

Processo: 1109971
Natureza: AUDITORIA
Órgão: Prefeitura Municipal de Campo Azul
Responsável: Oseas Almeida Júnior
MPTC: Procuradora Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. REALIZAÇÃO À DISTÂNCIA. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO PREFEITO MUNICIPAL E INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE. MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. Julga-se procedente o achado de auditoria de conformidade com relação às despesas contraídas sem a suficiente disponibilidade de caixa, nos dois últimos quadrimestres do mandato do Prefeito Municipal, em violação ao disposto no *caput* e parágrafo único do art. 42 da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.
2. Aplica-se multa ao responsável, conforme previsto no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008 – Lei Orgânica deste Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) julgar procedente o achado da auditoria, tendo em vista a contração de obrigações de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem suficiente disponibilidade financeira, no montante de R\$ 268.681,19, em descumprimento ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF, de responsabilidade do Sr. Oseas Almeida Júnior, Prefeito Municipal de Campo Azul ao final do exercício de 2020;
- II) aplicar multa ao responsável, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008 – Lei Orgânica deste Tribunal;
- III) determinar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito e, promovidas as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila. Vencido o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

LICURGO MOURÃO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria de conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Campo Azul, com o objetivo de averiguar o montante das despesas inscritas em restos a pagar e a respectiva disponibilidade de caixa, nos termos do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), informado pelo município por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, relativamente ao último ano da gestão do Senhor Oseas Almeida Júnior, Prefeito Municipal à época.

A auditoria foi realizada à distância, em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 012/2021, Peça n. 3, e ao Plano Anual de Fiscalização – PAF aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2021, por meio da Portaria n. 090/2020, e resultou na elaboração do relatório técnico correspondente à Peça n. 7 - SGAP, acompanhada dos anexos de Peças n. 5 e 6.

A unidade técnica concluiu *a priori*, às fls. 22 a 24 da Peça n. 7, que o titular do Poder Executivo Municipal de Campo Azul contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro dele, ou que tiveram parcelas que seriam pagas no exercício seguinte, sem o correspondente lastro de disponibilidade de caixa, em descumprimento do disposto no *caput* do art. 42 da LRF.

Assim, foi determinada a citação do responsável, conforme Peças n. 9 e 10 e, posteriormente, juntado o AR, Peça n. 11.

Em que pese ter sido devidamente citado, o responsável não se manifestou, conforme certidão à Peça n. 12.

Na sequência, conforme Peça n. 15, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Maria Cecília Borges, opinou pela procedência da irregularidade apontada, em razão do descumprimento do disposto no *caput* do art. 42 da LRF, e pela aplicação de multa ao responsável, nos termos dos artigos 83 a 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008. Opinou, ainda, pela emissão de determinação aos responsáveis ou a quem lhes haja sucedido para que não mais pratiquem as condutas tidas como irregulares, devendo este Tribunal monitorar o cumprimento dessa determinação.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A auditoria de conformidade, objeto dos presentes autos, verificou o saldo das despesas inscritas em restos a pagar e a respectiva disponibilidade financeira, referente ao último ano de mandato dos prefeitos municipais (2017/2020), informados por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM, nos termos do disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Em seu relatório inicial, Peça n. 7, a unidade técnica destacou que a metodologia utilizada pela referida auditoria de conformidade observou o disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 - LRF, considerando, ainda, as alterações que lhe foram feitas pela Lei Complementar n. 173, de 27/5/2020, que implantou o “Programa Federativo de

Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)” e inseriu os §§ 1º e 2º ao art. 65 da mencionada LRF.

Igualmente, a análise técnica verificou as teses definidas por esta Corte de Contas na Consulta n. 660.552, de 8/5/2002, ratificada nas Consultas n. 751.506, de 27/6/2012, e 885.864, de 3/12/2012 e, ainda, Consulta n. 1.092.501, de 4/11/2020.

A unidade técnica apurou, lastreada nas informações prestadas pelo Município de Campo Azul a este Tribunal, via SICOM, que o Poder Executivo local inscreveu despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020, no montante de **RS2.880.349,54**, Tabelas 1, 2 e 3, às fls. 3 a 17 da Peça n. 5 e, ainda, fl. 12 da Peça n. 7.

Frisou, no entanto, que desse montante apurado, **RS1.160.616,72** correspondem a compromissos assumidos que, por sua natureza, não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2020”, conforme o *caput* do art. 42 da LRF.

Dos gastos remanescentes no montante de **RS1.719.732,82** (Tabela 3, fls. 12 a 17 da Peça n. 5), a unidade técnica apurou que a importância de **RS223.174,16** se refere ao empenhamento de despesas efetuadas até **30/4/2020**, Tabela 4, fls. 18 e 19 da Peça n. 5. Já o montante de **RS1.496.558,66** se refere a despesas empenhadas a partir de 1/5/2020, Tabela 5, fls. 20 a 24 da Peça n. 5.

