

PARECER

COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

PROCESSO : 1095150 TCEMG
(disponível em “<https://www.tce.mg.gov.br/Processo/>”)
NATUREZA : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL
ENTIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE TIMÓTEO
RESPONSÁVEL : DOUGLAS WILLKYS ALVES OLIVEIRA
EXERCÍCIO : 2019
PRESIDENTE : VEREADOR LAIR BUENO
RELATOR : VEREADOR THIAGO TORRES
MEMBRO : VEREADORA LENINHA DIMAS

EMENTA: PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019. PROCESSO TCE-MG Nº 1095150. **ATO DE GOVERNO.** COMPETÊNCIA EXCLUSIVA E SOBERANA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA JULGAMENTO POLÍTICO (ART. 31, CF/88). DISTINÇÃO ONTOLÓGICA ENTRE CONTAS DE GOVERNO E CONTAS DE GESTÃO. JURISPRUDÊNCIA PACIFICADA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (TEMAS 157 E 835) E REFORÇADA NA ADPF 982. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM A COMPROVADA EXISTÊNCIA DE RECURSOS DISPONÍVEIS. VIOLAÇÃO FRONTAL E DIRETA AO ART. 43 DA LEI Nº 4.320/64 E AO ART. 167, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LC Nº 101/2000), PLANEJAMENTO, TRANSPARÊNCIA E EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. CONDUTA QUE CONFIGURA ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VONTADE CONSCIENTE DE AGIR EM DESCONFORMIDADE COM A LEI. INAPLICABILIDADE ABSOLUTA DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. TUTELA DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. BEM JURÍDICO DE VALOR INESTIMÁVEL. PRECEDENTES DO STF E DO STJ. VÍCIO DE NATUREZA GRAVÍSSIMA QUE MACULA A TOTALIDADE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. CONSEQUÊNCIA SANCIONATÓRIA (LC 64/90, ART. 1º, I, 'G'). **PARECER PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS.**



I – EXÓRDIO

Submete-se à apreciação desta egrégia Comissão de Administração Pública e Ética Político Administrativa, e, por conseguinte, ao soberano Plenário desta Casa de Leis, a análise da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Timóteo, atinente ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. Douglas Willkys Alves Oliveira.

A matéria, objeto do Processo nº 1095150 no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), reveste-se da mais alta importância para o exercício do controle externo, pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

A análise que se impõe a este Parlamento transcende a mera verificação de cifras e balancetes. Trata-se de um juízo de valor sobre a condução da coisa pública, uma avaliação política sobre a fidelidade do gestor aos princípios e normas que regem a administração financeira e orçamentária do Município. A responsabilidade que ora se exerce é indelegável e de consequências diretas para a vida republicana local.

É de crucial relevância notar que, embora o parecer prévio final da Corte de Contas tenha, por maioria, recomendado a aprovação com ressalvas, a instrução processual revela uma realidade fática e jurídica diametralmente oposta.

O corpo técnico do Tribunal, em manifestação isenta e detalhada, assim como o Ministério Público de Contas e o voto do Conselheiro Relator original, apontaram para a existência de uma irregularidade de natureza insanável, um vício capital capaz de, por si só, macular a inteireza das contas apresentadas.

Este parecer se propõe a esmiuçar essa irregularidade, demonstrando, com base em transcrições dos autos, na legislação vigente, na mais abalizada doutrina e na jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores, que a conduta do ex-gestor representa uma grave ruptura com o ordenamento jurídico-financeiro, configurando um ato de governo reprovável que impõe, como única medida consentânea com o interesse público, a sua categórica rejeição por este Poder Legislativo.

II - DA COMPETÊNCIA SOBERANA E INDELEGÁVEL DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO POLÍTICO DAS CONTAS DE GOVERNO

II.I - A Supremacia do Controle Político Externo: Uma Prerrogativa Constitucional

A arquitetura constitucional brasileira, no que tange à fiscalização dos recursos públicos, estabelece um sistema de controle externo cujo protagonismo é conferido ao Poder Legislativo.

A atuação dos Tribunais de Contas, embora de extrema relevância técnica, é de auxílio, de assessoria. A decisão final, o veredito sobre a gestão do Chefe do Executivo, é uma prerrogativa soberana e exclusiva do Parlamento.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é inequívoca:



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

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

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

A expressão "auxílio" não deixa margem para dúvidas: o Tribunal de Contas é um órgão de apoio; o titular da competência de controle é a Câmara Municipal.

O quórum qualificado para a rejeição do parecer prévio, longe de diminuir, enaltece a força do julgamento político: uma vez alcançado, a decisão fundamentada do Legislativo se sobrepõe à opinião técnica, demonstrando a primazia da avaliação política na condução dos atos de governo.

