

Processo: 1077185
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais
Representada: Prefeitura Municipal de São Sebastião do Paraíso
Responsáveis: Rêmoló Aloise e Walker Américo Oliveira
Procurador: Cauê Márcio Rodrigues David, OAB/MG 200.717
MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO

SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINAR. INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA ANÁLISE DE TUTELA DE INTERESSES PRIVADOS. COMPETÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. MÉRITO. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. IRREGULARIDADE. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICAÇÃO DE MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A tutela de interesses privados deverá ser pleiteada do âmbito do Poder Judiciário, haja vista que a missão deste Tribunal de Contas é zelar pelo interesse público primário, razão pela qual lhe compete apreciar apenas as questões afetas às suas atribuições.
2. O compromisso com assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato do prefeito, sem a correspondente disponibilidade financeira, constitui violação ao art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
3. Com fundamento no disposto no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, cabe aplicação de multa por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

ACÓRDÃO

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

- I) acolher a preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para análise da pretensão de recebimento dos valores correspondentes à suposta dívida contraída pelo Executivo com os prestadores de serviço e fornecedores citados na inicial, por se tratar de tutela de interesse privado, não abarcada pela missão deste Tribunal de Contas de zelar pelo interesse público primário;
- II) julgar, no mérito, procedente o apontamento de irregularidade constante da representação pertinente à contração de obrigações de despesas inscritas em restos a pagar, sem a correspondente disponibilidade de caixa, após 1º/5/2016, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal;

- III) aplicar multa individual aos ex-prefeitos do Município de São Sebastião do Paraíso, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, nos valores de:
- a) R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Rêmoló Aloise; e
 - b) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Walker Américo Oliveira;
- IV) determinar a intimação dos responsáveis por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;
- V) determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento dos procedimentos cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Declarada a suspeição do Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 30/6/2022

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de suposta realização de despesas pela Prefeitura de São Sebastião do Paraíso, nos exercícios de 2013 a 2016, sem disponibilidade financeira, situação que, no entendimento do *Parquet*, comprometeu o orçamento e a gestão pública dos próximos mandatos, em desrespeito aos preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (fls. 3/7, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Foi anexada à representação (fls. 4 a 278, peça n. 9) o Inquérito Civil n. MPMG-0647.16.000035-0, instaurado pela 5ª Promotoria de Justiça da Comarca de São Sebastião do Paraíso, para apuração da suposta ausência de pagamento, por parte do jurisdicionado, aos seguintes prestadores de serviços/fornecedores: Laboratório de Análises Clínicas Biolabor, João Som Comércio de Equipamentos Eletrônicos, Minas Grill Restaurante, Mega Mídia Comunicação Visual, Empresas de Transporte e Padarias.

Inicialmente, a documentação foi encaminhada à Superintendência de Controle Externo, para que, observados os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, informasse sobre as possíveis ações de controle, conforme despacho do conselheiro-presidente à fl. 215 da peça n. 9, código do arquivo n. 2293716.

Em atendimento à referida determinação, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM destacou, quanto aos valores decorrentes de suposta dívida do Poder Executivo com os prestadores serviços e fornecedores elencados na representação, tratar-se de matéria de interesse individual, competindo ao Poder Judiciário a análise da questão. Entretanto, no que se refere às despesas realizadas sem disponibilidade financeira, salientou que se trata de fato que poderia comprometer a gestão pública, matéria afeta a este Tribunal de Contas (fls. 228/232, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Enfatizou que, dos dados extraídos do Sicom, após deduzidas as obrigações financeiras de 2016, observou-se que não haveria disponibilidade financeira suficiente para o empenho das despesas, no valor de R\$ 32.432.721,59, sendo R\$ 16.714.020,56 correspondente aos dois últimos quadrimestres, o que caracteriza descumprimento do art. 42 da LRF, razão pela qual opinou pelo recebimento da documentação como representação.

A representação foi recebida em 25/10/2019 e na mesma data distribuída à relatoria do conselheiro Sebastião Helvecio, que, por sua vez, determinou o encaminhamento dos autos à Unidade Técnica para análise preliminar (fls. 245/248, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Em exame inicial, a 1ª CFM concluiu pela procedência do apontamento representado – contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato ou que tenha parcelas a serem pagas sem que haja suficiente disponibilidade de caixa – diante da inobservância ao art. 42 da LRF, no exercício de 2016. Sugeriu, na oportunidade, a citação dos responsáveis (fls. 250/256, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas manifestou-se pela citação do Sr. Rêmoló Aloise, prefeito de São Sebastião do Paraíso no exercício de 2016, para apresentação de defesa acerca dos fatos apontados (fls. 270/271, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Embora devidamente citado por duas vezes, o responsável não se manifestou (fls. 273/278 da peça n. 9 e peças 12 e 13).

Em seguida, o Ministério Público de Contas opinou pela citação do Sr. Walker Américo Oliveira, que assumiu a gestão municipal a partir de 20/9/2016 até 31/12/2016, sob argumento de que a possível irregularidade abrange todo o exercício de 2016 (peça n. 16, código do arquivo n. 2354642).

