

Processo: 1109972
Natureza: AUDITORIA
Procedência: Prefeitura Municipal de Descoberto
Exercício: 2020
Responsável: Marcos de Araújo Lima (Prefeito Municipal)
Procuradores: Luís Fernando de Oliveira (CRC/MG n. 067.232), Delmo Chaves da Fonseca (CRC/MG n. 47.240)
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

PRIMEIRA CÂMARA – 31/5/2022

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, com espeque no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – Lei Orgânica do TCEMG, impõe-se a aplicação de multa ao titular do Poder Executivo Municipal.

ACÓRDÃO

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

- I) julgar irregular o ato praticado pelo Senhor Marcos de Araújo Lima, Prefeito do Município de Descoberto 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\$310.282,93 (trezentos e dez mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos).;
- II) aplicar ao responsável multa no montante de R\$2.000,00 (dois mil reais), com fulcro no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, conforme a proposição do Conselheiro Durval Ângelo, acolhida pelo Relator;

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 o arquivamento dos autos, cumpridas as disposições regimentais.

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, 31 de maio de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
PRIMEIRA CÂMARA – 31/5/2022

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Auditoria de Conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Descoberto, 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 30/9/2021, conforme Termo disponível na peça n. 4.

A Coordenadoria de Auditoria dos Municípios informou, em seu estudo inicial (peça n. 7), que *“o titular do Poder Executivo Municipal de Descoberto contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu 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\$310.282,93 (trezentos e dez mil duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos) [...]”*, o que contraria o dispositivo acima citado.

Em seguida, esta relatoria determinou a citação do Sr. Marcos Araújo Lima, Prefeito Municipal de Descoberto ao final da gestão 2017/2020, garantindo os princípios da ampla defesa e do contraditório estabelecidos no art. 5º, LV, da Constituição da República, peça n. 9.

O gestor municipal foi devidamente citado, consoante AR acostado na peça n. 11, e por meio de procurador legalmente constituído, apresentou justificativas e documentos consubstanciados nas peças ns. 12 e 13, submetidos ao reexame técnico de fls. 1/16 da peça n. 19.

Em seu parecer conclusivo, peça n. 21, o Órgão Ministerial opinou pela *“aplicação de multa ao Sr. Marcos de Araújo Lima, Prefeito à época, em razão do descumprimento das obrigações impostas pelo art. 42 da LRF”*.

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\$1.931.532,73 (um milhão, novecentos e trinta e um mil, quinhentos e trinta e dois reais e setenta e três centavos)”*.

Frisou que o Relatório produzido *“objetivou, em síntese, a apuração da obediência, pelo Chefe do Poder Executivo ao final da gestão 2017/2020, ao disposto no caput do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 102, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), no tocante ao conceito de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do final do mandato”*.

Ato contínuo, 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, por fim, o advento do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e as consequentes alterações na LRF.

No tocante ao objeto da presente Auditoria, ponderou 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 Descoberto (gestão 2017/2020), no último exercício de seu mandato, foi dividida da seguinte maneira:

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

Com base nas informações encaminhadas pela Municipalidade ao SICOM, constatou a Unidade Técnica que o Executivo Municipal procedeu à inscrição de despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020 no valor total de R\$1.931.532,73 (um milhão, novecentos e trinta e um mil, quinhentos e trinta e dois reais e setenta e três centavos), cuja contabilização foi realizada nas naturezas de despesas detalhadas nas Tabelas 2 e 3, constantes nas fls. 9/14 da peça n. 5.

Verificou, assim, a existência de despesas – no montante de R\$1.472.779,37 (um milhão, quatrocentos e setenta e dois mil, setecentos e setenta e nove reais e trinta e sete centavos) – que, em que pese se refiram a compromissos assumidos pela Administração Municipal na

gestão de 2017/2020, por sua natureza não têm adequação ao conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2020”, disposto no *caput* do art. 42 da LRF, bem como explicitado por este Tribunal na Consulta n. 660.552 (2002), ratificado nas Consultas n. 751.506 e 885.864 (2012).

Relativamente ao exame dos gastos remanescentes, no total de R\$458.753,36 (quatrocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e cinquenta e três reais e trinta e seis centavos), apontou o Órgão Técnico a ocorrência de “dispêndios empenhados em datas anteriores a 01/05/2020 (primeiro quadrimestre de 2020), no valor total de R\$83.499,78 (oitenta e três mil, quatrocentos e noventa e nove reais e setenta e oito 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 2020’” (...).