Em seguida, do montante remanescente de **RS1.496.558,66**, a unidade técnica apurou que o valor de **RS307.553,24**, conforme se verifica da Tabela 6, fl. 25 da Peça n. 5, se refere a compromissos administrativos que também não têm adequação com o conceito de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres, nos quais se incluem o pagamento de energia elétrica, tarifa de água, serviço de telefonia, serviços de internet, publicações oficiais, serviços de cartório.

Na sequência, apurou o montante de **RS62.922,91** relativo a despesas destinadas ao combate à pandemia e/ou a ações de fomento à economia local em função da pandemia, conforme demonstrado na Tabela 6, fls. 25 e 26 da Peça n. 5.

Identificou, ainda, as despesas que foram originadas em decorrência de leis, de convênios e de contratos pactuados até a data de 30/4/2020, no montante de **RS766.849,97**, conforme demonstrado na Tabela 6, às fls. 26 a 36 da Peça n. 5.

Sendo assim, desconsiderando as despesas que não estão afetas ao disposto no art. 42 da LRF, a unidade técnica apurou as despesas que foram efetivamente **contraídas a partir de 1/5/2020**, no montante de **RS359.232,54** ($RS1.496.558,66 - RS1.137.326,12$), conforme demonstrado na Tabela 7, fls. 37 a 41 da Peça n. 5.

A seguir, verificou a correlação das fontes de recursos às quais foram elegidas para fazerem face ao pagamento das despesas inscritas em restos a pagar, conforme os dados extraídos do SICOM e demonstrados no resumo das Tabelas 7 e 8, à fl. 48 da Peça n. 5.

Com relação à apuração da disponibilidade bruta de caixa por fonte de recursos ao final do exercício de 2020, conforme demonstrado no SICOM e na Tabela 9, à fl. 49 da Peça n. 5, em específico, no Relatório “Disponibilidade de Caixa para Cobertura dos Restos a Pagar do Exercício”, apontou que os recursos efetivamente transferidos para o exercício seguinte de 2021 totalizaram **RS2.446.669,15**.

Ainda, para fins da verificação da disponibilidade de caixa, em cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00 – LRF, a unidade técnica considerou

todos os encargos e todas as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, demonstrados na Tabela 10, à fl. 50 da Peça n. 5.

Nessa sequência de raciocínio, correlacionou o **montante das despesas inscritas em restos a pagar** em contraponto com as **disponibilidades reais existentes** nas mencionadas fontes de recursos na data de **31/12/2020**, conforme demonstrado a seguir:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$) – [afetos ao art. 42 LRF]	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100 – Recursos Ordinários	(2.410.722,96)	158.510,57	158.510,57
101 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	(1.014.839,10)	43.379,40	43.379,40
102 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	(601.793,17)	27.236,62	27.236,62
129 - Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	(10.378,19)	5.212,00	5.212,00
144 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	24.047,21	963,79	0,00
147 - Transferência do Salário Educação	(6.936,89)	595,31	595,31
153 - Bloco de Investimento na Rede de Serviços Públicos de Saúde	79.230,20	13.734,00	0,00
155 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	650.563,89	29.278,76	0,00
159 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde SUS Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde.	(210.001,76)	33.747,29	33.747,29
162 - Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc)	46.574,84	46.574,80	0,00
Total Geral	(3.454.255,93)	359.232,54	268.681,19

Fonte: Tabela transcrita do relatório técnico – fl. 20 da Peça n. 7 e Tabela de Apuração Final, fl. 51 da Peça n. 5.

Portanto, a unidade técnica apurou que somente as Fontes 144, 153, 155, 162 possuíam saldos positivos, enquanto as demais Fontes de Recursos 100, 101, 102, 129, 147, 159 possuíam saldos negativos, ante as despesas inscritas em restos a pagar.

A unidade técnica apurou, assim, que não havia recursos financeiros suficientes nas Fontes 100, 101, 102, 129, 147, 159, para fazerem face ao total das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, de **RS268.681,19**, concluindo que houve afronta ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF.

Em que pese ter sido devidamente citado, de acordo com as Peças n. 9 a 11, o responsável não se manifestou, conforme Certidão de Não Manifestação à Peça n. 12.

A propósito das obrigações impostas aos gestores públicos em final de mandato, salienta-se que o *caput* do art. 42 da LRF estatui, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

(Grifamos).

Destaca-se também o Enunciado da **Súmula TCEMG n. 107**, por sua pertinência e abrangência, nestes termos:

Os Chefes de Poder Municipal, ao atuarem como ordenadores de despesas, terão seus atos julgados pelo Tribunal de Contas e serão responsabilizados pessoalmente por eventuais ilegalidades.