Assim, o relator à época determinou a citação dos Srs. Rêmoló Aloise e Walker Américo Oliveira, para apresentação de defesa acerca das irregularidades a eles imputadas (peça n. 17, código do arquivo n. 2355240).

Promovida a citação, o Sr. Walker Américo Oliveira apresentou sua defesa (peças 21/26), contudo, o Sr. Rêmoló Aloise Walker, citado pela terceira vez, manteve-se inerte (peça n. 29, código do arquivo n. 2507538).

Na sequência, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça n. 31, código do arquivo n. 2608753) e, em seguida, encaminhados à 3ª Coordenação de Fiscalização dos Municípios – 3ªCFM.

Em reexame, a 3ª CFM manifestou-se pela procedência da representação em razão de terem sido contraídas obrigações de despesas sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa (peça n. 32, código do arquivo n. 2688749).

O Ministério Público de Contas concluiu que ambos os responsáveis contraíram obrigação de despesa sem suficiente disponibilidade de caixa nos últimos dois quadrimestres do mandato, em violação ao art. 42 da LRF, razão pela qual manifestou-se pela procedência da representação e pela aplicação de multa aos ex-prefeitos (peça n. 34, código do arquivo n. 2692290).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar

Ressalto, inicialmente, que as irregularidades apontadas na representação, suscitadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, relacionam-se à suposta assunção de despesa sem suficiente disponibilidade de caixa nos últimos dois quadrimestres do mandato, em violação ao art. 42 da LRF, bem como à ausência de pagamento, por parte do jurisdicionado, aos seguintes prestadores de serviço/fornecedores: Laboratório de Análises Clínicas Biolabor, João Som Comércio de Equipamentos Eletrônicos, Minas Grill Restaurante, Mega Mídia Comunicação Visual, Empresas de Transporte e Padarias.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM (fls. 228/232, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716), considerando as informações constantes no inquérito civil anexado à presente representação, pontuou que a ausência de pagamento dos valores correspondentes à suposta dívida do Poder Executivo com os prestadores de serviço e fornecedores de produtos ora relacionados não seria matéria de competência deste Tribunal, por se tratar de direito individual decorrente de contraprestação devida pelo município, que deveria ser pleiteado pelos interessados junto ao Poder Judiciário.

O Ministério Público de Contas não se manifestou sobre a questão.

O fato que ensejou a suposta irregularidade objeto de análise nos presentes autos – contrair obrigação de despesa sem suficiente disponibilidade de caixa nos últimos dois quadrimestres do mandato, em violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – diz respeito à possível falta de pagamento dos prestadores de serviço/fornecedores Laboratório de Análises Clínicas Biolabor, João Som Comércio de Equipamentos Eletrônicos, Minas Grill Restaurante, Mega Mídia Comunicação Visual, empresas de transporte e padarias, por parte da prefeitura de São Sebastião do Paraíso ao final da gestão (2013 a 2016).

Primeiramente, importante esclarecer que, nos termos do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais¹, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais auxiliar a Assembleia Legislativa em sua missão constitucional de exercício do controle externo. Dessa forma, as atribuições deste Tribunal previstas no art. 3º da Lei Complementar n. 102/2008 dizem respeito ao controle da gestão dos recursos públicos, compreendendo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade.

Nesse diapasão, tem-se que o fato narrado quanto à suposta ilegalidade na falta de pagamento pela Prefeitura de São João do Paraíso às empresas citadas na inicial revela interesse particular, que extrapola a competência desta Corte, que se circunscreve à tutela do interesse público e o resguardo do erário, inexistindo previsão de sua atuação na defesa de interesses subjetivos de prestadores de serviços e fornecedores contratados pela Administração.

Quanto ao tema em análise, destaco trecho da fundamentação constante do voto do conselheiro José Alves Viana, na Denúncia n. 1054023, *in verbis*:

“3.2 –ILEGALIDADE DO ATO DE SUSPENSÃO DA ORDEM DE SERVIÇO N. 147/2018 E DA NOTA DE EMPENHO N. 2.415/2018, REFERENTE AO PREGÃO ELETRÔNICO N. 60/2018 DA ALMG.

Alega a Denunciante, fls. 02 e 05, que, além de ter sido ilegalmente inabilitada no PREGÃO ELETRÔNICO N. 035/2018, teve indevidamente suspensa a ordem de serviço n. 147/2018, nota de empenho n. 2.415/2018, referente ao PREGÃO ELETRÔNICO N. 60/2018 da ALMG, “sendo argumentado pelo Representado que ficaria suspensa até a conclusão de irregularidade identificada no cadastro dessa empresa quando da realização do PREGÃO ELETRÔNICO N. 35/2018”. Requereu, portanto, fl. 11, que o TCEMG determinasse a anulação do ato de suspensão da ordem de serviço n. 147/2018 referente ao PREGÃO ELETRÔNICO N. 60/2018 e a retomada do andamento dos certames para a efetiva entrega da licença de software prevista na ordem de serviço n. 147/2018.

ANÁLISE.

