada no mesmo exercício financeiro, admite-se a ressalva dessa irregularidade em Parecer Prévio**, independentemente da aplicação de penalidades cabíveis no caso” (grifos constam do original)

40. A Relatoria diverge do posicionamento exarado pela Secretaria de Recursos.

41. Entende-se que o TCMGO deve afastar do caso em apreço a aplicação do Enunciado de Súmula nº 02/19.

42. A Lei nº 957, de 26/12/2019, que estima a receita e fixa a despesa do município de São Miguel do Araguaia para o exercício financeiro de 2020, estabeleceu em seu art. 5º a seguinte redação:

Art. 5º - O Chefe do Poder Executivo poderá, **sempre, mediante prévia autorização legislativa**, abrir créditos adicionais de natureza suplementar para o reforço de dotações dos orçamentos de suas respectivas competências, com base no art. 165, § 8º da Constituição Federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total Geral das despesas fixadas do Município, dos Fundos, Fundações, Poder Legislativo e Autarquias, utilizando-se do produto de anulação parcial ou total da dotações disponíveis por real economia, da reserva de contingência, do excesso de arrecadação e superávit financeiro verificado no presente exercício.

43. No Projeto de Lei nº 1154, de 22/08/2019, do qual originou-se a Lei nº 957/2019, no referido artigo constava a seguinte redação:

Art. 5º - O Chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais, de natureza suplementar para reforço das dotações dos orçamentos de suas respectivas competências, com base no Art. 165 § 8º da Constituição Federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total Geral das despesas fixadas do Município, dos Fundos, Fundações, Poder Legislativo e Autarquias, utilizando-se do produto de anulação parcial ou total das dotações disponíveis por real economia, da reserva de contingência e do excesso de arrecadação e superávit financeiro, verificado no presente exercício.

44. Entende esta Relatoria que a simples inserção da expressão: **“sempre, mediante prévia autorização legislativa”**, sem que houvesse a readequação da redação, resultou em imprecisão no dispositivo do art. 5º da Lei nº 957/2019, o que dificultou a interpretação pela administração.

45. Ademais, tal autorização prévia, no montante de 50% do total das despesas fixadas já era costumeira naquela legislatura desde o orçamento para o exercício de 2017, conforme demonstrado a seguir:

| Exercício | Diploma | Dispositivo | Redação |
|-----------|----------|-------------|--|
| 2017 | 827/2016 | Art. 5º | A Chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais, de natureza suplementar para reforço das dotações dos |

| | | | |
|-------------|----------|---------|--|
| | | | orçamentos de suas respectivas competências, com base no Art. 165 § 8º da Constituição Federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total Geral das despesas fixadas do Município, dos Fundos, Fundações, Poder Legislativo e Autarquias, utilizando-se do produto de anulação parcial ou total das dotações disponíveis por real economia, da reserva de contingência e do excesso de arrecadação e superávit financeiro, verificado no presente exercício. |
| 2018 | 865/2017 | Art. 5º | A Chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais, de natureza suplementar para reforço das dotações dos orçamentos de suas respectivas competências, com base no Art. 165 § 8º da Constituição Federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total Geral das despesas fixadas do Município, dos Fundos, Fundações, Poder Legislativo e Autarquias, utilizando-se do produto de anulação parcial ou total das dotações disponíveis por real economia, da reserva de contingência e do excesso de arrecadação e superávit financeiro, verificado no presente exercício. |
| 2019 | 921/2018 | Art. 5º | O Chefe do Poder Executivo poderá abrir créditos adicionais, de natureza suplementar para reforço das dotações dos orçamentos de suas respectivas competências, com base no Art. 165 § 8º da Constituição Federal, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total Geral das despesas fixadas do Município, dos Fundos, Fundações, Poder Legislativo e Autarquias, utilizando-se do produto de anulação parcial ou total das dotações disponíveis por real economia, da reserva de contingência e do excesso de arrecadação e superávit financeiro, verificado no presente exercício. |

Fonte: Leis Orçamentárias.

46. Acrescenta-se, ainda, que a situação de emergência causada pela pandemia de COVID-19, ocorrida no exercício de 2020, acarretou outras necessidades que levaram os gestores a promoverem diversas modificações no decorrer da execução do orçamento.

