TRIBUNAL DE CONTAS MINAS GERAIS fl. ___

Processo:	**987436**
Natureza:	**REPRESENTAÇÃO**
Representante:	Armando Jardim Paixão
Representado:	Aécio Silva Jardim
Procedência:	Prefeitura Municipal de Araçuaí
Procuradores:	David Sena de Aguilar – OAB/MG 89856; Geidson de Jesus Ramos Cabral – OAB/MG 97219; Bruno Augusto Guedes – OAB/MG 135622; César Henrique de Sena Campos – OAB/MG 153454; Danilo Augusto de Sena Campos – OAB/MG 164552; Hamilton Roque Miranda Pires – OAB/MG 58496; Luiz Paulo Alves de Sá – OAB/MG 146734; Marco Antônio de Almeida Dias Chaves – OAB/MG 160092
MPTC:	Sara Meinberg
RELATOR:	CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

SEGUNDA CÂMARA – 24/9/2020

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO EM FINAL DE MANDATO. AUSÊNCIA DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA LIQUIDAÇÃO SUBSEQUENTE. CONCEITO DE CONTRAIR DESPESA. RESPONSABILIDADE DO GESTOR. CONTROLE DOS GASTOS. MECANISMOS DA LRF. ART. 41 DA LEI COMPLEMENTAR N° 101/2000 COMO FUNDAMENTO. DISPOSITIVO NORMATIVO VETADO. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA. ART. 55, III, "B", 3 E 4 DA LEI COMPLEMENTAR N° 101/2000. REPRIMENDA À CONDUTA DO GESTOR. AUSÊNCIA DE DOCUMENTAÇÃO QUE COMPROVE O ALEGADO. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL ÀS CONTAS DE 2012. NÃO IMPEDIMENTO À ANÁLISE POR MEIO DE REPRESENTAÇÃO. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. NÃO CONSIDERAÇÃO APENAS DO VALOR DO DANO. NECESSIDADE DE QUE OS FATOS SEJAM IRRELEVANTES E COM POTENCIAL LESIVO DESCONSIDERÁVEL. RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO. ERRO GROSSEIRO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. MULTA.

1. O mero argumento de crise econômica não afasta do gestor o dever de controle e contingenciamento dos gastos públicos.
2. Considerando que dispositivos normativos vetados pelo Executivo Federal não retêm eficácia, estes não devem ser aceitos como fundamento de defesa.
3. A elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, principalmente no que tange à inscrição de despesas em Restos a Pagar, é atividade que exige prudência da Administração, haja vista o reflexo de tal procedimento no planejamento orçamentário de gestões futuras.
4. O conceito de contrair obrigação de despesa não se confunde com empenhamento ou liquidação, aquele se refere a contratação de pessoal, obra pública, parcelamento de dívidas, entre outras.
5. O princípio da insignificância, no âmbito do Direito Administrativo, não se refere apenas a valor do dano ou sua representação monetária, mas a outros critérios de lesividade e ofensa ao bem jurídico tutelado.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

6. Mesmo que o Tribunal tenha emitido parecer favorável às contas do Município do exercício de 2012, nada impede a análise o uso de outros mecanismos de controle sobre o exercício, sobretudo quando não contidos no escopo.

7. O descumprimento da norma trazida no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n° 101/2000, seja por erro grosseiro ou dolo, implica imposição de multa.

ACÓRDÃO

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

I) julgar procedente a presente Representação, conforme entendimentos do órgão técnico e do *Parquet,* visto que o representado, Sr. Aécio Silva Jardim, ex-Prefeito Municipal de Araçuaí, demonstrou ter atuado em evidente inobservância do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, contraindo despesas sem a correspondente disponibilidade financeira em final de mandato;

II) aplicar multa ao representado no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) com espeque no art. 85, II, da Lei Complementar n° 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

III) determinar a intimação da parte e de seus procuradores da presente decisão, nos termos do art. 166, § 1°, I e II, c/c art. 364 do Regimento Interno desta Corte;

IV) determinar o arquivamento dos autos, com fundamento no art. 176, I, do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz, ficando vencido o primeiro.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 24 de setembro de 2020.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente e Relator

(*assinado digitalmente*)

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SEGUNDA CÂMARA – 25/6/2020

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Sr. Armando Jardim Paixão, Prefeito Municipal de Araçuaí, face ao Sr. Aécio Silva Jardim, Prefeito do Município durante o exercício de 2012, por meio da qual noticia suposto descumprimento ao mandamento do art. 42 da Lei Complementar n° 101/2000, visto que o representado, no exercício supracitado, supostamente contraiu despesas em seus dois últimos quadrimestres, cujo pagamento não foi devidamente efetuado e sem que tenha sido deixado disponibilidade de caixa suficiente para fazer frente a tais valores no exercício subsequente.

A petição, de fls. 01/03, foi encaminhada com a documentação de fls. 04/81.

O Procurador-Geral do Ministério Público de Contas à época, Glaydson Santo Soprani Massaria, por meio da Portaria n° 103/2013 de fl. 82, determinou a instauração de procedimento administrativo investigatório, para a apuração dos fatos noticiados.

Ato contínuo, a Procuradora Sara Meinberg, em 23/03/2015, solicitou ao Procurador-Geral do MPTC que fossem tomadas providências no sentido de solicitar à Presidência desta Corte de Contas a realização de inspeção na Prefeitura Municipal de Araçuaí, com o intuito de que se verificasse eventuais irregularidades relativas aos restos a pagar do exercício de 2012 (fl. 87).

Por meio do Ofício n° 49/2016/GABSM (PAI 41/2013), de fl. 88, a Procuradora encaminhou à Presidência deste Tribunal o Processo Administrativo Investigatório n° 41/2013, referente à notícia expedida pelo Prefeito Municipal, Sr. Armando Jardim Paixão, para sua autuação como representação.

O Presidente à época desta Casa, Conselheiro Sebastião Helvécio, por meio do Expediente n° 2189/2016/SGP, à fl. 91, recebeu a documentação como representação e, nos termos previstos no art. 305, *caput* da Resolução n° 12/2008, determinou sua autuação e distribuição com urgência.

Os autos foram distribuídos à minha relatoria em **29/09/2016**, conforme fl. 92.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, por sua vez, realizou análise técnica da documentação às fls. 146/148-v. Em suma, constatou que, ao final do exercício de 2012, o montante dos recursos à disposição era de R$ 100.828,81 (cem mil oitocentos e vinte e oito reais, e oitenta e um centavos), insuficiente para acobertar os compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres no valor de R$ 176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais e oitenta e um centavos). Assim, sugeriu a citação do responsável, para que ele se manifestasse acerca das potenciais irregularidades.

Em 07/03/2017, remeti os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para que se manifestasse, nos termos do art. 61, §3° da Resolução n° 12/2008, conforme despacho à fl. 150.