Tais fatos são de natureza comercial privada e transcendem a questão de ordem pública, objeto de análise por esta Corte de Contas. Trata-se, pois, de tutela de direito individual e os Tribunais de Contas não se prestam à tutela de interesses privados.

O Tribunal de Contas da União - TCU tem jurisprudência firme no sentido de que foge às atribuições das Cortes de Contas a tutela de interesse eminentemente privado, como se verá a seguir:

Não é função dos Tribunais de Contas a solução de lides entre interesses particulares e a Administração. A competência constitucional do TCU está na guarda da coisa pública, analisando a aplicação da lei e dos princípios constitucionais no poder público federal. (Acórdão 2374/2007 – Plenário, Relator Valmir Campelo, sessão 14/11/2007.)

¹ Art. 76 – O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: [...]

Refoge à competência do TCU agir em defesa de interesses particulares junto à Administração. Eventuais perdas reclamadas por empresas em função de tais interesses devem ser questionadas judicialmente, fórum adequado para pleitos dessa natureza. (Acórdão 760/2009 - Plenário, Relator José Jorge, sessão 22/04/2009.)

[...]

Nesse sentido, cito trecho de voto da Conselheira Presidente Adriene Andrade que bem sintetiza o que objetivado pelo Tribunal de Contas quando da análise de denúncias e que condicionam mesmo o seu recebimento:

“Antes de partimos à análise das alegações aforadas contra a Dispensa de Licitação nº 124/2005, instaurada pelo Município de Betim, para aquisição de medicamentos, entendo que nunca é demais esclarecer a natureza e a objetivação da modalidade processual, DENÚNCIA, disponível a todo cidadão, partido político, associação legalmente constituída ou sindicato, por nosso Regimento Interno, através do art. 219 e seguintes.

Esta modalidade diz respeito à necessidade de abrir um canal de comunicação entre esta Casa e a sociedade civil, sem dúvida, a mais atenta fiscal dos negócios públicos. Desta forma, o Tribunal de Contas, obedecendo à sua competência constitucional, fixada pelo art. 76 da Carta Mineira, abre-se a ouvir, dos mais atentos observadores cotidianos, as possíveis irregularidades ou ilegalidades praticadas por agentes públicos, sujeitos à sua fiscalização.

Deste modo é que, vale esclarecer: os tutelados pela DENÚNCIA não são, como não poderiam ser, por impedimento constitucional, os sujeitos e seus patrimônios individualmente relacionados. Os denunciantes, aqui, não são tratados como senhores de direitos ou benefícios pessoais, na iminência de desbastamento ou lesão. Ao contrário, são, para esta Corte, parceiros nesta atividade fiscalizadora, que só tem olhos para a realidade e os interesses de natureza comunitária. (DENÚNCIA Nº 700943. SEGUNDA CÂMARA – SESSÃO: 16/01/07. RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE)”.

In casu, embora tais pagamentos não tenham sido pleiteados de forma expressa na representação, em consonância com a Unidade Técnica, acolho, neste ponto, a preliminar de incompetência desta Corte para analisar a matéria – sob o aspecto de eventual pretensão de recebimento dos valores referentes à suposta dívida contraída pelo Executivo – por se tratar de tutela de interesse particular, o qual poderá ser ocasionalmente pleiteado junto ao Poder Judiciário pelos interessados.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

RETORNO DE VISTA
NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação apresentada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de suposta realização de despesas pela Prefeitura de São Sebastião do Paraíso, nos exercícios de 2013 a 2016, sem disponibilidade financeira, situação que teria comprometido o orçamento e a gestão pública dos próximos mandatos, em desrespeito aos preceitos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (fls. 3/7, peça nº 9).

Na sessão da Segunda Câmara do dia 30/06/22, o relator, conselheiro em exercício Adonias Monteiro, apresentou voto pela extinção do feito, sem resolução de mérito, nos seguintes termos:

Diante do exposto, voto pelo acolhimento da preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para análise da pretensão de recebimento dos valores correspondentes à suposta dívida contraída pelo Executivo com os prestadores de serviço e fornecedores citados na inicial, por se tratar de tutela de interesse privado, não abarcada pela missão deste Tribunal de Contas de zelar pelo interesse público primário.

Em seguida, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar

Conforme relatado, o conselheiro em exercício Adonias Monteiro votou pela extinção do processo, sem resolução do mérito, em preliminar, por entender que a questão de fundo da representação apresentada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG) refere-se à tutela de interesse particular, o qual deveria ser pleiteado junto ao Poder Judiciário pelos interessados.

Para fundamentar esse posicionamento, mencionou relatório emitido pela 1ª Coordenadoria de Fiscalização de Municípios (1ª CFM) e posicionamento jurisprudencial a respeito da incompetência das Cortes de Contas para atuar em questões que envolvam interesses predominantemente privados.

Com a devida vênia, passo a expor minhas considerações acerca da questão.

Conforme defende Celso Antônio Bandeira de Mello², é falso um antagonismo entre o interesse individual de cada um dos membros da sociedade e o interesse do todo – interesse público. O mais preciso seria conceber o interesse público como “*a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos interesses de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade (entificada juridicamente no Estado)*”, nisto se abrigo também o *depósito intertemporal*

² Curso de Direito Administrativo. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 48/49

*destes mesmos interesses, vale dizer, já agora, encarados eles em sua continuidade histórica, tendo em vista a sucessividade das gerações de seus nacionais*³.

