

Processo: 1110004
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Barão do Monte Alto
Responsável: Alexandre Pereira Moreira Neves
Exercício: 2020
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 29/9/2022

AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Caracteriza violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato que não podem ser cumpridas no exercício e para as quais não haja disponibilidade de caixa.
2. 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 das Notas Taquigráficas, em:

- I) acolher o relatório final de auditoria constante da peça 16 dos autos, tendo em vista que foram contraídas despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato do Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, Prefeito do Município de Barão do Monte Alto no período de 2017 a 2020, no montante de R\$ 349.436,08, em ofensa ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos da proposta de voto do Conselheiro Substituto Telmo Passareli;
- II) aplicar multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008, considerando que a quantia relativa a despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato eletivo do Chefe do Executivo Municipal, sem a respectiva disponibilidade financeira, representou 1,50% do valor total das despesas executadas no exercício financeiro de 2020, pelo Município de Barão de Monte Alto, correspondente ao montante de R\$ 23.234.983,29 (vinte e três milhões duzentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos), conforme relatório comparativo da despesa fixada com a executada, extraída do SICOM, nos termos do voto divergente do Conselheiro em exercício Adonias Monteiro;

- III) determinar, nos termos do art. 288 do Regimento Interno, a comunicação do atual Prefeito de Barão de Monte Alto acerca do inteiro teor desta decisão, pela via postal, a fim de que tenha ciência do resultado desta auditoria, recomendando-lhe que se atente às restrições previstas na legislação de regência no tocante à inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato, tendo como norte o equilíbrio das finanças públicas;
- IV) determinar, após a intimação das partes e adoção das medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Acolhida parcialmente a proposta de voto.

Presente à sessão a Procuradora Maria Cecília Borges.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de setembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Prolator de voto vencedor

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 07/7/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada com vistas a verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa informados pelo Município de Barão do Monte Alto, em 2020, no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM.

Autuada em 05/10/2021, a auditoria foi distribuída à minha relatoria (peça 4).

No relatório inicial (peça 7), o órgão técnico apontou que, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017-2020), o Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, não obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, contraindo obrigações de despesas que não poderiam ser cumpridas integralmente dentro do respectivo exercício financeiro – 2020 – e para as quais não havia disponibilidade suficiente em caixa.

Em 27/11/2021, considerando o relatório técnico elaborado pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios, encaminhei os autos à Secretaria da Segunda Câmara para que fosse promovida a citação do Prefeito Municipal à época dos fatos analisados (peça 9).

O gestor apresentou defesa à peça 12, tendo os autos sido submetidos a reexame da unidade técnica, que, à peça 16, manteve o apontamento de irregularidade, alterando, no entanto, o valor das despesas contraídas sem observância do disposto no *caput* do art. 42 da LRF.

Ao final, o Ministério Público de Contas, à peça 21, encampou o reexame técnico e opinou pela aplicação de multa ao responsável.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme mencionado, a presente auditoria, realizada à distância, teve o propósito de verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa informados pelo Município de Barão do Monte Alto, por meio do SICOM, no final da gestão de 2017-2020.

A unidade técnica apurou, em seu primeiro exame, que, de acordo com as informações prestadas pelo Município a este Tribunal, o Executivo realizou a inscrição de despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020 no montante de R\$ 1.580.123,41 (peça 7).

Constatou-se que, do total das despesas sob exame, R\$ 642.927,56 se referem a gastos que, por sua natureza, não caracterizam contrariedade ao disposto no art. 42 da LRF, conforme entendimento deste Tribunal exarado na Consulta 660552⁽¹⁾ e ratificado na Consulta 751506⁽²⁾. Isso porque tais gastos foram apropriados a título de auxílios, juros e amortização, sentença judicial e indenizações, não havendo evidências de que tenham decorrido de leis, contratos, convênios, ajustes ou qualquer outra forma de contratação realizada no citado período.