O *Parquet*, nesse sentido, emitiu manifestação preliminar às fls. 152/152-v. Em síntese, não realizou novos apontamentos, além dos que já haviam sido efetuados pelo representante e pela 3ª CFM. Em conclusão, ratificou entendimento expressado pela Unidade Técnica, e opinou pela citação do Sr. Aécio Silva Jardim, Prefeito Municipal de Araçuaí no exercício de 2012, para a apresentação de defesa e esclarecimentos.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

Conforme despacho à fl. 153, determinei a citação do Sr. Aécio Silva Jardim, com fulcro no art. 307 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Em 30/05/2017, após citação do responsável, a Secretaria da 2ª Câmara certificou que não houve a manifestação do representado (fl. 156).

Considerando a ausência de manifestação do responsável, encaminhei os autos ao *Parquet* para que se pronunciasse, com fulcro no art. 61, IX, "d" do Regimento Interno do Tribunal, conforme despacho à fl. 157. Em exame dos autos, o Ministério Público de Contas acabou por verificar que o endereço presente no Aviso de Recebimento de fl. 155 estava sem o número da residência. Desse modo, após realizar busca no SGAP e constatar que o endereço estava desatualizado, requereu que nova citação do representado (fls. 158/158-v).

Assim, em 12/06/2017, conforme despacho à fl. 159, determinei a juntada aos autos da documentação de fls. 161/360, referente à defesa do representado.

O representado apresentou suas justificativas às fls. 161/198. Em conclusão, pediu que o Tribunal, após a apreciação de suas razões, considerasse absolutamente insubsistentes os apontamentos da representação. Ademais, encaminhou os documentos de fls. 199/360.

A 3ª CFM realizou análise da defesa às fls. 369/372. Concluiu pelo não acolhimento das justificativas apresentadas pelo defendente e, assim, sugeriu a aplicação de sanção ao responsável pelo descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com fulcro no art. 83 da Lei Complementar Estadual n° 102/2008.

Por fim, encaminhados os autos para parecer conclusivo do *Parquet*, este entendeu que assiste razão à Unidade Técnica, e opinou pela aplicação de multa ao Sr. Aécio Silva Jardim, Prefeito Municipal de Araçuaí durante o exercício de 2012, nos termos regimentais (fl. 374).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – MÉRITO

Noticia o Sr. Armando Jardim Paixão, Prefeito Municipal de Araçuaí, ora representante, que a Secretaria Municipal de Fazenda verificou que na prestação de contas do Município, relativa ao exercício de 2012, teria sido informado, no item 6 do Demonstrativo de Restos a Pagar, que não existiam valores referentes a despesas contraídas entre maio e dezembro de 2012.

Entretanto, registra que, após pesquisa em documentação apropriada (documentos contábeis e fiscais), foi constatado que a informação prestada a esta Corte de Contas para a PCA/2012 (nº 887216) estava errada, visto que foram contraídas despesas, entre maio e dezembro de 2012, no valor de R$ 3.575.142,72 (três milhões quinhentos e setenta e cinco mil, cento e quarenta e dois reais, e setenta e dois centavos), dos quais R$ 3.407.085,99 (três milhões quatrocentos e sete mil e oitenta e cinco reais, e noventa e nove centavos) caracterizavam disponibilidade negativa. Nesse sentido, não foi deixado dinheiro em caixa para o pagamento das despesas contraídas.

Assim, afirma que o Sr. Aécio Silva Jardim, Prefeito Municipal de Araçuaí durante o exercício de 2012, contraiu despesas nos últimos dois quadrimestres de sua gestão, sem realizar seu devido pagamento, e sem deixar disponibilidade de caixa suficiente para fazer frente a esses valores no exercício subsequente.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

Indica, em conclusão, que o representado praticou conduta vedada pelo art. 42 da Lei Complementar n° 101/2000, e que sua ação caracteriza ato de improbidade e, possivelmente, crime de responsabilidade fiscal.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em exame preliminar, constatou que o representado efetivamente contraiu despesas nos dois últimos quadrimestres de seu exercício, cujo pagamento não foi cumprido dentro do período, e sem que tenha sido deixada disponibilidade de caixa suficiente para fazer frente aos valores. Nesse viés, afirma que foi praticada conduta vedada pelo art. 42 da Lei Complementar n° 101/2000.

Fundamenta que, de acordo com informações prestadas pelo Município de Araçuaí na prestação de contas do exercício de 2012, o Executivo Municipal procedeu à inscrição de despesas em restos a pagar no valor total de R$ 4.383.525,43 (quatro milhões trezentos e oitenta e três mil quinhentos e vinte e cinco reais, e quarenta e três centavos), fl. 147.

Informa que, desse valor, R$ 2.529.109,28 (dois milhões quinhentos e vinte e nove mil cento e nove reais, e vinte e oito centavos), referem-se a gastos assumidos pela Administração durante os exercícios de 2009 a 2012 e que, por isso, não se adequam ao conceito de "contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2012", com fulcro no art. 42, *caput* da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no entendimento exarado por esta Corte de Contas nas Consultas de números 660.552/2002, 751.506/2012 e 885.864/2012.

Salienta que os gastos são relativos a contratação de pessoal, vencimentos e vantagens, obrigações patronais e tributárias, bancos, serviços, e parte referente à Câmara Municipal, sem vínculo com contratos ou convênios.

Com relação às demais despesas inscritas em restos a pagar, no valor de R$ 1.854.416,15 (um milhão oitocentos e cinquenta e quatro mil quatrocentos e dezesseis reais, e quinze centavos), argumenta que o montante de R$ 802.488,30 (oitocentos e dois mil quatrocentos e oitenta e oito reais, e trinta centavos) foi empenhado em datas anteriores a 01/05/2012, e que R$ 1.051.927,85 (um milhão cinquenta e um mil novecentos e vinte e sete reais, e oitenta e cinco centavos) foram empenhados a partir de 01/05/2012.

Apura que, pelas informações prestadas pela Prefeitura Municipal, por meio do SIACE/PCA, os recursos disponíveis totalizaram o montante de R$ 100.828,81 (cem mil oitocentos e vinte e oito reais, e oitenta e um centavos), insuficiente para acobertar os compromissos assumidos, fl. 148.

Por fim, demonstra que para averiguar a inobservância do art. 42, *caput* da Lei Complementar n° 101/2000, procedeu à análise das despesas inscritas em Restos a Pagar empenhadas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, que somaram o valor de R$ 1.051.927,85 (um milhão cinquenta e um mil novecentos e vinte e sete reais, e oitenta e cinco centavos), dos quais R$ 176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais, e dez centavos) foram contraídos durante os dois últimos quadrimestres e não cumpridos integralmente dentro dele, sem que também tenha sido deixada disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento no exercício subsequente.