Sendo assim, em última análise, todo interesse público surge como aspecto ou “dimensão” dos interesses individuais dos membros da sociedade, de forma que, embora possa conflitar com um interesse individual específico, em uma dada situação, jamais poderá se chocar, de uma só vez, com os interesses de todos os membros da sociedade⁴.

No que concerne ao caso em análise, esclareço que a pertinência dessa lição está no fato de também não haver antagonismo ou contradição ao se afirmar que os valores empenhados constituem uma pretensão dos fornecedores (interesse individual), passível de ser defendida mediante ação judicial, e, simultaneamente, uma questão de interesse público por necessitar de atender à normas de direito público para o seu processamento.

Essa percepção, inclusive, está clara na própria análise preliminar da 1ª CFM que, apesar de pontuar a natureza privada do interesse dos fornecedores em receber esses valores, procedeu à análise da questão e recomendou a autuação da documentação avaliada como representação (fls. 128/130 da peça nº 9).

Da mesma forma, percebo que tal concepção vai ao encontro dos entendimentos mencionados pelo relator, pois apenas pontuam casos específicos em que a irregularidade noticiada ficou restrita aos interesses particulares dos envolvidos. No caso da Denúncia nº 1.054.023⁵, entendeu-se que a ilegalidade da suspensão de ordem de serviço, noticiada pelo particular, configurava interesse individual de natureza predominante comercial privada, fato que não justificaria a atuação desta Corte.

Por sua vez, o acórdão do TCU⁶ citado no referido precedente traz ponderação semelhante, já que considerou que o atraso de 10 (dez) segundos na entrega de proposta de preço substitutiva, com prazo fixado em 15 (quinze) minutos, não foi suficiente para ofender a isonomia entre os licitantes e, logo, que o vício questionado não chegou a ofender os princípios informadores da licitação.

Pois bem, verifica-se, primeiramente, conforme afirmado pelo próprio relator, que o pagamento das empresas não foi pleiteado de forma expressa na representação.

Ademais, compulsando os autos, constata-se que o inquérito do MPMG foi instaurado para apurar a ausência de pagamento de determinados fornecedores do Município de São Sebastião do Paraíso (fls. 4/278 da peça nº 9), situação que sugere um possível descumprimento da ordem cronológica de pagamento das despesas, inscrito no *caput* do art. 5º da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, nota-se que, conquanto a determinação de pagamento aos fornecedores, por si só, não seja de competência desta Corte, a análise da forma como se processaram essas despesas permanece relevante ao controle externo. Ou seja, ainda que apenas em juízo preliminar de competência, o fato noticiado já transcende o simples interesse privado dos fornecedores, pois pode configurar infração à ordem de pagamentos estipulada na Lei de Licitações e Contratos, o que, a meu ver, é suficiente para atrair a competência desta Corte de Contas.

Portanto, entendo não ser o caso de afastar a competência do Tribunal para a apreciação da matéria nesse caso concreto.

³ *Ibidem*, p. 49

⁴ *Ibidem*, p. 50

⁵ Processo de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, julgada em sessão do dia 09/02/21.

⁶ Acórdão 760/2009 - Plenário, Relator José Jorge, sessão 22/04/2009.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, divirjo do relator para rejeitar a preliminar de incompetência desta Corte de Contas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Diante da minha suspeição, colho o voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Voto de acordo com o entendimento do Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

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

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

2. Mérito

2.1 Contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato ou que tenha parcelas a serem pagas sem que haja suficiente disponibilidade de caixa

O representante alegou que a prefeitura de São Sebastião do Paraíso realizou despesas, nos exercícios de 2013 a 2016, sem disponibilidade financeira, comprometendo o orçamento e a gestão pública dos próximos mandatos, em desrespeito aos preceitos estabelecidos pela LRF.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM (fls. 228/232, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716) informou que, segundo dados extraídos do Sicom, foi possível verificar a disponibilidade financeira líquida, a fim de se concluir se haveria ou não saldo suficiente para cobrir o valor total das despesas empenhadas, especialmente aquelas do período de maio a dezembro, oito últimos meses de mandato (2013/2016).

Salientou que, após deduzidas as obrigações financeiras de 2016, não haveria disponibilidade financeira suficiente para o empenho de despesas, no valor de R\$ 32.432.721,59, naquele exercício, sendo R\$ 16.714.020,56 correspondentes aos dois últimos quadrimestres, caracterizando descumprimento ao art. 42 da LRF.

Pontuou que, no relatório de disponibilidades financeiras líquidas no exercício de 2016, fl. 257 e 258, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, foram demonstrados os recursos por tipo e fonte e, deduzindo do saldo de disponibilidades em 31/12/2016 (R\$ 9.465.331,84) as obrigações financeiras (R\$ 28.645.480,87) e os restos a pagar processados (R\$ 8.579.558,83) e não processados (R\$ 4.365.698,67), apurou-se um resultado das disponibilidades deficitário em R\$ 30.902.259,10.