Apurou-se, ainda, que, das demais despesas inscritas em restos a pagar (R\$ 937.195,85), a quantia de R\$ 219.229,18 foi **empenhada** em datas anteriores a 01/05/2020 (primeiro quadrimestre de 2020), de modo que, apesar de corresponderem a compromissos assumidos

⁽¹⁾ Consulta 660552. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 08/05/2002. Disponibilizada no DOC do dia

⁽²⁾ Consulta 751506. Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 27/06/2012. Disponibilizada no DOC do dia 19/12/2012

pela gestão 2017-2020, não caracterizam a contração de obrigação nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Verificou-se, também, que “entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, **empenhadas** a partir de maio de 2020 (R\$ 717.966,67), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (faturas de serviços telefônicos, de energia elétrica, tarifa bancária) que também não têm adequação com o conceito de ‘contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres’ daquele exercício, no valor total de R\$ 1.429,56” (peça 7, p. 13, sem grifos no original).

Por fim, permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar no exercício de 2020 no valor de R\$ 716.537,11. Desse total, foi apurado que aquelas despesas decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período (até 30/04/2020) totalizaram o valor de R\$ 351.271,40, enquanto que as despesas que foram efetivamente contraídas – **e não apenas empenhadas** – nos dois últimos quadrimestres somaram o valor de R\$ 365.265,71. Tais despesas seriam quitadas com as fontes de recursos de 100, 101, 102, 119, 129, 146, 154, 155 e 156.

Ao correlacionar essas obrigações com as disponibilidades financeiras nas referidas fontes ao final do exercício de 2020, a análise técnica constatou que somente para parte das despesas (R\$ 10.349,27, R\$ 1.515,92 e R\$ 3.867,50), as quais foram relacionadas com as fontes 129, 155 e 156, havia recursos disponíveis. No que diz respeito às demais despesas, totalizando R\$ 349.533,02, concluiu-se que os recursos apurados nas fontes indicadas não seriam suficientes.

Citado para se manifestar sobre a irregularidade, o responsável apresentou defesa à peça 12, alegando, em suma, que o Município não teria como cumprir com todas as obrigações inscritas em restos a pagar no final de seu mandato em razão da crise financeira pela qual passavam os municípios mineiros e, em especial, o de Barão de Monte Alto, a julgar pela queda na arrecadação.

Mencionou, também, o início da pandemia de covid-19, que teria causado o aumento nos gastos relacionados à saúde.

Concluiu afirmando que a irregularidade identificada pela equipe de auditoria teria natureza meramente formal, de modo que deve ser reprimida por este Tribunal mediante recomendações.

Em sede de reexame, a unidade técnica concluiu pela ratificação do achado de auditoria, reduzindo, contudo, o valor das despesas irregulares para R\$ 349.436,08.

No que se refere à alegação do defendente relativa à frustração de receitas de transferências constitucionais provenientes da crise financeira a partir de 2017, a unidade técnica destacou que, diferentemente do pontuado pelo ex-Prefeito, o demonstrativo anexado à p. 18 da peça 16 não evidenciou a queda acentuada da arrecadação municipal, decorrente das transferências do FPM, ICMS, FUNDEB e SUS, que justificasse a inscrição de despesas em restos a pagar em 2020.

Relativamente à alegação do responsável baseada na pandemia, o órgão técnico afirmou que, das despesas indicadas no relatório de auditoria como que contraídas em afronta ao art. 42 da LRF, apenas os valores de despesas classificadas sob as fontes de recursos 154 e 155 (R\$ 5.284,32 e R\$ 1.515,92, respectivamente) foram destinadas a ações de saúde.

Em sede de parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas encampou o encaminhamento dado pela unidade técnica, opinando pela aplicação de multa ao responsável.

A regra contida no art. 42 da LRF parte da premissa de que, nos dois últimos quadrimestres do mandato, não é lícito ao gestor contrair obrigações que não possam ser cumpridas integralmente dentro dele ou que tenham parcelas com vencimento no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para cobrir essas despesas.

A situação apresentada no caso em análise caracteriza, portanto, o descumprimento da norma legal expressa, ultimada ao estabelecimento de ações planejadas e transparentes, com vistas ao equilíbrio das contas públicas.

Sendo assim, no mesmo sentido dos entendimentos adotados nas Auditorias 1107659⁽³⁾ e 1109972⁽⁴⁾, considerando que, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Prefeito Municipal foram contraídas despesas novas, no montante de R\$ 349.436,08, que não foram pagas no mesmo exercício financeiro e para as quais não havia disponibilidade de caixa, verifico que a situação se consubstancia em violação ao art. 42 da LRF, pelo que acolho o relatório final de auditoria de peça 16 em seus absolutos termos.