Noutro giro, argumenta em sua defesa o representado, Sr. Aécio Silva Jardim, que o exercício de 2012 foi marcado por crise financeira no Município de Araçuaí. Alega que, mesmo que haja atribuição de competência aos diversos entes federativos para a instituição de tributos, tal divisão não é uma garantia de arrecadação de receita plausível, que seja condizente com as despesas e necessidades do ente, visto que não existem fatos geradores suficientes em alguns dos Municípios.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

Alega que a Constituição Federal estabelece que parcela da arrecadação de impostos pela União deverá ser transferida aos Municípios e que a partir da crise econômica de 2008 o Governo Federal, com o intuito de estimular a economia, agravou ainda mais a situação ao promover diversas desonerações, o que afetou diretamente as contas municipais, visto que parte dos impostos compõem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Fundamenta que a perda em repasses oriundos do FPM afetou sensivelmente as finanças públicas do Município de Araçuaí, principalmente em relação aos exercícios de 2009 a 2012. Demonstra, assim, que a perda de recursos advindos do FPM chega a R$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), o que exigiu, do gestor à época, esforço para superar o quadro desfavorável, fl. 166.

E continua alegando que, mesmo assim, a Administração conseguiu manter o adequado funcionamento da máquina pública, e, simultaneamente, assegurar investimentos no Município. Ressalta, ainda, que durante sua gestão foi adotada política responsável de captação de recursos, especialmente mediante habilitação de projetos. Ademais, também afirma que o Município contou com transferências voluntárias, que foram implementadas como alternativa às dificuldades de disponibilidade de receitas suficientes para arcar com as diversas necessidades, e para superar o passivo histórico de infraestrutura de várias décadas.

Alega, com o intuito de demonstrar estratégia de dinamização da economia local, que mais de R$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais) compunham o ativo dos convênios em 31/12/2012, valor este disponibilizado em contas correntes.

Afirma, no que tange ao momento da constituição dos restos a pagar, que a disponibilidade de caixa não deve ser entendida como o valor financeiro real disponível, mas sim este valor deduzido de todas as obrigações financeiras de curto prazo que possuem pendência de pagamento, incluindo entre elas o saldo de restos a pagar de exercícios anteriores. Desse modo, fundamenta que há o comprometimento do saldo disponível em caixa, bancos e aplicações financeiras com todo o passivo financeiro do ente.

Informa, com fulcro no art. 42, parágrafo único da Lei Complementar n° 101/2000, que os restos a pagar foram registrados com boa-fé e em clima de normalidade com o fechamento da gestão, em respeito às orientações técnicas relativas às práticas financeiras e contábeis e às necessidades do período e dos fluxos financeiros.

Salienta que os empenhos se referem a obrigações contraídas em período prévio aos dois últimos quadrimestres e que, em sua maioria, se relacionam a despesas correntes, obrigatórias ou continuadas, que são indispensáveis à administração e sustentadas por receitas ou transferências correntes. Afirma, do mesmo modo, que outros empenhos se relacionam a despesas de capital interligadas a convênios.

De acordo com Balanço Financeiro, argumenta que o montante de R$ 2.858.408,62 (dois milhões oitocentos e cinquenta e oito mil quatrocentos e oito reais, e sessenta e dois centavos) se referia a saldo para o exercício seguinte, e que, baseado em estudo técnico, tal saldo foi reduzido a R$ 100.828,81 (cem mil oitocentos e vinte e oito reais, e oitenta e um centavos), com todos os recursos vinculados e valores compromissados a pagar até 31/12/2012 já descontados.

Em continuidade, com fundamento no art. 55, III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal, diz que é possível refutar o entendimento de que a LRF impõe aos entes federados a existência de disponibilidade de caixa como condição para a inscrição de qualquer valor em Restos a Pagar. Assim, argumenta que mesmo que a Lei tenha procurado introduzir mecanismos de controle sobre os Restos a Pagar, não houve convergência entre o projeto apresentado pelo Poder

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

Executivo Federal e a proposta aprovada pelo Congresso Nacional, principalmente no que tange ao veto ao art. 41.

Complementa, o representado que, pelo projeto apresentado pelo Congresso Nacional, as despesas liquidadas, as ainda não liquidadas que fossem decorrentes de normas legais, os contratos administrativos e convênios, seriam inscritos nos Restos a Pagar. Após, caso ainda houvesse disponibilidade de caixa, também seriam inscritas as demais despesas empenhadas, porém não liquidadas. Por sua vez, os empenhos não liquidados para os quais não houvesse recursos financeiros suficientes, seriam cancelados.

Ressaltou que o Presidente da República à época vetou todo o dispositivo, determinando a disponibilidade de caixa como limite para a inscrição e cancelamento dos empenhos não inscritos.

Fundamenta que os mandamentos do art. 55, III, "b" da Lei Complementar n° 101/2000 refletem exatamente o conteúdo do vetado art. 41. Nesse sentido, exige apenas a demonstração das despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa, e cujos empenhos foram cancelados.

Explicita que mesmo que os itens 3 e 4 do art. 55, III, "b" da LRF não tenham sido vetados, a seu ver não significa que tenha sido mantida a exigência de disponibilidade de caixa para a inscrição de despesas empenhadas e não liquidadas em Restos a Pagar, como previsto previamente no art. 41. Do mesmo modo, entende que também não cabe a interpretação de que tais empenhos devam ser cancelados.

Informa que o valor de R$ 176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais, e dez centavos), não foi contraído nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, em contrariedade ao afirmado pelo órgão técnico. Isso, pois para que sejam assumidas novas despesas nos últimos oito meses de mandato, não basta que apenas haja previsão orçamentária, também sendo necessário que se comprove a possibilidade de seu pagamento com a arrecadação do próprio ano.

Com fundamento em determinação do art. 58 da Lei n° 4.320/64, e em excerto de obra do professor Teixeira Machado, busca demonstrar que as obrigações de despesa são contraídas no momento da contratação, e não no momento do empenho. Mesmo assim, alega que deixar de empenhar as obrigações não retira o dever de pagá-las.

Baseado no art. 42 da Lei Complementar n° 101/2000, salienta que na hipótese de o Prefeito Municipal contrair obrigação de despesa nos últimos oito meses de seu mandato, deverá pagá-la até o final do exercício ou, caso existam parcelas para pagamento no exercício subsequente, deverá efetuar a provisão de recursos financeiros para seu adequado pagamento em momento posterior.

Afirma, assim, que o montante objeto de análise de Restos a Pagar não é o valor apontado, já que as despesas referentes não foram contratadas na data de seus empenhos, mas sim em momentos anteriores. Desse modo, como as despesas inscritas em Restos a Pagar não se constituem em despesas novas, estão fora do alcance do disposto no art. 42 da LRF.

