

Processo: 1107659
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Crisólita
Exercício: 2020
Responsável: Aderlande Moreira Vilela – Prefeito Municipal na gestão 2017/2020
Procuradores: Adriana de Fátima Gomes Pinto, OAB/MG 160.131; Andressa Silva Araújo, OAB/MG 188.304
MPTC: Marcílio Barenco Corrêa de Mello
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 26/4/2022

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CUMPRIMENTO INTEGRAL DENTRO DELES OU COM PARCELAS A SEREM PAGAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA. IRREGULARIDADE. AFRONTA À NORMA CONTIDA NO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL E INDIVIDUAL.

1. Nos termos do *caput* do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF, é vedado ao titular do Poder Executivo Municipal contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
2. Diante da prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, impõe-se a aplicação de multa ao titular do Poder Executivo Municipal, com espeque no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar irregular o ato praticado pelo Senhor Aderlande Moreira Vilela, Prefeito do Município de Crisólita na gestão 2017/2020, ao contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito – no montante de R\$ 281.434,98 (duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos);
- II) aplicar multa ao responsável no montante de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008.

- III) registrar que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias;
- IV) determinar, cumpridas as disposições regimentais, o arquivamento dos autos.

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

Presente à sessão o Procurador Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 26 de abril de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 26/4/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Crisólita, objetivando verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa informados pelo Município no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM ao final da gestão 2017/2020, sob a ótica da disposição contida no *caput* do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Originada do Plano Anual de Fiscalização – PAF, da Diretoria de Controle Externo dos Municípios – DCEM, a presente Auditoria foi cadastrada no SGAP, sendo os autos distribuídos à minha relatoria em 16/9/2021, conforme Termo disponível no SGAP (peça n. 4).

Em seguida, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios informou, em seu estudo inicial (peça n. 7), que foram contraídas, *“nos últimos dois quadrimestres do mandato (2017/2020), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, no montante de R\$281.434,98 (duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos)[...]”*, o que contraria o dispositivo acima citado.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por sua vez, pugnou pela citação do responsável, peça n. 10.

Acolhido o pedido, esta relatoria determinou a citação do Sr. Aderlande Moreira Vilela, Prefeito Municipal de Crisólita na gestão 2017/2020, garantindo os princípios da ampla defesa e do contraditório estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição da República, peça n. 11.

O gestor municipal foi devidamente citado, consoante AR acostado na peça n. 16, mas não se manifestou, embora tenha constituído procurador legalmente habilitado (peças ns. 13, 14 e 15).

Em seu parecer conclusivo, peça n. 19, o Órgão Ministerial requereu fossem reconhecidas as irregularidades apontadas, além da aplicação de multa ao Sr. Aderlande Moreira Vilela, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A equipe de auditoria informou, inicialmente, que o *“volume de recursos fiscalizados, referentes às despesas inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, correspondeu a R\$3.153.727,15 (três milhões, cento e cinquenta e três mil, setecentos e vinte e sete reais e quinze centavos)”*.

Esclareceu que, *“de acordo com o disposto no caput do art. 42 da LRF ‘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’”*.

Salientou, ainda, que “*nos termos do parágrafo único do citado dispositivo legal ‘na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício’*”.

Acrescentou que “*o conceito de ‘contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres’, disposto no caput do art. 42 da LRF, foi esclarecido por este Tribunal por ocasião de resposta às Consultas n. 660.552, de 08/05/2002, cuja tese foi ratificada nas Consultas n. 751.506, de 27/06/2012, e 885.864, de 03/12/2012, o qual foi adotado no exame realizado nestes autos*”. No mesmo sentido, registrou que nestas consultas se estabeleceu o entendimento relativo ao conceito do termo “*disponibilidade de caixa*”.

Ressalvou, em seguida, o advento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e as consequentes alterações na LRF.

No tocante ao objeto desta Auditoria, salientou a Unidade Técnica que “*foram incluídos na LRF os §§ 1º e 2º ao art. 65, em especial o inciso II do § 1º, no qual foi estabelecido que ‘serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública’*”.