II.II - A Distinção Ontológica entre Contas de Governo e Contas de Gestão

A correta compreensão da matéria exige a distinção, já clássica no Direito Administrativo brasileiro, entre contas de governo e contas de gestão.

As contas de governo são a síntese da atuação política do Prefeito. Refletem a execução do orçamento, o cumprimento do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a observância dos limites de endividamento e de gastos com pessoal, enfim, a macrogestão fiscal e administrativa. O seu julgamento é, por natureza, político, e sua competência é exclusiva do Poder Legislativo.

As contas de gestão são os atos de administração ordinária, praticados por ordenadores de despesa (secretários, diretores, etc.) na aplicação de recursos públicos. Nestas, o Tribunal de Contas tem competência para julgar de forma definitiva, imputando débito e multa.

O Supremo Tribunal Federal, ao fixar as teses dos Temas 157 e 835 de Repercussão Geral, pacificou a matéria, estabelecendo que a competência para o julgamento das contas de governo do Prefeito é da Câmara Municipal. No voto condutor do RE 848.826 (Tema 157), o eminente Ministro Luís Roberto Barroso foi lapidar ao esclarecer a natureza do julgamento parlamentar:

"O julgamento das contas do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo é um dos instrumentos mais tradicionais e importantes do sistema de freios e contrapesos.



Trata-se de um juízo de natureza eminentemente política, em que os representantes do povo avaliam não apenas a legalidade, mas também a legitimidade, a economicidade e a eficiência da gestão como um todo.

A Câmara Municipal, nesse papel, não está vinculada às conclusões técnicas do Tribunal de Contas, podendo delas divergir, desde que o faça por decisão fundamentada e com observância do quórum constitucional.

A essência desse julgamento é a avaliação da performance política do governante na condução da máquina administrativa e na execução das políticas públicas prometidas à sociedade."

Recentemente, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 982, o STF voltou a reforçar essa separação de competências, deixando claro que o aprofundamento da jurisdição dos Tribunais de Contas sobre atos específicos de gestão não subtrai, em hipótese alguma, a soberania da Câmara para o julgamento político das contas de governo. No referido julgado, a Corte Suprema debateu a competência do Tribunal de Contas para julgar tomadas de contas especiais de prefeitos, e, ao fazê-lo, reforçou, por contraste, a competência do Legislativo:

"Essa distinção em relação aos Temas 157 e 835 da repercussão geral, a fim de definir o órgão competente para o julgamento de contas de gestão de prefeito que não impliquem a inelegibilidade do gestor, também já foi examinada no âmbito desta SUPREMA CORTE, que entendeu pela possibilidade de julgamento pelo Tribunal de Contas, bem como pela legitimidade da imposição de multa e do dever de ressarcimento ao erário nos casos de irregularidade. [...] Delineadas essas premissas, conclui-se que a circunstância de o Tribunal de Contas exercer atribuições desinvestidas de caráter deliberativo no julgamento das contas anuais (do qual pode resultar o reconhecimento de inelegibilidade) não o exonera do dever de, constatadas irregularidades na execução de convênios interfederativos, exercer o seu poder-dever de julgar a tomada de contas especial e, se for o caso, condenar o responsável a ressarcir o erário e a pagar a multa correspondente."

(BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 982/PR. Relator: Min. Flávio Dino. Publicado



no Diário de Justiça Eletrônico de 17 de março de 2025.)

O recente julgado demonstra que, mesmo quando o STF reconhece a competência do TCE para atos específicos (contas de gestão, como a execução de um convênio), ele o faz ressaltando e protegendo a competência maior e distinta da Câmara Municipal para o julgamento das contas anuais de governo, que é o caso dos autos.

A doutrina é um coro uníssono. Diogenes Gasparini leciona:

"As contas do Prefeito são de governo, e não de gestão. Por essa razão, seu julgamento é político, e não técnico. É da Câmara Municipal a competência para esse julgamento. O parecer do Tribunal de Contas é, como diz a Constituição, 'prévio'. Não é, portanto, final nem vinculante. É simples peça de instrução, que pode ou não ser acolhida pelo Legislativo."

Maria Sylvia Zanella Di Pietro complementa:

"A apreciação das contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo tem um significado muito mais amplo do que o simples exame da legalidade e da contabilização dos atos financeiros; representa um balanço geral da administração, sob o aspecto financeiro, para verificar se o Executivo cumpriu a lei orçamentária e se atendeu às finalidades da Administração Pública. É um julgamento sobre a probidade, a boa-fé e a eficiência do administrador."