Argumenta ainda que, em relação às despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres, o Poder Público não pode deixar de efetuar determinados gastos essenciais, como a aquisição de materiais e serviços, sob pena de impossibilitar a prestação de serviços mínimos à população.

Alega, segundo análise efetuada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, que caso o administrador não gere, nos últimos dois quadrimestres do exercício, uma diferença entre receitas e despesas que piore resultado financeiro negativo apurado em 30 de abril, ou, na hipótese de tal resultado ser positivo, que não o torne negativo, não restará configurado

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

descumprimento do art. 42 da LRF. Caso tais condições sejam atendidas, o gestor poderá inscrever tais despesas em Restos a Pagar, mesmo que não exista disponibilidade de caixa.

Informa que o saldo a pagar em 30/04/2012 foi bem superior aos restos a pagar em 31/12/2012. Continua realizando descrição da Portaria n° 447/2002 da Secretaria do Tesouro Nacional, e faz referência à Consulta n° 751.506 desta Corte de Contas, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa.

Demonstra, com isso, alteração no montante referente à disponibilidade de caixa, que deve ter o acréscimo de R$ 971.333,49 (novecentos e setenta e um mil trezentos e trinta e três reais, e quarenta e nove centavos) e que não houve descumprimento do mandamento do art. 42 da LRF, fl. 188.

Novamente colaciona trechos da Consulta n° 751.506, e fundamenta, com base na liquidação da despesa, que se espera que o pagamento das despesas extraorçamentárias seja realizado no ano seguinte ao de sua inscrição. Dispõe que o pagamento dos restos a pagar configura despesa extraorçamentária, pois já houve contabilização da despesa orçamentária no ano anterior a seu pagamento.

Reforça que a despesa extraorçamentária dispensa autorização legislativa, e, do mesmo modo, o pagamento dos restos a pagar também à dispensa. Neste viés, antes de se proceder ao pagamento dos restos a pagar não processados, deverá ser realizada liquidação da despesa e sua transformação em restos a pagar processados, hipótese em que será possível a realização do pagamento. Demonstra fundamento no art. 68 do Decreto n° 93.872/86.

Argumenta que os restos a pagar processados não podem ser cancelados, visto que o fornecedor já cumpriu com a obrigação de fazer e, por isso, a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar. Já os restos a pagar não processados podem ser cancelados, nos casos específicos do art. 68 do Decreto n° 93.872/86.

Afirma que os recursos financeiros oriundos de despesas inscritas em Restos a Pagar não devem ser reconhecidos como receita orçamentária, pois se referem à baixa de obrigações constituídas em exercícios anteriores. Portanto, corresponde a restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores, e não de uma nova receita a ser registrada.

Dispõe, ainda, que não há prova de que as contratações ou dívidas assumidas não tenham ocorrido, ou que não tenham se revertido em benefício à municipalidade. Simultaneamente, não há provas de que as despesas eram desnecessárias ou motivadas por perseguição.

Observando que o montante inscrito em Restos a Pagar corresponde a R$ 76.158,29 (setenta e seis mil cento e cinquenta e oito reais, e vinte e nove centavos), fundamenta que o valor é ínfimo se comparado com o total das despesas realizadas durante o exercício de 2012, que foi da ordem de R$ 24.594.530,43 (vinte e quatro milhões quinhentos e noventa e quatro mil quinhentos e trinta reais, e quarenta e três centavos) e, por isso, alega que deve ser aplicado o princípio da insignificância.

Afirma que o atual Prefeito Municipal, utilizando-se de má-fé, realiza perseguição política frente à política inovadora implementada no Município no exercício de 2012.

Alega que a Administração foi entregue ao atual gestor em plenas condições de continuidade, em relação às diversas políticas públicas e investimentos efetuados. Argumenta que toda a atuação financeira era acompanhada de perto pelos órgãos de controle interno e externo.

Salienta que na gestão do ingresso dos recursos correntes e de capital, foram observadas todas as normas específicas pelos órgãos técnicos da Administração, que contaram com o respaldo

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

do controle interno. Também foram atendidas todas as orientações dos órgãos de controle externo.

Reforça que as contas do Município, incluindo as do exercício de 2012, foram devidamente analisadas pelo Tribunal, que sobre elas emitiu parecer favorável. Assim, tendo em vista tal aprovação das contas, com o consequente estudo aprofundado da execução orçamentária, patrimonial e financeira, todos os atos de gestão foram praticados em consonância com a ordem jurídica, principalmente no que tange à inscrição dos Restos a Pagar e à disponibilidade financeira para seu pagamento.

Por fim, afirma que sua conduta não poderá atrair as sanções estipuladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois agiu com legalidade frente à Administração.

A 3ª CFM, em análise da defesa, entendeu por subtrair do montante de R$ 176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais, e dez centavos), referente às despesas contraídas pelo Munícipio nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012 e não cumpridas integralmente dentro dele, o valor de R$ 17.890,00 (dezessete mil oitocentos e noventa reais), baseando-se nas Notas de Empenho n° 20004 e 33419 (fls. 263 e 265). Assim, afirma que o montante a ser considerado é, na realidade, de R$ 159.097,10 (cento e cinquenta e nove mil e noventa e sete reais, e dez centavos), fls. 369 e seguintes.

Em relação à alegação do representado sobre a crise geral dos municípios, e a redução da arrecadação de tributos e transferências constitucionais, fundamenta que não possui o condão de dispensar o Executivo Municipal do cumprimento dos mandamentos legais e constitucionais, inclusive o presente no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pelo contrário, argumenta que o dispositivo legal se justifica pelo primado da responsabilidade fiscal, que tem o intuito de garantir a saúde financeira da União, Estados e Municípios, e evitar crises e a queda de arrecadação tributária.

Dispõe que a alegação de que a maior parte das despesas se refere a obrigações contraídas previamente aos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, e de que seriam indispensáveis à continuidade administrativa, não encontra guarida, pois a análise inicial realizada pela Unidade Técnica já excluiu as despesas que não se adequavam à hipótese prevista pelo art. 42 da LRF.

Sobre a fundamentação do representado de que a LRF não manteve a exigência de disponibilidade de caixa para a inscrição em Restos a Pagar, devido ao veto ao art. 41 do diploma legal, entende que não se sustenta. Isso, pois o art. 42 é claro ao afirmar que o titular de Poder ou órgão não deve, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair despesas com parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para seu integral pagamento. Também ressalta que o parágrafo único do art. 42 dispõe que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas com pagamento devido até o fim do exercício.