A análise técnica constatou, ainda, que entre o montante das despesas empenhadas a partir de maio de 2020, no valor de R\$375.253,58 (trezentos e setenta e cinco mil, duzentos e cinquenta e três reais e cinquenta e oito centavos), constaram gastos relativos a compromissos administrativos do Órgão, como faturas de energia elétrica, serviços de correio, publicação oficial, serviço de cartório, tarifa de água e etc, que, mais uma vez, não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$4.659,15 (quatro mil, seiscentos e cinquenta e nove reais e quinze centavos), detalhado na Tabela 6, à fl. 19 da peça n. 5.

Outrossim, foram identificados gastos – no valor total de R\$34.352,00 (trinta e quatro mil, trezentos e cinquenta e dois reais), constantes na Tabela 6, à fl. 19 da peça n. 5 – cujas descrições das Notas de Empenho indicam destinação ao combate à pandemias e/ou ações de fomento à economia local em função da pandemia, o que possibilitaria a aplicação da norma contida no art. 65, §1º, inciso II da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 173/2020, assim como as orientações deste Tribunal exaradas na Consulta n. 1.092.501/2020 – que afasta a vedação imposta no caput do art. 42 da LRF.

Diante do exposto, concluiu a Unidade Técnica que permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 no valor de R\$336.242,43 (trezentos e trinta e seis mil, duzentos e quarenta e dois reais e quarenta e três centavos) – Demais despesas – conforme elucidado a seguir (Tabela 6, fl. 19/23 da peça n. 5):

REFERÊNCIA	VALOR TOTAL (R\$)
Despesas Administrativas	4.659,15
Despesas no combate à pandemia/fomento à economia	34.352,00
Demais despesas – contraídas até 30/4/2020	22.283,00
Demais despesas – contraídas a partir de 1/5/2020	313.959,43
TOTAL	375.253,58

Ainda no que concerne ao estudo das “Demais despesas”, detalhou que a forma de contratação, com base no conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres”, revelou-se que o montante de R\$22.283,00 (vinte e dois mil, duzentos e oitenta e três reais) decorre de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente a 30/4/2020, porquanto o valor de R\$313.959,43 (trezentos e treze mil, novecentos e cinquenta e nove reais e quarenta e três centavos) foi contraído dentro do mencionado período.

Desse modo, ressaltou a Unidade Técnica que:

Cabe destacar que, ao considerar o fato de que a análise das disponibilidades financeiras para acobertar as despesas contraídas a partir de 01/05/2020 (R\$313.959,43 – Tabela 6) deve ser realizada por fonte de recursos, tendo como referência as informações prestadas no SICOM foi apurado que os gastos totais inscritos em restos a pagar deste

último exercício indicavam que seriam acobertados pelas seguintes fontes – Tabelas 7 e 8, fl. 30-Peça 5: (destaquei)

Fonte de Recurso	Descrição	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total (R\$)	Tabelas Peça/SGAP
100	Recursos Ordinários	149.806,45	560.132,97	709.939,42	
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	4.805,16	609.363,00	614.168,16	
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	74.458,36	327.962,75	402.421,11	
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	1.606,50	4.198,45	5.804,95	
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	0,00	3.920,77	3.920,77	- Despesas afetas ao art. 42/LRF: Tabela 7, fl. 24/25-Peça 5
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	0,00	5.380,00	5.380,00	
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	2.698,76	25.724,66	28.423,42	- Despesas não afetas ao art. 42/LRF: Tabela 8, fl. 26/29-Peça 5
156	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	0,00	1.900,00	1.900,00	
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	78.514,20	47.560,82	126.075,02	
161	Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social (art. 5º, I, b, da LC n. 173/2020)	2.070,00	31.429,88	33.499,88	
Total		313.959,43	1.617.573,30	1.931.532,73	

Fonte: Relatório de Auditoria de Conformidade – Prefeitura Municipal de Descoberto/MG, fl.16, peça n. 7.

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

Registrou o Órgão Técnico que foram apurados, com base nas informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal, via SICOM, que os recursos financeiros efetivamente transferidos para o exercício de 2021 atingiram o valor de R\$3.363.125,43 (três milhões, trezentos e sessenta e três mil, cento e vinte e cinco reais e quarenta e três centavos), cuja composição, por fonte de recursos, foi detalhada na Tabela 9, à fl. 31 da peça n. 5.