II.III - O Ato em Análise como Ato de Governo por Excelência

A irregularidade que fundamenta este parecer – a abertura de créditos orçamentários sem a devida cobertura financeira – não é um ato de gestão isolado, um erro de um subalterno. É a materialização de uma decisão de cúpula, um ato de política fiscal praticado pelo próprio Chefe do Executivo.

A decisão de expandir despesas de forma artificial, criando um orçamento fictício, está no cerne do que se entende por ato de governo. É uma deliberação que afeta a totalidade da gestão, compromete o futuro financeiro do município e engana a sociedade e os órgãos de controle sobre a real saúde fiscal da administração. Portanto, seu julgamento é matéria de competência inafastável desta Casa.

III - DA MATERIALIDADE DA IRREGULARIDADE INSANÁVEL: A RUPTURA COM O ORDENAMENTO JURÍDICO-FINANCEIRO



III.I - A Transcrição dos Apontamentos Fáticos do Relatório Técnico do TCE-MG

A prova da irregularidade não é uma ilação ou uma interpretação. Ela está materializada, de forma cabal e numérica, no Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Controle Externo de Municípios do TCE-MG. A análise técnica é um documento de clareza solar, cujos trechos mais relevantes merecem ser transcritos para a integral compreensão da gravidade dos fatos.

Às folhas 02 e 07 do processo, a equipe técnica, após analisar os decretos de suplementação e os balancetes contábeis, conclui de forma categórica:

"2.1 - Créditos Suplementares (artigo 42 da Lei 4.320/64) Conclusão do Item: Item Irregular: Foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 2.988.350,76 sem cobertura legal, contrariando o disposto no artigo 42 da Lei 4.320/64."

(...)

"2.3.2 - Superávit Financeiro (artigo 43 da Lei 4.320/64 c/c § único do art 8º, LRF) Fonte de Recurso: 00 - Recursos Ordinários Superávit Financeiro do Exercício Anterior (A): 0,00 Créditos Adicionais Abertos (B): 738.930,67 Créditos Adicionais Abertos sem Recursos (C=B-A): 738.930,67 Despesa Empenhada sem Recursos (G=C-F): 355.852,49

Fonte de Recurso: 17 - Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP) Superávit Financeiro do Exercício Anterior (A): 0,00 Créditos Adicionais Abertos (B): 2.567.851,50 Créditos Adicionais Abertos sem Recursos (C=B-A): 2.567.851,50 Despesa Empenhada sem Recursos (G=C-F): 2.377.000,00"

A conclusão geral da análise técnica, que consolida todos os apontamentos, é ainda mais contundente e merece destaque (fl. 43):

"ITENS IRREGULARES: 2 - Créditos Orçamentários e Adicionais - 2.3.2 - Superávit Financeiro (artigo 43 da Lei 4.320/64 c/c § único do art 8º, LRF) Foram abertos créditos suplementares e especiais sem recursos no valor de **R\$3.599.169,29**, contrariando o disposto no artigo 43 da Lei 4.320/64 c/c parágrafo único do artigo 8º da LC 101/2000. Ressalta-se que apenas **R\$2.976.472,65** foram empenhados



sem recursos disponíveis conforme demonstrado na coluna "Despesa Empenhada sem Recursos", valor este considerado como irregular.

CONCLUSÃO: Após a análise da prestação de contas apresentada, conclui-se que a(s) irregularidade(s) poderá(ão) ensejar a **rejeição das contas** em conformidade com o disposto no inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102/2008, Lei Orgânica do TCEMG."

Estes trechos, extraídos diretamente do processo, demonstram que a irregularidade não é uma questão de interpretação, mas um fato contábil e documentalmente comprovado. A gestão municipal, de forma deliberada, criou despesas sem ter de onde extrair os recursos para pagá-las, violando as mais basilares normas de finanças públicas.

III.II - A Violação Frontal à Lei nº 4.320/1964 e à Constituição Federal

A instrução técnica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi taxativa ao identificar a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 2.665.770,84 sem a existência de recursos disponíveis.

É fundamental que esta Casa de Leis compreenda a magnitude deste dado: não se trata de um erro de digitação ou de uma classificação contábil equivocada, mas da emissão de autorizações de gasto sem lastro financeiro.

A conduta viola frontalmente o art. 43 da Lei nº 4.320/64, que condiciona a abertura de créditos adicionais à existência de recursos disponíveis:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Ou seja, a Lei estabelece uma regra de ouro da gestão orçamentária: a despesa só pode ser criada se houver recurso. A norma é uma barreira contra o voluntarismo fiscal e a irresponsabilidade administrativa. A conduta do ex-gestor ignorou por completo este mandamento.