Salienta que o representado alega que os valores em debate se referem a despesas contraídas em períodos anteriores a 01/05/2012, e apenas empenhadas nos dois últimos quadrimestres do referido exercício, razão pela qual tais dispêndios não devem ser caracterizados como despesas novas. Entretanto, informa que o representado não apresentou documentação probatória que possibilitasse o exame e confirmação de sua alegação.

Argumenta a unidade técnica que este Tribunal já possui entendimento consolidado acerca da interpretação do art. 42 da LRF, e cita trechos da Representação n° 924.107, de minha relatoria e julgada na Sessão de 13/07/2017. Quanto a este ponto, como entende-se que a comprovação da regularidade na aplicação de valores públicos, bem como o ônus de comprovar

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

tempestivamente a boa e regular aplicação dos recursos são de responsabilidade do gestor, não acolhe a justificativa apresentada.

No que tange à solicitação do representado pela aplicação do princípio da insignificância, enfatiza, novamente, que o montante inscrito em Restos a Pagar sem a suficiente disponibilidade de caixa corresponde a R$ 58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais, e vinte e nove centavos) e que, embora a confrontação do valor com as despesas efetuadas pelo Município no exercício de 2012 indique um valor relativamente baixo, não representa, no contexto, valor insignificante ou sem importância. Fundamenta seu entendimento na disposição contida no art. 1°, §1° da LRF – a gestão deve ser responsável e transparente.

O *Parquet*, por sua vez, concordou com os apontamentos efetuados pela Unidade Técnica em sua inteireza.

Pois bem.

Passo, nesse momento, a apreciar os diferentes tópicos apresentados pelo representante e pelo representado no presente processo.

II.1.1 Da crise financeira no Município de Araçuaí, durante o exercício de 2012.

Compreendo que o representado afirma que devido à crise econômica de 2008, o Município de Araçuaí, em reflexo, passou por abalo financeiro durante o exercício de 2012. Principal fator que levou a tal abalo, segundo sua defesa, diz respeito às desonerações efetuadas pela União no Fundo de Participação dos Municípios.

A meu ver, mesmo que tenha havido redução no repasse de impostos da União aos Estados durante o período, tal fator não fundamenta a realização de despesas desenfreadas pelo Executivo Municipal, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para seu efetivo pagamento.

Veja bem, cabe ao Prefeito Municipal, como Chefe do Poder Executivo local, se adaptar aos empecilhos vivenciados pela crise econômica de abrangência internacional e utilizar dos mecanismos dispostos na LRF de acompanhamento de metas bimestrais e contingenciamento de despesas. Tal política foi revestida de previsibilidade, razão pela qual o Executivo Municipal deveria ter procedido com maior cautela na realização de despesas, adequando-as à disponibilidade de caixa do exercício em questão.

Ressalte-se que o ajustamento de despesas não é sinônimo de cancelamento de políticas públicas e investimentos pelo Município. Como já demonstrei, sua adequação possui exatamente o intuito de possibilitar que políticas públicas e investimentos essenciais à municipalidade sejam mantidos, em detrimento de outros gastos que não se mostram como fundamentais no momento.

Por isso, neste tópico, concluo que não assistem razões ao representado.

II.1.2. Sobre as despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012.

De início, observo que a 3ª CFM, em sua análise técnica final dos autos, constatou que o Executivo Municipal procedeu à realização de despesas no valor de R$ 159.097,10 (cento e cinquenta e nove mil e noventa e sete reais, e dez centavos) nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012. Deste montante, R$ 58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais, e vinte e nove centavos) correspondem ao valor referente aos restos a pagar sem a suficiente disponibilidade de caixa.

Como já bem apresentado, o art. 42, *caput* da Lei Complementar n° 101/2000, faz referência expressa ao tema em debate. Colaciono-o a seguir, para melhor esclarecimento:

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

> Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres de 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. (grifos e destaques nossos)

Novamente, como bem demonstrado pela Unidade Técnica, já explicitei entendimento sobre a intepretação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal na produção de meu voto como relator da Representação n° 924.107, que gerou acórdão unânime na 20ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 13/07/2017. Sendo relevante mencionar novamente que o sentido da expressão *contrair obrigação de despesa* se refere quando há contratação de servidor, contratação de operação de crédito, parcelamento de dívida, celebração de convênio, contratação de obras entre outros. Não se confunde, portanto, com empenhamento ou liquidação de despesas. O corte temporal foi realizado pela unidade técnica como demonstrado nos demonstrativos explicitados pela unidade técnica, tendo se chegado ao montante acima referido.

Nesse viés, apresento excertos da peça que evidenciam o posicionamento desta Corte de Contas, nos termos:

> A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), por sua vez, introduziu regras firmes para o final de mandato, com o objetivo de evitar que o ciclo político comprometesse o equilíbrio econômico-financeiro do ente da Federação (...)
>
> (...)
>
> Assim, o art. 42 da LRF foi concebido com a finalidade de evitar que, em último ano da administração, novas despesas fossem contraídas irresponsavelmente, sem possibilidade de pagamento no mesmo exercício, obrigando o gestor a "deixar a casa arrumada para o seu sucessor".
>
> A inscrição de despesas em restos a pagar far-se-á tão somente se houver disponibilidade financeira. (...)
>
> Portanto, constatada a assunção de despesas administrativas, pelo gestor à época, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, sem a suficiente disponibilidade de caixa (...) caracterizada está a irregularidade porque afronta os dispositivos legais de regência, levando à conclusão da procedência desta Representação.
>
> Ressalto, ainda, que de acordo com a Lei de Crimes Fiscais (Lei n.10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art.359-C, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de um a quatro anos.[1]

Compreendo que busca o representado, ainda, fundamentar o não pagamento das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2012, e a simultânea ausência de disponibilidade de caixa para sua liquidação no exercício subsequente, com o vetado art. 41 da Lei Complementar n° 101/2000. Ora, visto que o dispositivo normativo foi integralmente vetado pelo Presidente da República à época, este não retém eficácia e, por isso mesmo, não deve ser aceito como fundamento para o presente caso.

Ademais, o representado afirma que o art. 55, III, "b" da mesma Lei reflete exatamente o conteúdo do art. 41. Assim, reproduzo o texto do dispositivo legal citado para aclaramento, *in litteris*:

> Art. 55. O relatório conterá:
>
> (...)

[1] REPRESENTAÇÃO N° 924.107, Relator Conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

TRIBUNAL DE CONTAS fl. ___ MINAS GERAIS

> III – demonstrativos, no último quadrimestre:
>
> (...)
>
> b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
>
> 1) liquidadas;
>
> 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
>
> 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
>
> 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

Veja bem, o art. 55, III, "b", 3 e 4 da Lei de Responsabilidade Fiscal, faz referência exatamente à conduta praticada pelo representado. Logo, de acordo com o item 3, impõe-se ao último quadrimestre do exercício o limite do saldo da disponibilidade de caixa para a inscrição das despesas empenhadas e não liquidadas em Restos a Pagar. Do mesmo modo, o item 4 exige que haja notificação, no relatório, das despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos tenham sido cancelados.