Com efeito, 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. 32 da peça n. 5) e as despesas não afetas ao art. 42 da LRF (Tabela 8, fl. 26 a 29 da peça n. 5 - subitem 2.1.1.1 deste relatório)*”.

Ao final, a Unidade Técnica evidenciou os valores correspondentes aos **montantes dos recursos disponíveis ao final de 2020**, conforme se segue:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa R\$	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	737.587,35	3.531.012,97	(2.793.425,62)
101	946.278,79	1.029.956,15	(83.677,36)
102	75.432,57	1.235.571,80	(1.160.139,23)
106	11.874,63	0,00	11.874,63
116	43,53	0,00	43,53
117	42.073,42	19.555,03	22.518,39
118	58.106,04	328.552,55	(270.446,51)
119	257.775,20	112.592,80	145.182,40
122	109,61	3.962,94	(3.853,33)
123	61.808,77	8.798,98	53.009,79
124	341.636,30	298.467,68	43.168,62
129	2.339,10	96.680,60	(94.341,50)
142	16,51	0,00	16,51
144	17.504,58	0,45	17.504,13
145	56,38	4.350,86	(4.294,48)
146	20.083,91	4.220,83	15.863,08
147	92.151,88	14.751,71	77.400,17
153	72.179,87	0,00	72.179,87
154	118.280,32	0,00	118.280,32
155	95.968,32	2.070,58	93.897,74
156	1.012,94	3.350,00	(2.337,06)
157	67,55	0,00	67,55
159	50.514,66	220.288,59	(169.773,93)
160	128.340,31	0,00	128.340,31
161	224.581,19	32.534,08	192.047,11
192	6.755,89	0,00	6.755,89
259	257,84	18.248,00	(17.990,16)
260	287,97	5.000,00	(4.712,03)
Total	3.363.125,43	6.969.966,60	(3.606.841,17)

Fonte: Relatório de Auditoria de Conformidade – Prefeitura Municipal de Descoberto/MG, fl.18, peça n. 7.

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

Informou o Órgão Técnico que, conforme evidenciado no **item II.1**, foram constatadas **obrigações de despesas contraídas pelo Chefe do Poder Executivo de Descoberto na gestão 2017/2020, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$313.959,43** (trezentos e treze mil novecentos e cinquenta e nove reais e quarenta e três centavos), as quais seriam quitadas com as fontes de recursos de n. 100, 101, 102, 117, 129, 159 e 161.

Após, evidenciou que tais despesas, correlacionadas com as disponibilidades financeiras ao final do exercício de 2020, nas fontes acima mencionadas, apuradas no **item II.2**, revelam que **somente para as despesas para as quais foram indicadas as fontes de recursos de ns. 117 e 161 existiam recursos disponíveis**, consoante se depreende abaixo:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraias sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(2.793.425,62)	149.806,45	149.806,45
101	(83.677,36)	4.805,16	4.805,16
102	(1.160.139,23)	74.458,36	74.458,36
117	22.518,39	1.606,50	0,00
129	(94.341,50)	2.698,76	2.698,76
159	(169.773,93)	78.514,20	78.514,20
161	192.047,11	2.070,00	0,00
Total	(4.086.792,14)	313.959,43	310.282,93

Fonte: Relatório de Auditoria de Conformidade – Prefeitura Municipal de Descoberto/MG, fl.18, peça n. 7.

Diante disso, concluiu que está demonstrado que, **para as demais despesas, os recursos apurados nas fontes de recursos indicadas não eram suficientes, revelando gastos remanescentes no montante de R\$310.282,93** (trezentos e dez mil duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos), **em afronta ao disposto no caput do art. 42 da LRF.**

Em sede de defesa, o gestor municipal argumentou que, ao receber o Relatório de Auditoria questionou os contabilistas da municipalidade, que “*confrontando documentos ‘in loco’, constataram que houve equívoco no lançamento das fontes, pois o resto a pagar deixado de R\$310.282,93 (trezentos e dez mil duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos) tem como cobertura a “disponibilidade de caixa” deixada para 2021 no valor de R\$3.363.125,43 (três milhões trezentos e sessenta e três mil cento e vinte e cinco reais e quarenta e três centavos)*”.