(Grifamos).

É importante ressaltar que a norma contida no art. 42 da LRF inseriu atos de controle quanto às despesas geradas nos últimos oito meses do mandato do Chefe do Poder Executivo, incluindo todos os encargos e despesas compromissadas até o final do exercício.

Por oportuno, destaca-se, ainda, o disposto no inciso V do art. 50 da LRF, *in verbis*:

Art. 50. [...]

V – as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escriturados de modo a evidenciar o montante da variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo do credor.

[...]

(Grifamos).

Nota-se a evidente preocupação do legislador quanto ao controle dos gastos públicos e sua transparência e prestação de contas. Nesse sentido, ressalta-se o disposto na Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000 quanto ao disposto nos artigos 359-C e 359-F do Código Penal Brasileiro, de modo a tipificar alguns crimes contra as finanças públicas, *in verbis*:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, casos reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Art. 359-F. Deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei:

Pena- detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

(Grifamos).

Verifica-se que, de fato, na metodologia utilizada para a análise de restos a pagar, em contraponto com as disponibilidades de caixa informadas por meio do SICOM ao final da gestão 2017/2020 e sob a ótica da disposição contida no *caput* do art. 42 da LRF, foram rigorosamente **segregadas as despesas inscritas em restos a pagar, por fontes de recursos, cujos valores totais apurados foram comparados com as disponibilidades financeiras até então assumidas, por fontes de recursos.**

Anuindo com a unidade técnica, conclui-se que o montante de **R\$268.681,19** representativo de obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dos últimos dois quadrimestres do mandato do titular do Poder Executivo Municipal de Campo Azul, gestão 2017/2020, e que teve parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, em flagrante descumprimento do *caput* e seu parágrafo único do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Releva destacar, ainda, que examinados os autos, o valor das despesas inscritas em restos a pagar sem disponibilidade financeira, de **R\$268.681,19**, representou o percentual de **1,40%** da

despesa empenhada em 2020 no montante de R\$19.141.623,90 e, ainda, **1,55%** do montante da receita arrecadada em 2020 de R\$17.311.506,93, conforme SICOM/Consulta/2020.

Por outro lado, quando o montante inscrito em restos a pagar sem disponibilidade financeira no exercício de 2020 é analisado em contraponto com o montante das receitas realizadas no **mês de janeiro de 2021**, de **R\$1.524.854,84**, conforme informação extraída do SICOM/Consulta/2021, verifica-se que corresponde ao percentual de **17,62%** deste valor, fato que comprometeu, inconteste, o início da gestão seguinte.

Diante das particularidades do caso *sub examine*, não se vislumbra, assim, a demonstração da subsunção da conduta do gestor à possibilidade de aplicação do princípio da insignificância.

Ante o exposto, tem-se por irregulares as despesas em comento, visto que efetuadas em violação ao *caput* do art. 42 da LRF, razão pela qual mantém-se a irregularidade.

Deve ser reconhecida a responsabilidade do **Sr. Oseas Almeida Júnior**, Prefeito Municipal de Campo Azul ao final do exercício de 2020, pela contração de obrigações de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem suficiente disponibilidade financeira, em descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entendo como procedente o achado da auditoria, tendo em vista a contração de obrigações de despesa, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem suficiente disponibilidade financeira, no montante de **R\$268.681,19**, em descumprimento ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF, de responsabilidade do **Sr. Oseas Almeida Júnior**, Prefeito Municipal de Campo Azul ao final do exercício de 2020.

Determino a aplicação de multa ao responsável, no valor de **R\$2.000,00 (dois mil reais)**, com base no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual n. 102, de 2008 – Lei Orgânica deste Tribunal.

Encaminhem-se os autos ao Ministério Público de Contas para as providências que entender cabíveis e para todos os fins de direito.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente,

Nesse caso, eu peço vênica para divergir do relator por entender que a verificação da prática de conduta em afronta ao disposto no art. 42 da LRF deve tomar por base o entendimento já exarado pelo Tribunal nas Consultas n^{os} 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 prejuízo 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° 751.506¹:

[...]

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.

¹ Relator: 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 nº 660.552²:

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.

² Relator: Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 08/05/02.

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 nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais). [...] (grifou-se)

Como bem definido no trecho da Consulta nº 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.

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, 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.

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.**

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.

Com efeito, 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, não vislumbro, nos autos, elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada 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.

Diante do exposto, não acolho a proposta de voto, 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.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acompanho o Relator. Acolho a proposta.

**FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO. VENCIDO O CONSELHEIRO CLÁUDIO
COUTO TERRÃO.**

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

sb/fg