Percebe-se, desse modo, que a elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, principalmente no que tange à inscrição das variadas despesas em Restos a Pagar, é procedimento que exige considerável prudência da Administração, visto que é medida com efeito direto sobre o planejamento orçamentário das gestões futuras. Assim, ao contrair despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, sem cumpri-las integralmente e sem que haja disponibilidade de caixa para a liquidação no exercício subsequente, o representado demonstra desídia com o futuro da municipalidade.

Observo, ainda, que o representado argumenta que a maior parte das despesas se referem a obrigações contraídas previamente aos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, não se subsumindo ao art. 42, *caput* da Lei Complementar n° 101/2000. Em análise dos autos, compreendo que a 3ª CFM, de exames técnicos dos autos realizados às fls. 146/148-v e 369/372, efetuou diversos decotes no valor informado pelo representante, às fls. 01/05, como referente a disponibilidade negativa deixada pelo representado no exercício.

Após tais subtrações, a Unidade Técnica, inicialmente, constatou que apenas o montante de R$ 76.158,29 (setenta e seis mil, cento e cinquenta e oito reais, e vinte e nove centavos) se referia efetivamente às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício, não cumpridas dentro deste e para as quais não havia disponibilidade de caixa para a liquidação em exercício subsequente. Em nova correção, efetuada em sede de análise de defesa, a 3ª CFM ainda reduziu tal valor para R$ 58.268,29 (cinquenta e oito mil, duzentos e sessenta e oito reais, e vinte e nove centavos). Assim, entendo que os valores atinentes a despesas contraídas previamente a 01/05/2012 já foram apurados e devidamente desconsiderados durante os exames técnicos.

Ademais, no que se refere à alegação do representado de que as despesas no montante de R$ 176.987,10 (cento e setenta e seis mil, novecentos e oitenta e sete reais, e dez centavos) não foram contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, como apurado pela 3ª CFM, apreendo que não foi juntada aos autos documentação que comprove sua afirmação.

Por fim, sobre o argumento do representado de que esta Corte de Contas analisou e emitiu parecer favorável às contas do exercício de 2012, esclareço que a análise da prestação de contas pelo Tribunal é atividade que exige efetiva colaboração do Executivo Municipal, haja vista que o exame se restringe à análise dos dados enviados pelo próprio jurisdicionado. Ademais, além

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

do exame da PCA/2012 ser formal, o seu escopo para fins de rejeição de contas não inclui a inscrição de restos a pagar ou mesmo a incursão na vedação ao art. 42 da LRF.

Por essa razão, cumprindo o papel didático que cabe ao Tribunal de Contas, esclarece-se aos patronos do representando que para o exercício de 2012, vigia a Ordem de Serviço nº 05/2013, que estabeleceu para a análise da PCA/2012 nº 887216, o seguinte escopo:

> Art. 1º A análise técnica e o reexame dos processos de prestação de contas anuais apresentadas pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, referentes ao exercício de 2012, observarão, para fins de emissão de parecer prévio, os seguintes escopos:
>
> I – cumprimento do índice constitucional relativo às ações e serviços públicos de saúde;
>
> II – cumprimento do índice constitucional relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, excluído o índice legal referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –;
>
> III – cumprimento do limite de despesas com pessoal, fixado nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000;
>
> IV – cumprimento do limite definido no art. 29-A da CR/88 para o repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; e
>
> V – cumprimento das disposições previstas nos incisos II, V e VII do art. 167 da CR/88 e nos artigos 42, 43 e 59 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/64, na abertura de créditos orçamentários e adicionais.
>
> Parágrafo único. Os dados previstos nos incisos I a V, bem como os dados remanescentes da execução orçamentária, financeira e patrimonial dos Municípios, subsidiarão o planejamento de auditorias, inspeções e outros procedimentos de fiscalização.

Por conseguinte, a manifestação desta Corte em sede de parecer prévio, não impede a apreciação posterior de atos relativo ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora desta Corte de Contas, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia.

Portanto, afasto o argumento trazido pelo representado.

II.1.3. Da aplicabilidade do princípio da insignificância.

Compulsando os autos observo que o representado afirma que, pelo fato de o valor referente às obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato corresponder a valor ínfimo, deve ser aplicado o princípio da insignificância; tendo em vista que o montante se mostra consideravelmente diminuto frente ao total das despesas do exercício de 2012, que correspondeu ao valor de R$ 24.594.530,43 (vinte e quatro milhões quinhentos e noventa e quatro mil quinhentos e trinta reais, e quarenta e três centavos).

O princípio da insignificância, amplamente utilizado no ramo do Direito Penal, também pode ser aplicado no âmbito do Direito Administrativo quando as circunstâncias tornarem admissível sua aplicação, sobretudo quando seu potencial lesivo possa ser desconsiderado.

O Conselheiro Substituto Licurgo Mourão em artigo intitulado de o "Princípio da insignificância e erro escusável como hipóteses de afastamento da pretensão reparatória do Estado", realizou respeitável dissertação sobre o tema. Nesse sentido, colaciono alguns excertos, *verbis*:

> Assim, a aplicação do princípio da insignificância ou bagatela, em nossa pátria, embora tenha residido originalmente no Direito Penal, não se circunscreve a ele.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

Em seguida, reconhecendo que o Supremo Tribunal Federal tem ampla jurisprudência sobre o tema, aplicando-o quando a reprimenda se revele desproporcional ou irrazoável, considerada a ação típica ou o resultado dela, prossegue Harger, *in verbis*:

> **Para que se desconfigure a conduta punível é necessário que ocorra: "a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) e a inexpressividade da lesão jurídica provocada.".**
>
> É com base nessa noção que têm sido absolvidos os réus processados criminalmente por estelionato, pequenos furtos, descaminho quando o valor do tributo for inferior a R$10.000,00 (dez mil reais) previsto no art. 20 da Lei n. 10.522/02. É necessário ressaltar que o valor envolvido, embora dê indício da aplicabilidade do princípio da insignificância, não é elemento suficiente para caracterizar a sua aplicação. O Supremo Tribunal Federal reconheceu a tipicidade de crimes contra o patrimônio com valores ínfimos, mas cuja lesividade à sociedade estava evidenciada por fatores como a violência física ou invasão de domicílio.
>
> Nos casos em que a conduta reflita uma vida delituosa, o princípio não será aplicável. A contrario sensu sempre que o ilícito for isolado pode em abstrato configurar-se a sua incidência. A aplicação efetiva, contudo, depende de uma análise casuística.
>
> As lições extraídas do Direito Penal podem mutatis mutandis ser aplicadas também às demais penalidades.
>
> (...)
>
> Portanto, a orientação do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que, para a verificação da lesividade mínima de conduta, apta a torná-la atípica, deve levar-se em consideração os seguintes requisitos concomitantes: a) a mínima ofensividade da conduta do agente; b) a nenhuma periculosidade social da ação; c) o reduzidíssimo grau de reprovabilidade do comportamento; d) a inexpressividade da lesão jurídica provocada.[2] (destaques no original)

Assim, tem-se que a aplicabilidade do princípio da insignificância não se relaciona exclusivamente ao valor do dano apurado, mas também a outros fatores, como a própria ofensividade da conduta do agente.