Nesse cenário, trouxe à baila a orientação desta Corte, fixada na Consulta n. 1.092.501, em Sessão Plenária do dia 4/11/2020, no sentido de que “*estando decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional*”.

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

Desta feita, o Órgão Técnico destacou que a apuração da obediência ao art. 42 da LRF, pelo Chefe do Poder Executivo de Crisólita (gestão 2017/2020), no último exercício de seu mandato, foi dividida da seguinte forma:

II.1 Das despesas inscritas em restos a pagar contraídas nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Poder Chefe do Executivo – gestão 2017/2020

Constatou-se, com base nas informações encaminhadas pela Municipalidade ao SICOM, que o Executivo local procedeu à inscrição de despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020 no valor total de R\$3.153.727,15 (três milhões, cento e cinquenta e três mil, setecentos e vinte e sete reais e quinze centavos), cuja contabilização foi realizada nas naturezas de despesas detalhadas nas Tabelas 2 e 3, fl. 11 a 19 da peça n. 5.

Registrou que tais despesas totalizaram o montante de R\$2.367.016,85 (dois milhões, trezentos e sessenta e sete mil, dezesseis reais e oitenta e cinco centavos), referindo-se a gastos que, “embora correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2017/2020, por sua natureza não têm adequação com o conceito de ‘contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2020’, disposto no caput do art. 42 da LRF e o entendimento deste Tribunal exarado na Consulta n. 660.552/2002, cuja tese foi ratificada nas Consultas n. 751.506 e 885.864/2012”.

A alegação da Unidade Técnica foi corroborada no exame dos “gastos apropriados a título de contratações por tempo determinado, vencimentos e vantagens fixas, obrigações patronais, diárias, contribuições, subvenções, obrigações tributárias, outros auxílios financeiros, principal da dívida, sentenças judiciais e indenizações e restituições”, não evidenciada a sua decorrência de leis, contratos, convênios, ajustes ou qualquer outra forma de contratação realizada no citado período.

Relativamente aos gastos remanescentes, no valor de R\$786.710,30 (setecentos e oitenta e seis mil, setecentos e dez reais e trinta centavos), foi apurada “a ocorrência de dispêndios que foram empenhados em datas anteriores a 01/05/2020 (primeiro quadrimestre de 2020), no valor total de R\$249.942,25 (duzentos e quarenta e nove mil, novecentos e quarenta e dois reais e vinte e cinco centavos), os quais, não obstante também correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2017/2020, por si só não têm adequação com o conceito de ‘contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2012’(...)”.

Além disso, verificou-se que, “entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2020 (R\$536.768,05), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (PASEP e tarifas bancárias) que também não têm adequação com o conceito de ‘contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres’ daquele exercício valor total de R\$1.026,95 (um mil vinte e seis reais e noventa e cinco centavos) – Tabela 6, fl. 26-Peça 5”.

Desta feita, entendeu que “permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 no valor de R\$535.741,10 (quinhentos e trinta e cinco mil, setecentos e quarenta e um reais e dez centavos), - Demais despesas - conforme a seguir e Tabela 6, fl. 26 a 28-Peça 5”.

Nesse passo, concluiu a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios que:

[...] ao aplicar o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” do referido exercício, no exame da forma de contratação das citadas “demais despesas” foi apurado que aquelas que foram decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período (até 30/04/2020) totalizaram o valor de R\$196.306,12 (cento e noventa e seis mil, trezentos e seis reais e doze centavos), enquanto que as que foram contraídas nele somaram o valor de R\$339.434,98 (trezentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavo) – Tabela 6, fl. 26 a 28-Peça 5.

II.2 Da disponibilidade de caixa apurada ao final do exercício de 2020

Apontou a Unidade Técnica que os recursos financeiros efetivamente transferidos para o exercício de 2021 somaram o valor de R\$440.628,54 (quatrocentos e quarenta mil, seiscentos e vinte e oito reais e cinquenta e quatro centavos), cuja composição, por fonte de recursos, foi detalhada na Tabela 9, fl. 40 da peça n. 5 (relatório de ‘Disponibilidade de Caixa para Cobertura dos Restos a Pagar do Exercício’).