No entanto, ante a baixa materialidade da irregularidade, tendo em consideração o volume de despesas empenhadas pelo Município no exercício financeiro de 2020, a qual totaliza R\$ 23.735.987,47, conforme consulta na base de dados do SICOM (em anexo), deixo de propor a aplicação de multa ao responsável, mas faço recomendação ao atual Prefeito de Barão de Monte Alto, para que se atente às restrições previstas na legislação de regência para a inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto na fundamentação, acolho o relatório final de auditoria constante da peça 16 dos autos, tendo em vista que foram contraídas despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato do Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, Prefeito do Município de Barão do Monte Alto no período de 2017 a 2020, no montante de R\$ 349.436,08, em ofensa ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante a baixa materialidade da irregularidade, levando em consideração o volume de despesas empenhadas pelo Município no exercício financeiro de 2020, conforme destacado na fundamentação, deixo de propor a aplicação de multa ao responsável.

Nos termos do art. 288 do Regimento Interno, deverá o atual Prefeito de Barão de Monte Alto ser comunicado do inteiro teor desta decisão, pela via postal, a fim de que tenha ciência do resultado desta auditoria e para que se atente às restrições previstas na legislação de regência no tocante à inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato, tendo como norte o equilíbrio das finanças públicas.

Após, intimados os responsáveis e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

³ Auditoria 1107659. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão da Primeira Câmara do dia 26/04/2022.

⁴ Auditoria 1109972. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão da Primeira Câmara do dia 31/05/2022.

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO).

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

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre auditoria de conformidade realizada, remotamente, no Poder Executivo do Município de Barão do Monte Alto, a fim de verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa informados pela municipalidade no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios (SICOM) ao final da gestão de 2017/2020, considerando a vedação imposta no art. 42 da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Na sessão ordinária da Segunda Câmara do dia 07/07/22, o relator apresentou proposta de voto com a seguinte conclusão:

Por todo o exposto na fundamentação, acolho o relatório final de auditoria constante da peça 16 dos autos, tendo em vista que foram contraídas despesas novas nos dois últimos quadrimestres do mandato do Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, Prefeito do Município de Barão do Monte Alto no período de 2017 a 2020, no montante de R\$ 349.436,08, em ofensa ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante a baixa materialidade da irregularidade, levando em consideração o volume de despesas empenhadas pelo Município no exercício financeiro de 2020, conforme destacado na fundamentação, deixo de propor a aplicação de multa ao responsável.

Nos termos do art. 288 do Regimento Interno, deverá o atual Prefeito de Barão de Monte Alto ser comunicado do inteiro teor desta decisão, pela via postal, a fim de que tenha ciência do resultado desta auditoria e para que se atente às restrições previstas na legislação de regência no tocante à inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato, tendo como norte o equilíbrio das finanças públicas.

Após, intimados os responsáveis e promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I, do Regimento Interno.

Em seguida, pedi vista do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Destaco que, em atenção à vedação imposta no art. 42 da LRF, a equipe técnica desta Corte, a partir dos saldos de restos a pagar e da disponibilidade de caixa informados pelo Município de Barão do Monte Alto no SICOM ao final do exercício de 2020, constatou que o então chefe do Executivo Municipal contraíra, nos 2 (dois) últimos quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas, no montante de R\$ 349.533,02 (trezentos e quarenta e nove mil quinhentos e trinta e três reais e dois centavos), que não foram cumpridas

integralmente dentro dele, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Devidamente citado, o gestor alegou, em suma, que o município não teria como cumprir todas as obrigações inscritas em restos a pagar no final de seu mandato, em razão da crise financeira pela qual passavam os municípios mineiros e, em especial, o de Barão de Monte Alto, a julgar pela queda na arrecadação.

Anotou que o início da pandemia de Covid-19 teria causado aumento nos gastos relacionados à saúde e concluiu que a irregularidade identificada pela equipe de auditoria teria natureza meramente formal, de modo que deveria ser reprimida por este Tribunal mediante recomendações.

A Unidade Técnica, após análise da defesa, reduziu o valor das despesas contraídas nos 2 (dois) últimos quadrimestres do mandato em desacordo com o art. 42 da LRF para R\$ 349.436,08 (trezentos e quarenta e nove milhões quatrocentos e trinta e seis mil e oito centavos).

O Ministério Público junto ao Tribunal (MPC), instado a se manifestar, concluiu pelo reconhecimento da irregularidade e, por conseguinte, pela aplicação de multa ao responsável.