47. Impactos na arrecadação, as demandas provenientes da área da saúde, as novas estratégias adotadas para a área da educação, os esforços direcionados a contenção da disseminação do vírus, exigiram a reordenação orçamentária de modo a realocar recurso para atender as diversas ações da administração municipal, sem que houvesse tempo hábil para buscar autorizações junto ao Poder Legislativo.

48. Extrai-se, também, dos dados que integram a prestação de contas relativas ao exercício de 2020, que o montante fixado para realização de despesas

foi de R\$95.296.354,89⁷, enquanto que o montante da despesa empenhada no período foi de R\$85.440.725,35, ou seja, a despesa realizada foi inferior à despesa fixada.

| | |
|---------------------------------------|------------------|
| (a) Despesa Fixada (LOA + Lei 989/20) | R\$95.296.354,89 |
| (b) Despesa Total Realizada | R\$85.440.725,35 |
| (a – b) Saldo Orçamentário | R\$9.855.629,54 |

Fonte: Sicom.

49. Ainda no que se refere a execução orçamentária, é necessário trazer à baila a receita total realizada no exercício de 2020, no montante de R\$92.191.314,83, que comparado ao montante da despesa realizada (R\$85.440.725,35), perfaz superávit de R\$6.750.589,48.

| | |
|-----------------------------|------------------|
| (c) Receita Total Realizada | R\$92.191.314,83 |
| (d) Despesa Total Realizada | R\$85.440.725,35 |
| (a – b) Superávit | R\$6.750.589,48 |

Fonte: Sicom.

50. Tais constatações devem ser observadas para efeito de apreciação das presentes contas, em consideração ao art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujos dispositivos estabelecem a orientação das decisões de maneira objetiva pelos aspectos práticos, jurídico e administrativos dos fatos apreciados.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

51. Considerando-se, portanto, a abertura de créditos adicionais suplementares, autorizadas, no valor de R\$41.118.007,50, na **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, Lei nº 957/2019, bem como o valor de R\$12.335.402,25, autorizado mediante Lei nº 989/2020, no mês de novembro de 2020, depreende-se que não

⁷ Dotação atualizada informada no Balanço Orçamentário – Anexo 12.

houve realização de despesas sem autorização legislativa, conforme se observa na tabela a seguir:

| Mês | Sup.Total | Autorizações | Saldo |
|-----------|--------------|---------------|---------------|
| LOA | - | 41.118.007,50 | 41.118.007,50 |
| Janeiro | 6.264.988,29 | 0,00 | 34.853.019,21 |
| Fevereiro | 998.849,27 | 0,00 | 33.854.169,94 |
| Março | 1.485.190,07 | 0,00 | 32.368.979,87 |
| Abril | 1.896.469,00 | 0,00 | 30.472.510,87 |
| Maió | 1.995.593,27 | 0,00 | 28.476.917,60 |
| Junho | 3.195.687,01 | 0,00 | 25.281.230,59 |
| Julho | 3.621.562,74 | 0,00 | 21.659.667,85 |
| Agosto | 4.191.194,50 | 0,00 | 17.468.473,35 |
| Setembro | 4.663.202,97 | 0,00 | 12.805.270,38 |
| Outubro | 7.444.097,11 | 0,00 | 5.361.173,27 |
| Novembro | 6.783.894,52 | 12.335.402,25 | 10.912.681,00 |
| Dezembro | 8.576.494,32 | 0,00 | 2.336.186,68 |

Fonte: Sicom

52. Conclui-se, portanto, ante aos argumentos expostos, que inexistente a falha indicada no Parecer Prévio nº 00139/2022 c/c Acórdão nº 02118/2022, o que resulta na aprovação das contas em apreço.