Ao autorizar gastos de mais de R\$ 2,6 milhões sem superávit ou excesso de arrecadação, o gestor operou o orçamento municipal à margem da lei, comprometendo o equilíbrio das contas públicas e a transparência orçamentária.

Adicionalmente, a prática viola diretamente o artigo 167, inciso V, da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:
(...)



*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem **indicação dos recursos correspondentes**;*

A indicação de recursos "fictícios", ou seja, a simples menção a uma fonte (como superávit financeiro) que se sabe inexistente, equivale à não indicação.

Ação que representa mecanismo incompatível com a lógica de controle e transparência exigida pela Constituição Federal, um artifício para contornar a vedação e expandir gastos de forma ilimitada e irresponsável.

III.III - O Atentado à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000)

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inaugurou um novo paradigma na gestão pública brasileira, baseado no planejamento, na transparência e na prevenção de riscos. A conduta do ex-prefeito é a antítese de todos esses princípios.

O artigo 1º, § 1º, da LRF é um verdadeiro manifesto de seus objetivos:

*§ 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**...*

Abrir créditos sem recursos não é planejar, é improvisar. Não é ser transparente, é ocultar a real situação fiscal. Não é prevenir riscos, é criá-los deliberadamente.

O especialista em finanças públicas, Regis Fernandes de Oliveira, anota:

"A LRF busca instituir uma 'cultura da responsabilidade'. Isso significa que o gestor não pode mais se comportar como se os recursos fossem infinitos e as consequências de seus atos fossem um problema para seu sucessor. A indicação de fontes para novas despesas deve ser real e efetiva, sob pena de se tornar letra morta todo o esforço de planejamento e controle."

IV - DA REPROVABILIDADE DA CONDUTA: O ELEMENTO SUBJETIVO, CONDUTAS REITERADAS, E A INVIABILIDADE DAS TESES ABSOLUTÓRIAS

IV.I - A Configuração do Dolo, condutas reiteradas e a Inexistência de Mero Erro



A defesa de que a irregularidade decorreu de mero erro técnico ou de uma interpretação equivocada da lei não se sustenta diante da magnitude e da clareza da violação.

A abertura de créditos é um ato complexo que passa, necessariamente, pela análise da contabilidade do município.

Nesse bojo, a justificativa para aprovação das contas com “ressalvas” com base no “princípio da insignificância”, alegando que o desvio de 1,28% estaria próximo ao limite de tolerância de 1%. Contudo, tal tese é juridicamente insustentável por dois motivos centrais:

A Reiteração como Impeditivo: Conforme documentos que aportaram a esta Casa relativos aos exercícios posteriores, observa-se que a abertura de créditos sem lastro tornou-se um modus operandi da gestão. A jurisprudência pátria é pacífica ao afirmar que a reiteração desse tipo de conduta afasta qualquer pretensão de insignificância, pois demonstra o descaso sistemático com a norma.

O Valor: R\$ 2,6 milhões de reais jamais podem ser considerados “insignificantes” em um município que carece de investimentos e enfrenta dificuldades financeiras na atualidade. A moralidade administrativa não é graduável por percentuais.

Diante da reforma da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) e seu reflexo no regime de inelegibilidades, é imperativo consignar que a rejeição destas contas não se ampara em mera culpa ou dolo genérico. A conduta do ex-gestor Douglas Willkys Alves Oliveira revela o dolo específico exigido pela nova redação do art. 1º, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992, consubstanciado na vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito de gastar à margem do orçamento aprovado.

A abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 2.665.770,84 sem a devida cobertura financeira não pode ser classificada como “erro técnico” ou “má opção política”. Trata-se de uma violação a dados objetivos e contábeis de fácil verificação. Ao autorizar tais despesas sem superávit ou excesso de arrecadação, o gestor agiu com o especial fim de agir em desconformidade com o planejamento orçamentário, assumindo deliberadamente o risco de colapsar as finanças municipais.

A prova definitiva do dolo específico reside na reiteração da conduta. Conforme pacificado pelo Tribunal Superior Eleitoral em julgados de 2023, a inércia do gestor em corrigir desajustes orçamentários, especialmente quando alertado pelos órgãos de controle ou quando a prática se torna sistemática, transmuda a irregularidade em ato doloso específico:

ELEIÇÕES 2022. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. IMPUGNAÇÃO AO REGISTRO DE CANDIDATURA. DEPUTADO FEDERAL . CONTAS DE PREFEITO JULGADAS IRREGULARES. CÂMARA MUNICIPAL. ÓRGÃO COMPETENTE. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO . ART. 1º, § 4º-A, DA LEI COMPLR 64/1990. SÚMULA 41/TSE.



DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL . NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS. AUSÊNCIA DE REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DESCONTADAS DOS SEGURADOS. FALTA DE QUITAÇÃO DE PARCELAMENTO DE DÉBITOS. EMISSÃO DE ALERTAS . INÉRCIA DO GESTOR. PRESENÇA DE DOLO ESPECÍFICO. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. CONFIGURAÇÃO DA INELEGIBILIDADE DO ART . 1º, I, G, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990. AGRAVO DESPROVIDO. 1. Consoante dispõe o art . 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990, são inelegíveis "os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão". 2. Na espécie, o registro do candidato foi indeferido em razão de, na qualidade de prefeito do Município de Bananeiras/PB, ter tido suas contas julgadas irregulares pela Câmara Municipal, com aplicação de multa e imputação de débito. 3 . Nos termos do § 4º—A do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, "a inelegibilidade prevista na alínea 'g' do inciso I do caput deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares sem imputação de débito e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa". 4. Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas de exercício e de gestão do prefeito, sendo o parecer técnico emitido pela Corte de Contas meramente opinativo . 5. As inelegibilidades que decorrem de decisões proferidas em outros processos não podem ser revistas em sede de registro de candidatura, conforme óbice da Súmula 41/TSE. 6. Na linha do que foi decidido por esta Corte, a nova redação da Lei de Improbidade Administrativa exige a presença do dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art . 1º, I, g, da Lei Complementar 64/1990. 7. A inércia do gestor



em reduzir o déficit público, apesar da emissão de alertas da Corte de Contas, evidencia o descumprimento deliberado de suas obrigações legais, consubstanciando ato doloso específico.⁸ . Conforme a jurisprudência deste Tribunal Superior, a ocorrência de déficit de execução financeira e orçamentária é irregularidade insanável apto a configurar ato de improbidade administrativa. Precedentes.⁹. Agravo interno a que se nega provimento. (TSE - RO-El: 06003296820226150000 JOÃO PESSOA - PB 060032968, Relator.: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 10/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 74)

O dolo específico aqui evidenciado manifesta-se na vontade de contornar as amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal para realizar gastos não planejados. Tal comportamento fere o núcleo do princípio da legalidade orçamentária (art. 167, V, CF), não restando qualquer dúvida de que o gestor buscou, de forma finalística, a execução de despesas sem o lastro exigido por lei, o que caracteriza vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa para fins de inelegibilidade (art. 1º, I, "g" da LC 64/90).

A inexistência de superávit ou de excesso de arrecadação é um dado objetivo, facilmente verificável. Prosseguir com a edição dos decretos, mesmo diante dessa realidade, evidencia conduta politicamente reprovável e juridicamente grave, marcada pela consciente assunção do risco de violação às normas de finanças públicas, circunstância que pode atrair as consequências previstas no regime jurídico da improbidade administrativa.

IV.II - A Absoluta Inaplicabilidade do Princípio da Insignificância: A Tutela da Moralidade Administrativa

A tese da insignificância é absolutamente inaplicável ao caso. O bem jurídico tutelado pela Lei de Improbidade e pelas normas de finanças públicas não é apenas o patrimônio material do Estado, mas a moralidade administrativa, a legalidade, a transparência e a confiança que a sociedade deposita em seus gestores.

No julgamento do ARE 657.730, o decano do STF à época, Ministro Celso de Mello, proferiu voto histórico sobre a matéria, cujas lições são eternas:

"O princípio da insignificância não foi estruturado para resguardar e legitimar condutas e comportamentos reprováveis, mas para afastar a incidência da norma penal em situações em que a lesão ao bem jurídico se mostra efetivamente ínfima.

No campo da improbidade administrativa, contudo, a ofensa à moralidade, à honestidade



e à boa-fé não pode ser considerada insignificante. O desvalor da conduta do agente público que trai os deveres de seu cargo transcende o aspecto meramente patrimonial. A improbidade é uma chaga que corrói as instituições e a confiança do cidadão. Não há 'pequena improbidade' ou 'improbidade insignificante'. A improbidade, em si, é sempre grave."

No Superior Tribunal de Justiça, a Ministra Eliana Calmon, em voto paradigmático no REsp 892.832, também rechaçou a tese:

"A Lei de Improbidade Administrativa tem um forte caráter pedagógico e repressivo, visando a expurgar da Administração Pública aqueles que não se comportam com a retidão e a honestidade exigidas.