O relator, em sua fundamentação, acolhendo integralmente a análise técnica, entendeu que a situação se consubstanciava em violação ao art. 42 da LRF. No entanto, ante a baixa materialidade da irregularidade e levando em consideração o volume de despesas empenhadas pelo município no exercício financeiro de 2020 deixou de propor a aplicação de multa ao responsável, recomendando apenas, ao atual Prefeito de Barão de Monte Alto, atenção às restrições previstas na legislação de regência para a inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato.

Inicialmente registro que este Tribunal percorreu, e ainda vem percorrendo, um longo caminho de evolução em suas decisões para reconhecer que as condutas praticadas pelos gestores públicos devem ser devidamente caracterizadas e individualizadas, inclusive sob o aspecto subjetivo, não sendo razoável retroceder, neste momento, para tolerar qualquer tipo de responsabilização objetiva, **fora das hipóteses expressamente previstas em lei**.

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) é cristalino ao prescrever que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo** ou **erro grosseiro**”, pressupondo não só a demonstração do elemento subjetivo da conduta, mas também qualificando o comportamento que poderá gerar a responsabilização do gestor.

Para a verificação do aspecto subjetivo da conduta praticada pelo agente é imprescindível que se tome por base o entendimento já exarado pelo Tribunal nas Consultas n. 660.552, de 08/05/02, 751.506, de 27/06/12, e 885.864, de 03/12/12, as quais por possuírem caráter normativo e constituírem prejulgamento de tese aprovado pelo Pleno, nos termos do disposto no art. 210-A do Regimento Interno, devem ser observadas por todos os jurisdicionados e principalmente pelos órgãos fracionários desta Corte:

CONSULTA n. 751.506⁵:

[...]

O comando do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 é claro. Ou seja, nos oito [últimos] meses do mandato, “*in casu*”, do prefeito, para que possa ser assumida obrigação de despesa, não bastará ter apenas previsão ou dotação orçamentária.

⁵ Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 27/06/12.

Deverá ser comprovado que há condição de pagar a despesa nova contraída nesse período com a arrecadação do próprio exercício financeiro, isto é, tal despesa não pode ser deixada para ser paga com dinheiro do exercício seguinte e pelo próximo prefeito.

Para extrair-se a melhor exegese da norma contida no dispositivo sob exame, o intérprete não pode olvidar, entretanto, que contrair obrigação de despesa não tem o mesmo significado de empenhar despesa, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública.

[...]

Portanto, a obrigação de despesa é contraída, por exemplo, quando se contrata o servidor, no momento da contratação de operação de crédito, quando se parcela uma dívida, no ato da celebração de um convênio ou quando se contrata a execução de obra ou o fornecimento de bens e a prestação de serviços pela Administração Pública.

Dessa forma, contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato é assumir compromissos em decorrência de diploma legal, contrato ou instrumento afim, que não existiam antes dos últimos oito meses do final do mandato, obrigações novas, essas, que o prefeito pode ou não assumir, diante da possibilidade de haver ou não recursos financeiros para pagar as correspondentes despesas.

CONSULTA n. 660.552⁶.

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.

[...]

A terceira e última questão a ser examinada diz respeito ao alcance da expressão “disponibilidade de caixa” constante do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ora sob comento.

Em princípio, e com fulcro nas disposições do parágrafo único do dispositivo legal em tela, disponibilidade de caixa **não significa, apenas, saldo financeiro em conta, num dado momento.**

A questão é mais complexa, e, 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

⁶ Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 08/05/2002

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). [...] (grifou-se)

Como bem definido no trecho da Consulta n. 660.552 acima reproduzido, 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 da peça nº 5, 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 2017/2020**: “Restos a Pagar do Exercício – 2020”, “Disponibilidade de Caixa para cobertura dos Restos a Pagar do Exercício – 2020” e “Demonstrativos das Extraorçamentárias (Depósitos e Consignações) – 2020”.

É clarividente, no entanto, nos termos da referida consulta, 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.

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 presente caso.**

Os dados que fundamentaram as conclusões técnicas, da forma como foram extraídos, constituem apenas 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.

A auditoria não levou em conta sequer que o final de mandato (exercício 2020), nesse caso, recaiu exatamente sobre o primeiro ano da pandemia ocasionada pelo Coronavírus, situação que impactou severamente o planejamento governamental e acarretou uma situação de absoluta anormalidade, na qual diversos entes da federação declararam situação de emergência em saúde pública.