Sustentou, ainda, que:

A Equipe Técnica Contábil da Prefeitura, em uma análise atual e apurada, verificou que foram inscritos quando da elaboração da PCA (Prestação de Contas Anual) de 2020, restos a pagar equivocadamente, pois de fato, foram não processados e cancelados em 31/12/2020, conforme registros “*in loco*”, mas por erro de lançamento quando da elaboração do PCA de 2020, assim não se constou. Foram cancelados e corridos dos lançamentos de processados, os seguintes restos a pagar:

RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS – CANCELADOS 31/12/2020		
FONTE	DATA	VALOR
100	31/12/2020	R\$ 115.871,86
101	31/12/2020	R\$ 8.066,09
102	31/12/2020	R\$ 98.797,92
129	31/12/2020	R\$ 24.949,53
159	31/12/2020	R\$ 6.800,00
TOTAL		R\$ 254.485,40

Desse modo, destacou que “*foram cancelados dos lançamentos os restos a pagar nas fontes descritas, no valor de R\$254.485,40 (duzentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e quarenta centavos) em 31/12/2020*”, noticiando, ainda, que as correções necessárias já estão sendo feitas, com o reenvio dos dados atinentes ao exercício de 2020 para o SICOM.

Em seguida, justificou que também foram verificados equívocos nos lançamentos das transferências para as fontes de recursos 100 e 159, no Programa de Software de Tesouraria instalado no Município, no total de R\$45.123,21 (quarenta e cinco mil, cento e vinte e três reais e vinte e um centavos), que deveria ser lançado na fonte 100, mas foi lançado na fonte 161.

Além do valor de R\$82.145,24 (oitenta e dois mil, cento e quarenta e cinco reais e vinte e quatro centavos), que deveria ter sido lançado na fonte 159, e foi erroneamente lançado na fonte 154.

Aduziu que as fontes 100 e 159 ficaram com os saldos deficitários em razão de erro humano/operacional nos lançamentos, o que estaria sendo corrigido por meio de reenvio de dados ao SICOM.

Por derradeiro, concluiu o defendente que *“as disponibilidades das fontes supostamente sem disponibilidade financeira, não existem. Foram identificados para os ajustes com a soma total de R\$354.153,36 (trezentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e três reais e trinta e seis centavos), já subtraídos os empenhos cancelados em 31/12/2020”*.

Em sede de reexame, a Coordenadoria de Auditoria dos Municípios asseverou que:

[...]

Diante dos argumentos de defesa apresentados pelo então Prefeito e seus Procuradores, **observou-se que razão não assiste a eles ao informar que despesas inscritas em restos a pagar não processadas no exercício de 2020, registradas no SICOM, tenham sido decorrentes de equívocos de lançamentos**, haja vista que elas teriam sido canceladas ao final daquele período (total de R\$254.485,40 – Fonte 100-R\$115.871,86, Fonte 101-R\$8.066,09, Fonte 102-R\$98.797,92, Fonte 129-R\$24.949,53 e Fonte 159-R\$6.800,00), conforme relatórios contábeis juntados na Peça 13.

Corroborar tal afirmativa o fato de que as despesas relacionadas nos referidos relatórios contábeis constarem dos registros do SICOM de despesas inscritas em restos a pagar de 2020, as quais não foram objeto de cancelamentos no exercício de 2021 (dados do período de janeiro a dezembro de 2021 – consulta ao SICOM em 02/03/2022, Peça 16).

Ademais, na consulta ao relatório de movimentação de restos a pagar de exercícios anteriores do SICOM de 2021, **verificou-se que algumas daquelas despesas foram pagas, o que descaracteriza a alegação dos Defendentes** de que estariam sendo tomadas providências para alteração dos registros do citado Sistema para o cancelamento delas.

Apenas a título de exemplificação, nos relatórios contábeis encaminhados pelos Defendentes consta nas fl. 01 e 07-Peça 13, o registro das NE 2282-005 e 3877-000, favorecendo à empresa Hetikos Assessoria Ltda. e Carlos Eduardo de Oliveira, despesas estas inscritas em restos a pagar não processados de 2020, nos valores de R\$1.300,00 (um mil e trezentos reais) e R\$1.080,00 (um mil e oitenta reais), respectivamente, que, diferentemente do alegado por eles, foram liquidadas e pagas em 2021 - relatório do SICOM, fl. 08-Peça 16.

No que se refere às afirmações dos Defendentes de que teriam ocorrido equívocos nos lançamentos de fontes de recursos em transferências recebidas pelo Município, a consulta ao SICOM, na presente data (02/03/2022), evidenciou que a Prefeitura realizou alterações nos registros dos saldos das fontes de recursos ao final do exercício de 2020.

