

Processo: 1110098
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Ibiraci
Exercício: 2020
Responsável: Antônio Lindenberg Garcia (Prefeito na gestão 2017/2020)
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 6/12/2022

AUDITORIA DE CONFORMIDADE. PREFEITURA MUNICIPAL. ACHADO DE AUDITORIA. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO SEM A CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA. INOBSERVÂNCIA DO ENUNCIADO DO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

1. A inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade financeira pode implicar desequilíbrio das contas públicas ao término de cada exercício financeiro, comprometer gravemente os orçamentos do ente municipal, além de caracterizar gestão pública temerária. O gestor público deve, ao contrair despesas, levar em conta os valores em caixa e os demais dados contábeis, financeiros e orçamentários disponíveis, sobretudo os contraídos nos dois últimos quadrimestres do último ano de seu mandato.
2. A assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato de Prefeito Municipal, sem a correspondente disponibilidade financeira, constitui violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08.

ACÓRDÃO

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

- I) aplicar multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao então Prefeito de Ibiraci, Sr. Antônio Lindenberg Garcia, com fundamento no preceito do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, uma vez constatada grave violação ao enunciado do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/00, materializada na contração de obrigações financeiras de R\$ 611.839,57, nos últimos dois quadrimestres de mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa;
- II) determinar a intimação do responsável, inclusive por via postal;
- III) determinar, transitada em julgado a decisão, o arquivamento do processo, a teor do art. 176, I, regimental.

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

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 6 de dezembro de 2022.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 6/12/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Versam os autos sobre auditoria de conformidade realizada no Município de Ibiraci com o objetivo de verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa registrados pelo Município no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM ao final da gestão 2017/2020, sob a ótica do disposto no art. 42 da Lei n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Em face do Relatório de Auditoria de Conformidade (peça n.º 07 do SGAP), determinei a citação do então Prefeito Antônio Lindenberg Garcia.

A unidade técnica submeteu requerimento preliminar de dilação do prazo para defesa (peça n.º 16), indeferido por ausência de previsão regimental, e procedeu ao exame das alegações meritórias do defendente (peça n.º 24).

O Ministério Público junto ao Tribunal consignou parecer à peça n.º 26 do SGAP.

Em síntese, é o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após análise dos dados encaminhados pelo Município de Ibiraci por meio do SICOM, concluiu-se, no exame técnico inicial, que o titular do Poder Executivo Municipal contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas não integralmente neles cumpridas, ou com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade de caixa, no montante de R\$724.652,81, em desacordo com o disposto no *caput* do art. 42 da LRF (fl. 21 da peça n.º 07 do SGAP).

Destaque-se que, no referido relatório técnico inicial (subitem 2.1.1, fls. 09 a 11 da peça n.º 07), apontou-se que a análise das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres foi realizada em conformidade com o parecer emitido em resposta à Consulta n.º 660.552, de 08/5/02, cuja tese foi ratificada nas Consultas n.ºs 751.506, de 27/6/12, e 885.864, de 03/12/12.

Da mesma forma, no que se refere às alterações na LRF determinadas em dispositivos da Lei Complementar n.º 173/20, na qual se estabeleceu o Programa Nacional de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV 2 (Covid 19), frisou-se, no relatório técnico inicial, que foi seguida a orientação fixada por deste Tribunal no parecer emitido nos autos da Consulta n.º 1.092.501, respondida na Sessão Plenária de 04/11/20:

“Decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional.” (Destaquei.)

Devidamente citado, o então Prefeito Antônio Lindenberg Garcia manifestou-se à peça n.º 14 do SGAP, tendo alegado que os valores apurados na auditoria, no montante de R\$724.652,81, de supostos gastos nos dois últimos quadrimestres com aparente infração à LRF, de fato se referem a despesas empenhadas dentro do período defeso, mas que, na verdade, teriam sido contratadas anteriormente, com a devida disponibilidade financeira.

Aduziu que o valor glosado pela equipe de auditoria é de pequena monta, que não teria comprometido o exercício seguinte, e que, na condição de Chefe do Executivo, expediu ato instruindo, alertando e proibindo seus auxiliares de contraírem obrigações nos últimos dois quadrimestres sem a devida disponibilidade de caixa.

Relacionou, nas tabelas de fls. 04/07 da peça n.º 14, as despesas que integram o saldo remanescente apontado no relatório de auditoria (R\$724.652,81), apuradas nas fontes de recursos 100 (R\$402.079,35), 101 (R\$24.494,44), 102 (R\$223.633,87), 200 (R\$58.145,15) e 253 (R\$16.300,00) no intuito de demonstrar que elas teriam adequação orçamentária e justificativa para inscrição nos restos a pagar de 2020.

Informou que o saldo financeiro ao final do exercício de 2020 (R\$3.819.562,06) superava o valor das despesas inscritas em restos a pagar (R\$3.094.399,31), configurando superávit de R\$751.162,75.