Registrou que os valores empenhados de maio a dezembro do exercício de 2016 – últimos dois quadrimestres do mandato – totalizaram R\$ 16.714.020,56.

Concluiu, assim, que foram assumidas obrigações que não foram quitadas dentro do mandato, inscritas em restos a pagar, porém sem suficiente disponibilidade de caixa para o próximo exercício.

No demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar do Executivo e demonstrativo simplificado do relatório da gestão fiscal, que compuseram o relatório da gestão fiscal do exercício de 2016, informou que encontrou itens de classificação contábil que corroboram a violação ao disposto no art. 42 da LRF (fls. 260/262, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716).

Salientou, da análise do relatório compilado de credores no exercício de 2016, fls. 264 a 268, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, que 94% da totalidade das obrigações empenhadas foram inscritas em restos a pagar. Assim, entendeu pela ausência de equilíbrio na gestão orçamentária e financeira, pois foram reconhecidas despesas e utilizaram-se de dotações do ano corrente desconsiderando o quantitativo de recursos suficientes para saldá-los.

Ressaltou, ainda, a possibilidade de o administrador, ao final de mandato, determinar o empenho de despesa sem recursos financeiros, contando com verba que ainda será repassada por convênio, desde que já tenha sido assinado, entretanto, ressaltou não se tratar do caso ora analisado, haja vista que as obrigações foram assumidas e inscritas em restos a pagar, sem disponibilidade de caixa para o próximo exercício, razão pela qual manifestou-se pela procedência da representação, diante do não atendimento ao art. 42 da LRF.

Na defesa apresentada, o Sr. Walker Américo Oliveira – cuja gestão como prefeito se iniciou em 20/9/2016 e perdurou até 31/12/2016 –, justificou que, quando assumiu a prefeitura, faltavam apenas quatro meses para o término do mandato e observou que o município “passava por grave crise financeira, com inúmeros fornecedores sem o devido pagamento”.

Além disso, alegou que as dívidas dos fornecedores foram contraídas única e exclusivamente pelo ex-prefeito Rêmolo Aloise. Portanto, a responsabilidade pelo pagamento desses fornecedores não lhe poderia ser imputada.

Acrescentou que, em seu mandato, “houve incremento na organização das finanças públicas, com redução da dívida fundada, sem contratação de despesas sem provisão de fundo”.

Alegou que não houve violação ao art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, uma vez que não houve contração de despesa nos últimos quatro meses e, por fim, citou o entendimento deste Tribunal no sentido de que deverá ser comprovada a responsabilidade do gestor para que seja imputada a transgressão ao art. 42 da LRF.

Ressaltou, ainda, que após ser eleito e assumir o mandato de 2017-2020, conseguiu adimplir parte significativa da dívida fundada dos governos anteriores, em torno de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais), reduzindo-a para aproximadamente R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), sem contar que durante este período houve falta de repasses de valores devidos ao Município pelo Estado.

Ressalto que o Sr. Rêmolo Aloise, embora devidamente citado, não se manifestou nos autos (peça n. 29, código do arquivo n. 2507538).

Em sede de reexame, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização Municipal – 3ª CFM entendeu que as alegações apresentadas pela defesa não deveriam prosperar, uma vez constatado que o defendente contraiu outras despesas sem disponibilidade financeira, no período em que ocupou o cargo de chefe do Executivo do município, violando o art. 42, *caput*, parágrafo único, da LRF, conforme demonstrado no relatório de restos a pagar de 2017, disponibilizado à peça n. 22, código do arquivo n. 2369656 do SGAP. Informou, na oportunidade, que das despesas contraídas entre 20/09/2016 a 31/12/2016 restou um valor a pagar no montante de

R\$ 12.016.543,24 sem disponibilidade financeira para pagamento (peça 32, código do arquivo n. 2688749).

O Ministério Público de Contas, no parecer conclusivo (peça n. 34, código do arquivo n. 2692290), destacou a título informativo que a Prestação de Contas do Executivo Municipal de São Sebastião do Paraíso do exercício de 2016 recebeu parecer prévio da Segunda Câmara do TCEMG, pela sua aprovação (processo n. 1013006, sessão de 8/8/2019, relator conselheiro substituto Victor Meyer), entretanto, esclareceu, nos termos do próprio parecer prévio emitido por este Tribunal de Contas, que “a análise da prestação de contas do gestor, e por conseguinte a emissão de parecer prévio pela sua aprovação, não obsta a apreciação posterior de atos relativos ao mencionado exercício financeiro, em virtude de representação, denúncia de irregularidades ou da própria ação fiscalizadora deste Tribunal, seja sob a ótica financeira, patrimonial, orçamentária, contábil ou operacional, com enfoque no exame da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, tendo em vista as competências das Cortes de Contas”.

Ademais, salientou que, em consulta ao Sicom, verificou que o “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar” do relatório de gestão fiscal do exercício de 2016 apresentou déficit na disponibilidade de caixa líquida antes e depois da inscrição em restos a pagar não processados do exercício, razão pela qual entendeu que ambos os responsáveis contraíram obrigação de despesa sem suficiente disponibilidade de caixa nos últimos dois quadrimestres do mandato, em violação ao art. 42 da LRF. Assim, concluiu pela procedência da representação e pela aplicação de multa aos responsáveis.