No presente caso, conforme apurado pela análise de defesa realizada pela 3ª CFM às fls. 369/372, o representado contraiu, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigações de despesa dívidas no montante de R$ 58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais, e vinte e nove centavos), sem cumpri-las integralmente e sem haver disponibilidade de caixa para seu cumprimento no exercício subsequente. Dessa forma, na lição extraída acima, resta demonstrada que o montante comprometido para o próximo exercício não pode ser considerado inexpressivo.

Quanto ao requisito da ofensividade, tem-se que o gestor tem o dever de não comprometer a gestão de seu sucessor, pois a LRF disponibiliza inúmeros mecanismos de observância cogente e que almejam impedir o endividamento público. Logo, a assunção de despesas sem disponibilidade financeira compromete de sobremaneira a gestão vindoura, sobretudo em

---

[2] MOURÃO, Licurgo; NASCIMENTO, Marlon Nonato; FERREIRA, Diogo Ribeiro. Princípio da insignificância e erro escusável como hipóteses de afastamento da pretensão reparatória do Estado. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, p.31-41, dez. 2011. Trimestral. Disponível em: <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1328.pdf>. Acesso em: 20/01/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

municípios pequenos em que não há obrigatoriedade de instauração de equipes de transição governamental.

Por fim, no que se refere a reprovabilidade social da conduta, ela se atrela ao fato de também demonstrar que o gestor não geria coisa sua, mas res publica que exige maior controle e compromisso para que se evite o endividamento e o comprometa a ação de seu sucessor no plano financeiro.

Ademais, em pesquisa realizada no *site*[3] do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), averiguei que o Município de Araçuaí possuía, para o ano de 2019, uma população estimada em 36.708 (trinta e seis mil setecentos e oito) habitantes. Ora, realmente o montante de R$ 58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais, e vinte e nove centavos) pode ser considerado ínfimo frente a um município com centenas de milhares, ou até mesmo milhões de habitantes. Entretanto, ao considerar o limitado número da população local, compreendo que o valor tem potencialidade de comprometer ações importantes para a municipalidade.

Assim sendo, entendo que o princípio da insignificância não se aplica à presente Representação.

II.1.4. Responsabilização do gestor à época.

Observa-se que com a publicação da Lei n° 13.655/2018, houve a adição do art. 28 à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Assim, a responsabilização do agente público por eventuais danos causados por suas decisões restou disposta do seguinte modo:

> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

No que tange à conduta do representado, qual seja, a assunção de obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, sem cumpri-las integralmente e sem que houvesse disponibilidade de caixa para seu cumprimento em exercício subsequente.

Demonstra-se de tudo o que fora levantado nesses autos que o gestor, deliberadamente, contraiu obrigações de despesas em período vedado, quando ausente disponibilidade financeira para acobertá-las. E mais, a não utilização correta dos mecanismos de controle disponíveis na LRF, o não lançamento correto dos dados da contabilidade da Prefeitura no período dos dois últimos quadrimestres como se demonstrou, além do comprometimento da gestão subsequente são fatores suficientes para impor a penalização do agente público.

Dessa feita, o art. 42 da LRF visa claramente evitar o endividamento do ente federado, pois se a cada ano for permitido a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira para acobertá-los chegar-se-á um dia que os gestores subsequentes ficarão complemente impedidos de gerir o orçamento, tendo ele sido completamente comprometido por gestões anteriores que o corroeram de dívidas que podem no futuro se tornar impagáveis.

Desse modo, entendo responsável o Sr. Aécio Silva Jardim, Prefeito Municipal à época, pela irregularidade constatada na presente Representação.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluo pela **procedência** da presente Representação, conforme entendimentos do órgão técnico e o *Parquet,* visto que o representado, Sr. Aécio Silva Jardim, ex-Prefeito Municipal de Araçuaí, demonstrou ter atuado em evidente inobservância do art. 42,

[3] https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/aracuai/panorama - acesso em 20/01/2020.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

caput da Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, contraindo despesas sem a correspondente disponibilidade financeira em final de mandato.

Dessa feita, aplico multa ao representado no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com espeque no art. 85, II da Lei Complementar n° 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

Intime-se a parte e seus procuradores da presente decisão nos termos do art. 166, §1°, I e II c/c art. 364 do Regimento Interno desta Corte.

Determino o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, I do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

SEGUNDA CÂMARA – 24/9/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Senhor Armando Jardim Paixão, prefeito municipal de Araçuaí, em face do Senhor Aécio Silva Jardim, prefeito do Município durante o exercício de 2012, por meio da qual noticia suposto descumprimento ao mandamento do art. 42 da Lei Complementar n° 101/00. Alega-se que o representado, no exercício de 2012, supostamente contraiu despesas em seus dois últimos quadrimestres, cujo pagamento não foi devidamente efetuado e sem que tenha sido deixado disponibilidade de caixa suficiente para fazer frente a tais valores no exercício subsequente.

Na 8ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, ocorrida em 25/06/20, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, proferiu voto, registrando em sua conclusão:

> Por todo o exposto, concluo pela procedência da presente Representação, conforme entendimentos do órgão técnico e o Parquet, visto que o representado, Sr. Aécio Silva Jardim, ex-Prefeito Municipal de Araçuaí, demonstrou ter atuado em evidente inobservância do art. 42, caput da Lei Complementar n° 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, contraindo despesas sem a correspondente disponibilidade financeira em final de mandato.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

> Dessa feita, aplico multa ao representado no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com espeque no art. 85, II da Lei Complementar n° 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.
>
> Intime-se a parte e seus procuradores da presente decisão nos termos do art. 166, §1°, I e II c/c art. 364 do Regimento Interno desta Corte.
>
> Determino o arquivamento dos autos nos termos do art. 176, I do RITCMG, após tomadas as providências cabíveis.