Embora o valor total da disponibilidade financeira bruta não tenha sido alterado (R\$3.363.125,43), apenas os saldos das fontes 100 e 124 (R\$737.587,35 e R\$341.636,30 - valores registrados na consulta ao SICOM de 19/09/2021, utilizada no relatório de auditoria, Peça 17) foram alterados (R\$637.587,35 e R\$441.636,30 - valores do SICOM na consulta de 02/03/2022, Peça 18).

Quanto às demais fontes de recursos, suscitadas na defesa pelo então Prefeito, os valores dos saldos finais permanecem inalterados.

Registre-se que tais alterações em nada modificam o resultado do relatório de auditoria em reexame, haja vista que, conforme demonstrado na tabela de fl. 19-Peça 7, **para a fonte de recursos 124 não foi apurada a inscrição de despesas em restos a pagar**

em afronta ao art. 42 da LRF, enquanto que para a fonte 100 a disponibilidade financeira líquida correspondia ao valor negativo de R\$2.793.425,62 (dois milhões, setecentos e noventa e três mil, quatrocentos e vinte e cinco reais e sessenta e dois centavos), o qual seria acrescido devido à redução do saldo final alterado pela Prefeitura no SICOM.

Releva notar, ainda, que não foi adequada a conclusão exarada pelo Defendente e seus Procuradores, no sentido de que o somatório dos valores das alterações que pretendia realizar (R\$354.153,36) seria suficiente para acobertar o valor apontado como que em desacordo com o referido dispositivo legal (R\$310.282,93), uma vez que essa **não é a metodologia correta para apuração da questão em análise.**

Na forma do que foi demonstrado no relatório de auditoria, aos saldos das disponibilidades brutas de recursos, por fontes de recursos, devem ser deduzidos os compromissos até então assumidos pelo Órgão, no caso os valores a título de restos a pagar de exercícios anteriores e de depósitos e consignações, assim como os correspondentes às despesas inscritas em restos a pagar de 2020 que não tinham adequação com o conceito de contrair obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato do Chefe do Executivo, também por fontes de recursos.

Diante de tal metodologia, **ficou demonstrado que para as fontes de recursos 100, 101, 102, 129, 159 e 161 eram negativos os valores das disponibilidades financeiras líquidas nelas apurados, o que resultou na conclusão de que as despesas afetas ao art. 42 da LRF, inscritas em restos a pagar de 2020 sob tais fontes, foram contraídas em afronta a tal dispositivo legal.**(destaquei)

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 responsável, em razão do descumprimento das obrigações impostas pelo art. 42 da LRF.

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 pelo 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.

Sobretudo, em se tratando da realização de despesas, devem ser, necessariamente, planejadas orçamentária e financeiramente. Conforme discorreu o Professor Edson Ronaldo Nascimento em sua obra¹, *"o art. 42 foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano de mandato, sejam irresponsavelmente contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria também como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. [...] A regra obriga o governante 'deixar a casa arrumada para o sucessor'"*.

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.

¹ Nascimento, Edson Ronaldo. Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada. 5. ed. Brasília. Vestcon, 2009.

Sobressai da leitura dos autos que **o titular do Poder Executivo Municipal de Descoberto contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas, no montante de R\$310.282,93** (trezentos e dez mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três 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 Marcos de Araújo Lima, Prefeito do Município de Descoberto 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 Marcos de Araújo Lima, Prefeito do Município de Descoberto 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\$310.282,93 (trezentos e dez mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e três centavos).

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

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.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu fiz uma pesquisa em outros processos em tramitação, em Auditorias, onde foram aplicadas penalidades em 6 processos. Na realidade, dois estão ainda com vistas, onde os valores de 2, no caso, não houve penalidades, mostrando que não há, assim, uma unidade nessa discussão.

Então, peço vênias ao Relator para, somente em função dessas divergências e dentro da preocupação de uniformizar decisões, aplicar uma multa de R\$ 2.000,00.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acolho. Vou acolher a sugestão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Passa a multa para R\$ 2.000,00.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Pode ser.



CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR, QUE ACOLHEU A PROPOSIÇÃO DO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO PARA APLICAR A MULTA NO VALOR DE R\$2.000,00.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

* * * * *

sb/fg