Inicialmente, cumpre transcrever as obrigações impostas aos gestores públicos, estabelecidas no art. 42 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

O dispositivo legal visa resguardar a nova gestão da possibilidade de assumir um mandato com dívidas do governo anterior, sem a existência de recursos para sua liquidação e posterior pagamento, evitando o déficit financeiro.

Esta é a regra, o que não significa que o administrador está impedido de realizar contratações cuja execução se dará no exercício financeiro vigente ou no seguinte, a exemplo dos serviços de natureza continuada, que não podem ser interrompidos diante da necessidade e do interesse público.

A referida vedação consiste em contrair obrigações que não possuem a devida disponibilidade de caixa para sua cobertura. Portanto, cabe à Administração Pública assegurar, para cada obrigação contraída, a existência da correspondente disponibilidade de caixa para o seu custeio, o que não restou demonstrado no caso em exame.

Da análise detida dos autos, verifico que, de fato, o disposto do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – não foi atendido para o exercício de 2016. É o que se depreende do relatório de disponibilidades financeiras líquidas no exercício de 2016, fl. 257 e 258, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, que evidenciou um resultado das disponibilidades deficitário em R\$ 30.902.259,10, sendo, o valor de R\$ 16.714.020,56 empenhado nos dois últimos quadrimestres do mandato (maio a dezembro) no exercício de 2016.

Outrossim, consoante destacado pela Unidade Técnica, da análise do demonstrativo das inscrições em restos a pagar superiores às disponibilidades financeiras em 31/12/2016, fl. 150, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, dos demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar do executivo, fl. 151, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, e no relatório compilado de credores no exercício de 2016, fls. 154 a 156, peça n. 9, código do arquivo n. 2293716, também foi possível verificar a transgressão ao art. 42 da LRF, cuja responsabilidade imputa-se aos ex-prefeitos, Srs. Rêmoló Aloise (1/1/2016 a 19/9/2016) e Walker Américo Oliveira (20/9/2016 a 31/12/2016).

No que se refere às obrigações contraídas pelo Sr. Walker Américo Oliveira, prefeito de São Sebastião do Paraíso, afere-se que, no período entre 20/09/2016 a 31/12/2016, com base no reexame apresentado pela Unidade Técnica, restou apurado o débito de R\$ 12.016.543,24 sem disponibilidade financeira para pagamento, razão pela qual as ponderações apresentadas em sede de defesa não afastam a sua responsabilidade.

Sobre o tema, destaco parecer deste Tribunal em sede da Consulta n. 660.552, cuja tese foi ratificada pelas Consultas n. 751.506 e 885.864, ambas apreciadas em 2012, de relatoria do conselheiro Eduardo Carone e apreciada na sessão plenária do dia 8/5/2002, *in verbis*:

Mas a vedação somente se impõe se não existirem recursos financeiros suficientes para liquidar as obrigações contraídas entre maio e dezembro do último ano do mandato, seja em relação às parcelas vencidas e não pagas até o encerramento do respectivo mandato, seja em relação às parcelas vincendas a partir de janeiro do exercício financeiro seguinte ao término do mandato.

A interpretação desse dispositivo legal, à similitude do anterior, também não pode ser meramente literal. É indispensável que seja sistemática, isto é, deve abranger o texto legal como um todo aberto, em total harmonia com os princípios e normas de direito financeiro e orçamentário, a fim de entender com clareza o alcance almejado pelo Legislador.

[...]

De fato, a acepção da expressão “contrair obrigação de despesa” adotada no preceptivo legal sob comento é a do momento da geração da despesa, e não a do momento do empenho do gasto público.

É que, como visto, o ato de empenhar despesa pública, que exige existência de dotação orçamentária prévia, não significa contrair obrigação para a Administração, mas sim o reconhecimento de obrigação assumida com a celebração, v.g., de contrato, convênio, acordo, ajuste, ou mesmo aquela decorrente de imposição constitucional e legal.

A geração de despesa pública está normatizada nos artigos 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e antecede o empenho, ato-condição para a realização e pagamento de despesa, seja aquela gerada ou contraída no próprio exercício financeiro, ou em exercícios financeiros anteriores.

Diante das razões retroexpendidas, é forçosa a conclusão de que as disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não alcançam aquelas despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres, ou últimos oito meses, de mandato de titular de Poder ou Órgão, e que foram geradas em decorrência de obrigações assumidas anteriormente a esse período.

Até mesmo porque seria absurdo vedar a continuidade de programa ou ação governamental em execução, sob pena de inviabilizar o atendimento de serviços públicos essenciais à comunidade, engessando a Administração por oito meses, e, o que é mais grave, vulnerar o já mencionado princípio da continuidade do serviço público.

A segunda expressão ou comando a ser perscrutado é “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”.