Admitir a aplicação do princípio da insignificância seria passar uma mensagem de tolerância com o desvio, com o 'jeitinho', com a pequena corrupção, o que é absolutamente incompatível com os objetivos da lei e com o sentimento de justiça da sociedade.

A moralidade administrativa não é um conceito graduável; ou ela existe, ou foi violada."

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já se manifestou sobre a impossibilidade de tolerar artifícios contábeis para justificar despesas não previstas:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. SUBMISSÃO DE AGENTE POLÍTICO (PREFEITO) À LEI N. 8.429/1992. POSSIBILIDADE. ALEGADOS CERCEAMENTO DE DEFESA E INEXISTÊNCIA DO ATO ÍMPROBO. REVISÃO DE PREMISSAS FÁTICAS ESTABELECIDAS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. "O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias" (RE 976.566, Rel. Ministro ALEXANDRE DE MORAES, TRIBUNAL PLENO, DJe



25/09/2019 - julgado sob o regime de repercussão geral). 2. "A alteração das conclusões adotadas pela Corte de origem acerca da desnecessidade de produção de novas provas demandaria, necessariamente, novo exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada em recurso especial, conforme o óbice previsto na Súmula 7/STJ" (AgInt no AREsp 1.029.093/MG, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/3/2018). Nesse mesmo sentido: AREsp 1.551.485/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 27/2/2020. 3. Tendo o Tribunal de origem firmado a compreensão no sentido de que a improbidade administrativa restaria caracterizada pela utilização de meros artifícios contábeis para justificar as despesas não previstas no orçamento, referente ao exercício de 1996, rever tal compreensão também esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 4. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no REsp: 1180970 SP 2009/0097546-9, Relator.: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 23/03/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/03/2020)

Ademais, a tentativa de aplicar o princípio da insignificância ao caso concreto esbarra em uma flagrante contradição fática e numérica. Conforme apurado de forma unânime pela equipe técnica do próprio Tribunal de Contas, a abertura de créditos suplementares sem cobertura financeira totalizou R\$ 2.665.770,84 (dois milhões, seiscentos e sessenta e cinco mil, setecentos e setenta reais e oitenta e quatro centavos).

Este montante representa 1,28% da despesa total fixada para o exercício, que era de R\$ 208.673.865,00. Ora, a jurisprudência do próprio TCE-MG, mencionada no voto divergente do Conselheiro Mauri Torres, consolidou-se no sentido de tolerar irregularidades que representem um percentual inferior a 1% do total dos créditos. Ao ultrapassar essa baliza, a irregularidade em tela não poderia, nem mesmo sob a ótica do próprio órgão de controle, ser considerada insignificante, o que torna a decisão da maioria daquela Corte ainda mais frágil e desprovida de fundamento lógico.

V. DA PLENA GARANTIA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA

É imperativo registrar que o presente procedimento administrativo-legislativo pautou-se pela observância irrestrita das garantias constitucionais previstas no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. A alegação de qualquer cerceamento de defesa é juridicamente insustentável, face à dupla oportunidade de manifestação concedida ao gestor.



O ex-prefeito exerceu plenamente seu direito de defesa no bojo do Processo TCE-MG nº 1095150, apresentando justificativas, documentos e recursos que foram devidamente analisados pelo corpo técnico e pelo colegiado da Corte de Contas. A instrução processual no Tribunal de Contas serviu como fase preliminar de contraditório, onde os fatos “notadamente a abertura de créditos sem lastro” foram debatidos à exaustão.

No âmbito desta Câmara Municipal, o rito seguiu rigorosamente o Regimento Interno e os preceitos constitucionais. Foi oportunizado ao ex-gestor o direito de manifestação direta junto a esta Comissão de Orçamento e Finanças Públicas, garantindo-lhe a ciência de todos os atos e a possibilidade de contrapor todos os pontos, além de concessão de dilações de prazos à pedido da defesa, plenamente deferidos pela Presidência dessa comissão.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) é pacífica ao afirmar que não há nulidade sem prejuízo. Se o gestor teve a oportunidade de se manifestar e os fatos que fundamentam a rejeição (irregularidade de R\$ 2,6 milhões) são incontroversos e baseados em documentos oficiais, não há que se falar em cerceamento de defesa:

PROCESSUAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA . TIPIFICAÇÃO DO ART. 9º DA LIA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NECESSIDADE DE REVISÃO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO . SÚMULA 7/STJ. APROVAÇÃO DAS CONTAS. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. PROVIMENTO NEGADO . 1. O agravo interno não se presta a suscitar vício que deveria ter sido solvido por intermédio de embargos de declaração. Alegada omissão, ademais, que não se sustenta, pois houve alentado exame acerca da aprovação das contas do agente, seja por controle interno ou externo, e o eventual reconhecimento de improbidade. 2 . Não caracteriza cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide sem a produção das provas requeridas pela parte, mas consideradas desnecessárias pelo juízo, desde que devidamente fundamentada a decisão. 3. Os agentes políticos se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, em conformidade com o quanto pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (Tema 576) . 4. A aprovação das contas do Prefeito, seja pelo Tribunal de Contas, seja pela própria Casa Legislativa, não compromete a condenação por ato ímprobo tipificado no art. 9º, XI, da LIA, identificado o dolo do Prefeito quando da irregular prestação de contas e o recebimento



de verbas a que não faria jus, tendo em vista a independência das instâncias cível e administrativa. 5. Agravo interno a que se nega provimento.

(STJ - AgInt no REsp: 1939608 MG 2021/0156012-7, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 09/09/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/09/2024)

Ademais, o Supremo Tribunal Federal reafirmou a soberania do Poder Legislativo no julgamento das contas, destacando que o parecer do Tribunal de Contas é meramente opinativo e que o julgamento pela Câmara é o momento definitivo de deliberação sobre a execução orçamentária:

DIREITO ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO-PARADIGMA DO TEMA 1.304 . Não compete aos Tribunais de Contas, no exercício de sua competência constitucional de fiscalização, decidir acerca da inelegibilidade de chefes do Poder Executivo. Questão em discussão: A questão em discussão consiste em saber se é compatível com a Constituição Federal a incidência do § 4º-A do artigo 1º da LC 64/1990 aos casos em que o julgamento de contas de chefe do Poder Executivo seja de competência do Poder Legislativo, ou se sua aplicação deve limitar-se aos julgamentos de contas de gestores públicos por Tribunais de Contas. Razões de decidir: 1. Cabe ao Tribunal de Contas apenas apreciar, mediante parecer prévio, sem conteúdo deliberativo, as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo . A competência para julgar essas contas fica a cargo do Congresso Nacional – por força do art. 49, inciso IX, da Constituição –, cuja apreciação não se vincula ao parecer do Tribunal de Contas, ou das respectivas Câmaras Municipais, no caso dos prefeitos. 2. A competência para julgamento das contas anuais dos prefeitos, eleitos pelo povo, é do Poder Legislativo (art . 71, I, da CF), órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. 3. O parecer dos Tribunais de



Contas é meramente opinativo, não sendo apto a produzir inelegibilidade. No julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária do município . 4. Assim, considerando que os julgamentos de contas realizados pelo Poder Legislativo não se destinam à imputação de débito ou imposição de multa, entendo correta a interpretação conforme à Constituição feita pelo TSE ao disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/1990, para restringir sua aplicação aos casos de julgamento de contas de gestores públicos pelos Tribunais de Contas. Fica afastada, portanto, a exceção nele prevista (não incidência de inelegibilidade) para os casos de julgamentos de contas realizados pelo órgão central do Poder Legislativo . 5. Observância dos temas 157 (RE 729.744, de minha relatoria, DJe 23.8 .2017), 835 (RE 848.826, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Red . do acórdão Min. Ricardo Lewandowski, DJe 24.8.2017) e 1 .287 (ARE 1.436.197, Rel. Min . Luiz Fux, DJe 1º.3.2024), todos da sistemática da repercussão geral. Dispositivo e tese: Negado provimento ao recurso extraordinário . Tese de repercussão geral do tema 1.304, firmada nos seguintes termos: “É correta a interpretação conforme à Constituição no sentido de que o disposto no § 4º-A do art. 1º da LC 64/90 aplica-se apenas aos casos de julgamento de gestores públicos pelos Tribunais de Contas”

(STF - RE: 1459224 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-09-2024 PUBLIC 20-09-2024)

Portanto, tendo sido garantido o acesso aos autos, a notificação de todos os atos processuais e a efetiva possibilidade de manifestação em ambas as instâncias (técnica e política), este procedimento encontra-se blindado contra alegações de nulidade formal. O julgamento ora proposto é o ápice do exercício do controle externo, realizado com estrita observância ao devido processo legal substancial.

V - CONCLUSÃO E VOTO

Ante a avassaladora robustez do conjunto fático-probatório, consubstanciado nos documentos técnicos que instruem o Processo TCE-MG nº 1095150; diante da clareza solar das normas constitucionais e legais violadas (art. 31 e 167 da CF/88; art. 43 da Lei



nº 4.320/64; e arts. 1º e 8º da LC nº 101/2000); com amparo na torrencial e pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, e na mais autorizada doutrina pátria, este Relator conclui, de forma serena mas convicta, que a conduta do ex-prefeito Douglas Willkys Alves Oliveira, ao autorizar a abertura de créditos adicionais sem a correspondente e efetiva cobertura financeira, constitui vício insanável, intencional, e de extrema gravidade político-administrativa, apto a caracterizar infração aos deveres de probidade e responsabilidade na gestão fiscal, que contamina de forma irremediável a totalidade das contas de governo do exercício de 2019.