Em seguida, pedi vista para melhor análise do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A representação noticia que o Senhor Aécio Silva Jardim, prefeito do Município de Araçuaí durante o exercício de 2012, contraiu despesas, entre maio e dezembro de 2012, no valor de R$3.575.142,72 (três milhões quinhentos e setenta e cinco mil cento e quarenta e dois reais e setenta e dois centavos), dos quais R$ 3.407.085,99 (três milhões quatrocentos e sete mil oitenta e cinco reais e noventa e nove centavos) caracterizavam disponibilidade negativa. Com base nisso, alega-se que o representado teria descumprido o art. 42 da Lei Complementar n° 101/00, *in verbis*:

> 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.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, em exame preliminar (fls. 146-148-v), apurou que, pelas informações prestadas pela Prefeitura Municipal, os recursos disponíveis totalizaram o montante de R$100.828,81 (cem mil oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e um centavos), valor insuficiente para fazer frente às despesas contraídas durante os dois últimos quadrimestres do mandato e não cumpridas integralmente dentro dele, no valor de R$176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais e dez centavos).

Regularmente citado, o representado apresentou defesa de fls. 161/198, alegando, em resumo, dificuldade financeira do município, diferença nos valores das despesas contraídas, a suficiente disponibilidade de caixa, a possível insignificância do valor da despesa sem disponibilidade de caixa em face da despesa total, a existência de questões políticas e, por fim, a emissão de parecer favorável às contas de 2012 por este Tribunal de Contas.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios, procedendo à análise da defesa (fls. 369-372), subtraiu do montante de R$176.987,10 (cento e setenta e seis mil novecentos e oitenta e sete reais e dez centavos), o valor de R$17.890,00 (dezessete mil oitocentos e noventa reais), relativo às Notas de Empenho n° 20004 e n° 33419 (fls. 263 e 265), concluindo que as despesas contraídas sem os recursos disponíveis para pagamento foram da ordem de R$58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais e vinte e nove centavos).

O Ministério Público de Contas, no parecer de fl. 374, entendeu que assiste razão à Unidade Técnica e opinou pela aplicação de multa.

Na 8ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, ocorrida em 25/06/20, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, proferiu voto (fls. 376-382v) afastando a alegação de crise financeira do Município, constatando a existência de despesas de R$58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

e sessenta e oito reais e vinte e nove centavos) contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício do mandato, não cumpridas dentro dele e para as quais não havia disponibilidade de caixa, afastando a alegação de insignificância e, por fim, entendendo pela responsabilidade do representado. Concluiu, ao final, pela procedência da representação e votou pela aplicação de multa ao representado no valor de R$5.000,00 (cinco mil reais).

Após detida análise, verifiquei que, no ano de 2012, houve inscrição de restos a pagar no valor total de R$4.383.525,43 (quatro milhões trezentos e oitenta e três mil quinhentos e vinte e cinco reais e quarenta e três centavos). Desse valor, a Unidade Técnica entendeu que R$2.529.109,28 (dois milhões quinhentos vinte e nove mil e vinte e oito centavos) não se enquadravam no conceito de "contrair obrigação de despesa" previsto no art. 42 da Lei Complementar n° 101/00, por se referir a gastos com pessoal, vencimentos e vantagens, dentre outros. Do valor restante (R$1.854.416,15 – um milhão oitocentos e cinquenta e quatro mil quatrocentos e dezesseis reais e quinze centavos), verificou-se que R$802.488,30 (oitocentos e dois mil quatrocentos e oitenta e oito reais e trinta centavos) foram contraídos no primeiro quadrimestre, e R$1.051.927,85 (um milhão cinquenta e um mil novecentos e vinte e sete reais e oitenta e cinco centavos) nos dois últimos quadrimestres. Deste último valor, observou-se que R$159.097,10[4] (cento e cinquenta e nove mil e noventa e sete reais e dez centavos) não foi cumprido integralmente dentro do período.

Considerando que, ao final do exercício de 2012, houve a disponibilidade financeira de R$100.828,81 (cem mil oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e um centavos), concluiu-se que o montante final sem os recursos disponíveis para pagamento fora de R$58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais e vinte e nove centavos).

Nesse tocante, verifico que o referido valor de R$58.268,29 (cinquenta e oito mil duzentos e sessenta e oito reais e vinte e nove centavos) representa apenas 0,237% do total das despesas executadas no exercício de 2012, de R$24.594.530,43 (vinte e quatro milhões quinhentos e noventa e quatro mil quinhentos e trinta reais e quarenta e três centavos), o que parece ser algo bem razoável, sobretudo num ambiente gerencial bastante complexo e formal como o da administração pública, atraindo no caso concreto a aplicação do princípio da insignificância.

Assim, embora tenha havido subsunção formal ao art. 42 da Lei Complementar n° 101/00, entendo que, no presente caso, calcado nos princípios da razoabilidade e da insignificância, em razão da ausência de lesividade material, a conduta do gestor, ora representado, deve ser tida como lícita e por consequência, deve ser afastada a multa que lhe foi aplicada. Nesse sentido, colaciona-se precedente deste Tribunal de Contas:

> Considerando a inexistência de outras leis autorizativas de créditos suplementares no decorrer do exercício financeiro, é forçoso reconhecer que este valor remanescente foi aberto sem autorização legal, em afronta às disposições do inciso V do art. 167 da CF/88 e do art. 42 da Lei nº 4.320/64.
>
> Contudo, apesar da desatenção aos dispositivos mencionados, observa-se a inexpressividade da diferença dos créditos abertos sem autorização, que corresponderam a 0,29% da receita orçamentária (fl. 17).
>
> Diante dessa constatação, impõe-se o reconhecimento da aplicação do princípio da insignificância, tendo em vista a irrelevância da conduta apurada, que, do ponto de vista

[4] Valor obtido após exclusão de R$17.890,00 referentes às despesas com as Notas de Empenho nº 20004 (fl. 263) e nº 33419 (fl. 265).

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213

material, não provocou lesividade à Administração Municipal, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico. Desconsidero, assim, a irregularidade.[5]

Portanto, à vista do exposto, entendo aplicável o princípio da insignificância, dada a irrelevância do resultado apurado, pois não foi significativo à Administração Municipal e, nesse contexto, compreendo como lícita a conduta do gestor. Por essa razão, divirjo do relator para julgar improcedente a representação em face Senhor Aécio Silva Jardim, ex-Prefeito Municipal de Araçuaí.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, peço vênia ao relator e dele divirjo para julgar improcedente a representação em face Senhor Aécio Silva Jardim, ex-Prefeito Municipal de Araçuaí.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Acompanho o relator, neste caso.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * * * *

ahw/fg

[5] Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Denúncia n. 726.798. Rel. Cons. Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão de 27/02/14.

Documento assinado por meio de certificado digital, conforme disposições contidas na Medida Provisória 2200-2/2001, na Resolução n.02/2012 e na Decisão Normativa n.05/2013. Os normativos mencionados e a validade das assinaturas poderão ser verificados no endereço www.tce.mg.gov.br, código verificador n. 2239213