Esse comando legal significa que as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos oito meses do mandato deverão ser pagas até o dia 31 de dezembro, ou então serem inscritas em Restos a Pagar, observadas as regras sobre a matéria estatuídas na Lei nº 4.320/64, quando então deverá ser feita a necessária, suficiente e concomitante provisão de recursos financeiros para pagá-las no exercício financeiro seguinte.

[...]

A conclusão acerca dessa segunda hipótese defluiu, com clareza solar, da interpretação conjugada do dispositivo legal sob exame com as disposições do art. 7º da Lei nº 8.666/93, Estatuto das Licitações e Contratos, e ainda com as disposições do art. 165 da Lei Maior da República, que prescreve, como visto anteriormente, o princípio do planejamento integrado e o princípio da anualidade dos orçamentos públicos.

É que, nos termos do dispositivo constitucional citado, para uma obra ser iniciada ela deve, antes de mais nada, ser objeto de previsão no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária.

[...]

[...] consoante as disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a meu juízo, a intenção do Legislador foi garantir lastro de recursos financeiros para as obrigações de despesas assumidas no aludido período, e, por conseguinte, a respectiva quitação desses gastos, sem onerar a execução financeira do exercício financeiro seguinte.

Nesse diapasão, considerando uma situação dinâmica, isto é, com o orçamento ainda em execução, o Administrador, para assumir obrigação de despesa, por exemplo, em 1º de maio de seu último ano de mandato, deverá verificar, previamente, se poderá pagá-la.

Para tanto, deverá valer-se de fluxo financeiro ou de caixa, no qual deverá considerar, como ingresso de recursos, as disponibilidades de caixa em 30 de abril acrescidas da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. Do total da projeção do ingresso de recursos financeiros, ou disponibilidade de caixa bruta, deduzirá os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, entre os quais se incluem, e. g., os Restos a Pagar de exercícios anteriores. O resultado final dessas operações constituirá a disponibilidade de caixa a ser considerada para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, se a disponibilidade de caixa líquida apurada no fluxo financeiro for suficiente para pagar a despesa nova, o titular de Poder ou Órgão poderá assumi-la. Caso contrário, a obrigação de despesa nova não poderá ser assumida, sob pena de o Ordenador ser incurso em crime contra as finanças públicas, conforme previsão na Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais).

Desse modo, em consonância com o estudo da Unidade Técnica e com a manifestação do Ministério Público de Contas, julgo procedente o apontamento de irregularidade, haja vista a verificação de obrigações de despesas no exercício de 2016, no valor de R\$ 30.902.259,10 (trinta milhões, novecentos e dois mil, duzentos e cinquenta e nove reais e dez centavos), sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para pagamento. Registre-se que, desse valor, R\$ 16.714.020,56 (dezesseis milhões, setecentos e quatorze mil, vinte reais e cinquenta e seis centavos) foram empenhados nos dois últimos quadrimestres do mandato do Chefe do Poder Executivo, sendo R\$ 4.697.477,32 após 1º/5/2016 até 20/9/2016, na gestão do Sr. Rêmolo Aloise, e R\$ 12.016.543,24 (doze milhões, dezesseis mil, quinhentos e quarenta e três reais e vinte e quatro centavos), entre 20/09/2016 e 31/12/2016, cuja responsabilidade se impõe ao Sr. Walker Américo Oliveira, por ofensa ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000.

Portanto, aplico multa individual de R\$ 2.000,00 ao Sr. Rêmolo Aloise e de R\$ 5.000,00 ao Sr. Walker Américo Oliveira, ex-prefeitos do Município de São Sebastião do Paraíso, com

fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, levando-se em consideração na dosimetria da sanção o montante distinto das despesas contraídas sem disponibilidade de caixa pelos mencionados agentes políticos.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pelo acolhimento da preliminar de incompetência deste Tribunal de Contas para análise da pretensão de recebimento dos valores correspondentes à suposta dívida contraída pelo Executivo com os prestadores de serviço e fornecedores citados na inicial, por se tratar de tutela de interesse privado, não abarcada pela missão deste Tribunal de Contas de zelar pelo interesse público primário.

No mérito, voto pela procedência do apontamento de irregularidade constante da representação pertinente à contração de obrigações de despesas inscritas em restos a pagar, sem a correspondente disponibilidade de caixa, após 1º/5/2016, em afronta ao disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Aplico multa individual no valor de R\$ 2.000,00 ao Sr. Rêmoló Aloise e de R\$ 5.000,00 ao Sr. Walker Américo Oliveira, ex-prefeitos do Município de São Sebastião do Paraíso, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Intimem-se os responsáveis por via postal e pelo DOC, bem como o Ministério Público de Contas, na forma regimental.

Após cumpridos os procedimentos cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, apesar de considerar relevantes as ponderações do Relator, especialmente quanto às consultas mencionadas, tenho uma compreensão diversa sobre o que esses precedentes estabelecem.