Nesse contexto de significativa imprevisibilidade, era ainda mais necessário que se realizasse um juízo quanto à projeção de receitas até o final do exercício, a fim de verificar se havia, no momento da assunção das obrigações, legítima expectativa do gestor a respeito da existência de recursos para custear essas despesas. É importante rememorar que, no início da pandemia, em meados de março/abril de 2020, não se sabia se as restrições decorrentes das medidas de isolamento social, durariam 15 (quinze) dias ou um ano.

Não é razoável, portanto, simplesmente ignorar que a grave crise sanitária decorrente da pandemia por Covid-19 acarretou, do ponto de vista econômico, drástica perda de receita para os municípios, decorrente da paralisação de diversas atividades, alteração no rendimento e no hábito de consumo das famílias, abalo nas importações e exportações de bens e serviços e impacto no rumo das políticas fiscal, monetária e cambial.

Desconsiderar essa realidade implica descaracterizar o real conteúdo normativo do art. 42 da LRF e contrariar as respostas dadas aos jurisdicionados pelo Tribunal nas consultas relacionadas ao tema.

Quando sustento que a gravidade do apontamento técnico consubstanciado exclusivamente no confronto objetivo dos dados extraídos do Sicom não seria suficiente para a configuração da irregularidade prevista no art. 42 da LRF, digo isso porque a meu juízo o que houve nos presentes autos foi uma mera subsunção formal da conduta do agente (inferida de dados históricos extraídos do Sicom) ao modelo abstrato de conduta tipificada, sem que fosse feita a subsunção material, ou seja, sem que houvesse a necessária verificação da conduta real, do **que realmente aconteceu, quando aconteceu e em que circunstâncias aconteceu**, observadas todas as nuances da conduta descrita na norma.

Não se trata, portanto, 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 de todo o exposto, por não vislumbrar, nos presentes autos, elementos concretos suficientes para caracterização da conduta prevista no art. 42 da LRF, haja vista que a auditoria não observou as orientações aprovadas nas consultas respondidas pelo Tribunal, bem como não levou em conta o impacto sobre o planejamento governamental decorrente da pandemia ocasionada pelo Coronavírus, compreendo que não há elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada.

Nesse contexto, entendo ser improcedente o apontamento de irregularidade apresentado na auditoria 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.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, peço vênias para não acolher a proposta do relator, por entender que o apontamento de irregularidade constante na auditoria é improcedente, e voto, nos termos do art. 71, § 2º, da Lei Orgânica do Tribunal, pela extinção do processo, com resolução de mérito, mantendo-se a recomendação ao atual Prefeito de Barão de Monte Alto para que se atente às restrições previstas na legislação de regência para a inscrição de despesas em restos a pagar no final de mandato.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Presidente, peço vênias ao Relator, na linha das propostas de voto de minha relatoria na Primeira Câmara, a exemplo dos Processos n. 1110042 e 1107655, para aplicar multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, Sr. Alexandre Pereira Moreira Neves, com fundamento no art. 85, II, da Lei Complementar 102/2008, considerando que a quantia de R\$ 349.436,08 (trezentos e quarenta e nove mil quatrocentos e trinta e seis reais e oito centavos), relativa a despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do final de mandato eletivo do Chefe do Executivo Municipal, sem a respectiva disponibilidade financeira, em afronta ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, representou 1,50% do valor total das despesas executadas no exercício financeiro de 2020, pelo Município de Barão de Monte Alto, correspondente ao montante de R\$ 23.234.983,29 (vinte e três milhões duzentos e trinta e quatro mil novecentos e oitenta e três reais e vinte e nove centavos), conforme relatório comparativo da despesa fixada com a executada, extraída do SICOM.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Acolho a proposta do Relator Telmo Passareli no sentido de entender que, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Prefeito Municipal, foram contraídas despesas novas, no montante de R\$ 349.436,08, que não foram pagas no mesmo exercício financeiro e para as quais não havia disponibilidade de caixa, demonstrando que a situação se consubstancia em violação ao art. 42 da LRF.

Assim, também aplico multa ao Sr. Alexandre Pereira Moreira Neres, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com espeque no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas.

FICA APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO ADONIAS MONTEIRO. NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

* * * * *

ms/