53. Destaca-se, a permanência da ressalva à falha indicada no item 2 do Acórdão nº 02118/2022:

DECLARAR que foi constatada a seguinte irregularidade, que foi **ressalvada**:

Item 12.7 do **Certificado nº 30/2022**: Apresentar o relatório exarado pelo Controle Interno, contendo: a) avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos do Município; b) avaliação da gestão dos administradores públicos municipais; c) aferição da consistência e da adequação do controle exercido sobre as operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município e d) manifestação acerca do cumprimento das normas da LC nº 101/2000 (LRF), conforme previsto na alínea "d" do inciso XV do art. 15-B da IN TCMGO nº 8/2015

III - PROPOSTA

Diante do exposto, amparado na fundamentação supra, nos termos do artigo 85, § 1º da Lei nº 15.958/2007 e do art. 83 do Regimento Interno, regulamentado pela Resolução Administrativa nº 232/2011, proponho que este Tribunal Pleno adote as minutas que submeto à sua deliberação no sentido de:

3.1 Do Acórdão

I - CONHECER do Recurso Ordinário por atender aos requisitos de admissibilidade delineados no art. 41 da Lei Estadual nº 15.958/2007;

II - No mérito, DAR-LHE PROVIMENTO para reformar o Acórdão nº 02118/2022, no sentido de DESCONSTITUIR a irregularidade tangente à abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2020, por decreto do Chefe de Governo, no montante de R\$51.117.223,07;

III – Declarar que na análise das contas de governo do município de São Miguel do Araguaia, relativas ao exercício de 2020, de responsabilidade de Azaide Donizetti Borges Martins, não foram constatadas irregularidades;

VI – DESCONSTITUIR a multa aplicada em desfavor da senhora Azaide Donizetti Borges Martins, Prefeita do Município de São Miguel do Araguaia no exercício de 2020, na forma abaixo:

| | |
|---|--|
| Responsável: | AZAIDE DONIZETTI BORGES MARTINS |
| CPF: | 477.147.941-00 |
| Conduta: | Realizar a abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, contrariando o disposto no art. 167, V da Constituição Federal de 1988 e art.42 da Lei nº 4320/1964. (Item 12.2). |
| Período da Conduta: | Exercício de 2020 |
| Nexo de Causalidade | A abertura de crédito adicional não amparada pela prévia autorização legislativa resultou em grave infração às normas legais, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 4320/1964. |
| Culpabilidade | É razoável afirmar que era exigível do responsável conduta diversa daquela que ele adotou, pois deveria antes de realizar a abertura de créditos adicionais, observar se existia autorização legal com recursos disponíveis, em vez de emitir decreto executivo de abertura dos citados créditos sem Lei autorizadora com fontes de recursos existentes para seu suporte, gerando, por conseguinte, insuficiência de saldo orçamentário para sua realização/execução e descumprimento a Constituição Federal de 1988 e Lei nº 4320/1964. |
| Dispositivo legal ou normativo violado: | Inciso V do art. 167 da CF/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4320/1964. |
| Valor da Multa: | R\$ 370,15 (trezentos e setenta reais e quinze centavos), correspondente a 3% do valor indicado no caput do artigo 47-A da Lei Orgânica do TCMGO (R\$ 12.338,35), conforme previsto no inciso IX do art. 47-A da LOTCMGO - Lei Estadual nº 15958/2007. |

V - RESSALTAR que por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, este Acórdão não produz efeitos para os fins do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990;

VI - DESTACAR que as conclusões desta análise não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, denúncias ou tomada de contas;

VII - MANTER inalteradas as demais disposições do Acórdão recorrido.

3.2 Do Parecer Prévio

I - CONHECER do Recurso Ordinário, por atender aos requisitos de admissibilidade delineados no art. 41 da Lei Estadual nº 15.958/2007;

II - No mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL para reformar o Parecer Prévio nº 00139/2022, no sentido de emitir parecer pela APROVAÇÃO COM RESSALVA das contas de governo do município de São Miguel do Araguaia, relativas ao exercício de 2020, de responsabilidade de Azaide Donizetti Borges Martins;

III - SOLICITAR à Câmara de Vereadores que comunique ao Tribunal de Contas dos Municípios o resultado do julgamento das Contas de Governo em questão, inclusive com a remessa do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara;

IV - REGISTRAR que, na aferição da prestação de contas, os documentos constantes do Balanço Físico e as informações apresentadas ao SICOM foram considerados sob aspecto da veracidade ideológica presumida;

V - DESTACAR que as conclusões desta análise não elidem responsabilidade por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, denúncias ou tomada de contas.

Gabinete do Conselheiro Substituto Irany de Carvalho Júnior, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, aos 11 de julho de 2023.

Irany de Carvalho Júnior
Conselheiro Substituto
Relator