Conforme já me manifestei em outras oportunidades, destas consultas constata-se que a análise das obrigações para fins do art. 42 deve levar em conta que o orçamento está ainda em execução e que as receitas consideradas para fins de disponibilidade de caixa não são as efetivamente arrecadadas no final do exercício, mas sim a disponibilidade de caixa existente no nascimento de cada obrigação, acrescida, como bem deixa claro a consulta, da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. A partir disso, obtém-se a disponibilidade de caixa bruta projetada, da qual deverão ser deduzidos os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, inclusive os restos a pagar de exercícios anteriores. Somente após essa verificação é que se poderá chegar à disponibilidade de caixa líquida projetada, a ser considerada para os fins do art. 42 da LRF.

Em se tratando de infração de natureza materialmente financeira, que pode configurar, inclusive, tipo penal, a teor do que dispõe o art. 359-C do Código Penal, entendo que esta Corte de Contas deve, com toda cautela possível, buscar, para apuração da conduta, a fonte primária do nascimento da obrigação de despesa, ou seja, os contratos, faturas, notas fiscais, ordens de compra e/ou serviço etc.

Da mesma forma, para a apuração da disponibilidade de caixa, seria imprescindível confrontar, por meio de inspeção documental, os saldos das contas bancárias vinculadas às receitas ao longo dos dois últimos quadrimestres do mandato, por fonte de recurso, com os respectivos extratos

bancários, bem como verificar as estimativas de receita no momento do nascimento da despesa e a evolução da efetiva arrecadação ao longo do exercício.

No presente caso, todavia, nenhuma dessas providências foi adotada, estando evidente que a metodologia utilizada na auditoria não condiz com a orientação emanada da consulta respondida por esta Corte de Contas.

Isso porque, consoante se extrai das fls. 143/136 da peça nº 9, não se levou em conta a disponibilidade de caixa no momento do nascimento de cada obrigação, acrescida, repito, da PREVISÃO de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro, deduzidos os “ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO”, inclusive os restos a pagar de exercícios anteriores. Ao contrário, os achados de auditoria basearam-se nos seguintes relatórios, extraídos do Sicom, relativos à situação do município no final da gestão 2013/2016: “Restos a Pagar do Exercício – 2016”, “Disponibilidade de Caixa para cobertura dos Restos a Pagar do Exercício – 2016” e “Demonstrativo Caixa e Bancos– 2016”, ou seja, trata-se de um retrato de um momento posterior.

É clarividente, no entanto, nos termos das referidas consultas, que não basta confrontar de forma fria e objetiva o valor das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato com as disponibilidades financeiras ao final do exercício, devendo-se realizar um juízo a respeito da projeção do ingresso de recursos financeiros até o final do mandato no momento em que foram contraídas as obrigações novas, ou seja, o filme, até que se tenha o retrato final desse propósito.

Daí o porquê de, no meu entender, ser necessária a realização de diligências por parte desta Corte de Contas para buscar, na apuração da conduta e na verificação de seu elemento subjetivo, a fonte primária do nascimento da obrigação de despesa, ou seja, os contratos, faturas, notas fiscais, ordens de compra e/ou serviço etc., elementos essenciais para a definição do momento em que a obrigação foi contraída, a fim de se evitar que a caracterização da irregularidade fosse baseada apenas em presunções, como aconteceu, no meu entender, no caso concreto.

Os dados que fundamentaram as conclusões técnicas, da forma como foram extraídos, constituem apenas, volto a dizer, um retrato de um momento final e exaurido de uma gestão orçamentária e financeira, que não levam em conta toda a dinâmica de uma execução de despesas e de arrecadação, que podem, muitas das vezes, por motivos alheios ao planejamento local, destoar daquilo que foi originalmente previsto e que consta nos instrumentos de planejamento.

Não se trata, como pode parecer, de crítica à confiabilidade e fidedignidade dos dados constantes do Sicom, o qual vem sendo de suma importância para a análise das prestações de contas anuais sujeitas a parecer prévio do Tribunal, mas simplesmente da constatação de que, para fins de verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, o confronto das informações pertinentes ao final do exercício financeiro existentes naquele sistema ainda não é suficiente para fundamentar a conclusão pela ocorrência da irregularidade.

Diante disso, por não vislumbrar, nos presentes autos, elementos concretos suficientes para caracterização da conduta prevista no art. 42 da LRF, haja vista que sua configuração, durante a instrução, não observou as orientações aprovadas nas consultas respondidas pelo Tribunal, compreendo que não há elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada.

Nesse contexto, entendo ser improcedente o apontamento de irregularidade apresentado por falta de provas suficientes à caracterização do ilícito e considero que o processo deve ser extinto com julgamento de mérito, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica deste Tribunal, votando, portanto, de forma divergente do Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, eu tenho um entendimento firmado acerca da matéria, uma vez que o art. 42 da LRF vigora no nosso regulamento há 22 anos. Então, ao longo de todos esses anos, a Secretaria do Tesouro Nacional, considerando o caráter de norma geral da LRF, ou seja, aplicada a todos os entes, jurisdicionados, não só do Tribunal de Contas de Minas Gerais, mas, também, de todos os Tribunais de Contas da Federação, já teve oportunidade, por demais, de se debruçar sobre essa matéria e, em função de tudo aquilo que já se encontra consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional, eu acompanho, na íntegra, o entendimento exarado pelo Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

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

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

* * * * *