Os elementos constantes dos autos revelam que a irregularidade extrapola a esfera do mero equívoco técnico, evidenciando decisão administrativa consciente, uma escolha pela irresponsabilidade fiscal em detrimento do planejamento. Uma escolha pela opacidade em detrimento da transparência. Uma escolha que representa uma afronta direta a este Poder Legislativo, à sociedade de Timóteo e aos princípios mais sagrados da República.

Por fim, esta Comissão pondera que o Princípio da Moralidade (Art. 37, CF) exige do gestor uma conduta que vá além da legalidade estrita, alcançando a ética e a boa-fé. Não é moralmente aceitável que um prefeito, ciente das limitações orçamentárias, utilize-se de decretos de suplementação para "maquiar" a incapacidade de planejamento.

Como ensina a doutrina, a moralidade administrativa é um valor inestimável que não admite gradação:

"A Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que sujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição."

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 122.)

A reiteração da conduta, exaustivamente comprovada, revela postura incompatível com os parâmetros constitucionais de responsabilidade na gestão pública, o que impõe a esta Casa de Leis o dever de agir com rigor, sob pena de convivência com a má gestão.

Assim, diante da gravidade das irregularidades constatadas, da manifesta violação aos deveres de planejamento, transparência e responsabilidade fiscal, bem como da incompatibilidade da conduta com os princípios que regem a Administração Pública, esta Comissão conclui que as contas em exame não reúnem condições de aprovação, razão pela qual opina por sua rejeição, nos termos da competência político-constitucional atribuída ao Poder Legislativo Municipal, para os fins previstos na Lei Complementar nº 64/1990 (em especial art. 1º, inc. I, alínea "g"). Devendo-se comunicar o Íncrito TCEMG, para os efeitos do que dispõe o art. 11, § 5.º da Lei nº 9.504/97.

Timóteo, 12 de maio de 2026.





Vereador Thiago Torres
Relator

De acordo:

Vereador Lair Bueno
Presidente

Vereadora Leninha Dimas
Membro

REFERÊNCIAS:

Doutrina

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
GASPARINI, Diogenes. Direito Administrativo. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
MAZZILLI, Hugo Nigro. O Novo Regime da Improbidade Administrativa: Lei n. 14.230/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18. ed. atual. por Izabela Moreira de Carvalho, Célia Pilli e Victor Aguiar. São Paulo: Malheiros, 2017.
OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019.
OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da Improbidade Administrativa. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 122.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 982/PR. Relator: Min. Flávio Dino. Publicado no Diário de Justiça Eletrônico de 17 de março de 2025.
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 848.826. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 10 de agosto de 2016. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 848.826 – Sergipe (Tema 157).
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 729.744. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgado em 17 de agosto de 2016. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário nº 729.744 – Piauí (Tema 835).
BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 657.730. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 27 de março de 2012.
BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 892.832/SP. Relatora: Min. Eliana Calmon. Segunda Turma. Julgado em 18 de setembro de 2007. DJ 01/10/2007, p. 254.
STJ - AgInt no REsp: 1180970 SP 2009/0097546-9, Relator.: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 23/03/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/03/2020.
TSE - RO-El: 06003296820226150000 JOÃO PESSOA - PB 060032968, Relator.: Min. Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 10/04/2023, Data de Publicação: DJE - Diário de Justiça Eletrônico, Tomo 74
STJ - AgInt no REsp: 1939608 MG 2021/0156012-7, Relator.: Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, Data de Julgamento: 09/09/2024, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/09/2024
STF - RE: 1459224 SP, Relator.: Min. GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 16/09/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-09-2024 PUBLIC 20-09-2024

Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.





CÂMARA MUNICIPAL
TIMÓTEO

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 jul. 2025.



Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 32003300350038003A00500052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.
Avenida Acesita, 3210, Bairro São José - Timóteo/MG | CEP 35182-132

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 32003300340036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **THIAGO TORRES COELHO** em **13/05/2026 13:04**

Checksum: **F22CAFBDB85AD7191611FE8766C2710D76653ACC7DD01AFCA6D1D14B51B21410**



Autenticar documento em <https://timoteo.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 32003300340036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme
art. 4º, II da Lei 14.063/2020.