Ato contínuo, pormenorizou os compromissos assumidos pelo Poder Executivo Municipal até o final do exercício de 2020, também por fonte de recursos, “relativos a despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores e os registros de depósitos de terceiros em poder transitório da Prefeitura (Tabela 10, fl. 41 da peça n. 5) e as despesas não afetadas ao art. 42 da LRF (Tabela 8, fl. 31 a 38 da peça n. 5 - subitem 2.1.1.1 deste relatório)”, a saber:

APURAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA, POR FONTE DE RECURSOS			
Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa R\$	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	(772.865,49)	2.383.725,79	(3.156.591,28)
101	163.188,67	563.772,35	(400.583,68)
102	(1.311.559,29)	1.270.277,27	(2.581.836,56)
106	75.891,58	0,00	75.891,58
108	14,75	0,00	14,75
116	34.230,10	902,19	33.327,91
117	(76.231,03)	61.213,60	(137.444,63)
118	278.473,46	782.442,14	(503.968,68)
119	(572.025,32)	350.926,28	(922.951,60)
122	(852.693,63)	10.404,64	(863.098,27)
123	(184.831,19)	90.931,89	(275.763,08)
124	64.102,46	228.884,45	(164.781,99)
129	60.551,12	241.363,22	(180.812,10)
143	14.609,47	0,00	14.609,47
144	(1.196,63)	4.440,55	(5.637,18)
145	(25.862,83)	7.883,89	(33.746,72)
146	721.073,92	0,00	721.073,92
147	277.482,32	42.003,98	235.478,34
153	794.557,05	19,00	794.538,05
154	478.759,34	14.671,62	464.087,72
155	130.605,98	82.146,97	48.459,01
156	110.134,65	42.160,67	67.973,98
159	(1.077.179,43)	809.806,09	(1.886.985,52)
160	(161.035,01)	25.296,00	(186.331,01)
161	97.116,35	0,00	97.116,35
162	59.174,66	0,00	59.174,66
190	1.412.342,51	0,00	1.412.342,51
192	703.800,00	0,00	703.800,00
200	0,00	1.000,00	(1.000,00)
Total	440.628,54	7.014.272,59	(6.573.644,05)

II.3 Das despesas inscritas em restos a pagar, contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2020, sem a suficiente disponibilidade de caixa

Registrou o Órgão Técnico que, conforme evidenciado no **item II.1**, foram verificadas obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo de Crisólita, nos dois últimos quadrimestres do final do mandado, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$339.434,98 (trezentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos).

Ponderou que tais despesas, correlacionadas com as disponibilidades financeiras nas fontes de recursos de n. 100, 101, 102, 129, 159, 160 e 162, ao final do exercício de 2020, apuradas no **item II.2**, revelam que somente para as despesas para as quais foi indicada a fonte de recursos

de n. 162 – *Transferências de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural - Lei Aldir Blanc* – no valor de R\$58.000,00 (cinquenta e oito mil reais), existiam recursos disponíveis (R\$59.174,66).

Diante do exposto, concluiu que está evidenciado que **para as demais despesas, os recursos apurados nas fontes de recursos indicadas não eram suficientes, revelando gastos remanescentes no montante de R\$281.434,98** (duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos), **em afronta ao disposto no caput do art. 42 da LRF.**

O Ministério Público junto ao Tribunal, por sua vez, ratificou as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, pugnando, em seu parecer, pela aplicação de multa ao Sr. Aderlande Moreira Vilela, em razão da prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

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

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

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

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

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

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

A simples transgressão normativa que informava a conduta do agente público seria suficiente para materializar sua culpa *tout court*. Em outras palavras, diante da simples constatação de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele provar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, *numerus apertus*, a serem consideradas

pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes.

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

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

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

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

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

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considero irregular o ato praticado pelo Senhor Aderlande Moreira Vilela, Prefeito do Município de Crisólita na gestão 2017/2020, ao contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito – no montante de R\$281.434,98 (duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos).

Determino seja aplicada ao responsável, multa no montante de R\$5.000,00 (cinco mil reais), com fulcro no art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008.

Registro que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias.

Cumpridas as disposições regimentais, arquivem-se os autos.

* * * * *

sb/kl/ms