Em outra seara, o defendente afirmou que o município teria um ativo financeiro referente aos exercícios de 2017/2018, com trinta parcelas a receber a partir de abril de 2020, restando vinte e uma parcelas para receber a partir de janeiro de 2021, conforme acordo firmado entre o Governo de Minas e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, por meio do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, para devolução de valores referentes ao ICMS, IPVA e FUNDEB.

Por fim, alegou que não foi infringido o disposto no art. 42 da LRF, apesar de o ano de 2020 haver sido atípico, com vários decretos editados para reconhecimento do estado de calamidade pública advindo da pandemia de coronavírus.

O Órgão Técnico, em novo exame (peça n.º 24 do SGAP), pontuou que os demonstrativos de despesas elaborados pelo defendente, contabilizadas nas fontes 100, 101 e 102 e 200, não esclareceram o apontamento relativo à ausência de disponibilidade financeira nestas fontes para inscrição de restos a pagar, tendo em vista que fazem referência apenas às especificações e objetivos dos gastos.

Quanto ao argumento do defendente de que o valor glosado pela equipe de auditoria seria de pequena monta, o que caracterizaria erro formal, assinalou-se (fl. 17 da peça n.º 24) que o valor final apurado (R\$724.652,81) correspondeu a 23,42% do montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 (R\$3.094.399,31), e que a falha apontada decorreu de inobservância clara de norma legal vigente e aplicável a chefes de poderes executivos municipais ao final de suas gestões.

A unidade técnica (fl. 20 da peça n.º 24) também considerou improcedente a afirmação do defendente de que o valor das disponibilidades financeiras brutas apuradas ao final de 2020 (R\$3.819.562,06) supriria o montante de despesas inscritas em restos a pagar (R\$3.094.399,31), tendo em vista que, conforme demonstrado no relatório de auditoria, a disponibilidade financeira líquida deve ser apurada com a dedução dos compromissos assumidos pela Administração, no caso, os restos a pagar de exercícios anteriores e os depósitos em consignação, que totalizaram R\$639.280,62, conforme demonstrado no relatório técnico inicial (fls. 17 e 18 da peça n.º 07).

No que tange aos argumentos do defendente de que a falha em debate poderia ter decorrido da inadimplência do Governo do Estado na transferência de recursos devidos ao Município de Ibiraci, observou-se que o acordo, firmado em 04/4/19, entre o Executivo Estadual e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, teve como objetivo regularizar, a partir de janeiro de 2020, os repasses de recursos devidos aos municípios a título de FPM, IPVA e FUNDEB, assim como liquidar os repasses não efetuados entre os exercícios de 2017 e 2018, conforme cópia anexada, fls. 01 a 05 da peça n.º 21.

Assim, embora os débitos do Governo do Estado possam ter impactado nos resultados das contas municipais, conforme demonstrado no quadro à fl. 21 da peça n.º 24, ressaltou-se que os valores a receber decorreram de retenções de repasses referentes a exercícios anteriores ao de 2020, período objeto de análise nos presentes autos (especificamente as despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres daquele exercício), “não tendo sido possível atestar que a falha apontada no relatório de auditoria tenha relação direta com os recursos referenciados no mencionado Acordo”.

Por fim, a unidade técnica, após análise dos registros do SICOM referentes ao exercício de 2021, alterou o valor glosado para R\$611.839,57, conforme demonstrado no quadro à fl. 22 da peça n.º 24 do SGAP.

Dessa forma, concluiu-se, no relatório técnico, que o defendente, na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal, não obedeceu à regra disposta no *caput* do art. 42 da LRF, haja vista que contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas não cumpridas integralmente dentro deles, ou com parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem a correspondente disponibilidade de caixa, no valor de R\$611.839,57.

O Ministério Público, em seu parecer (peça n.º 26 do SGAP), opinou que não é possível apenas o gestor pelo descumprimento do art. 42 da LRF com base apenas nos registros contábeis e financeiros do SICOM, pois, embora constituam indícios relevantes da prática da conduta descrita no referido dispositivo legal, deveriam ter sido objeto de diligência perante os atuais gestores municipais.

No que se refere à contabilização dos recursos destinados ao enfrentamento do coronavírus no período de emergência sanitária, pontuou o Órgão Ministerial que o Tribunal de Contas de Minas Gerais adotou as orientações contidas na Nota Técnica SEI n.º 21231/2020/ME, emitida pelo Ministério da Economia, na qual não consta a obrigatoriedade de contabilização em fontes específicas da maioria dos recursos transferidos pela União aos Estados e Municípios para o enfrentamento da pandemia.

Concluiu assim o *Parquet* que o processo deve ser extinto sem julgamento do mérito, diante da ausência de pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular, nos termos do art. 71, § 3º, da LC n.º 102/2008 c/c art. 176, inciso III, da Resolução n.º 12/2008, sem prejuízo da recomendação à atual gestão para que atente, ao final do mandato, para a vedação imposta pelo art. 42 da LRF.

Análise:

A presente Auditoria teve por objetivo verificar se os saldos das disponibilidades do Caixa eram suficientes para fazer face aos Restos a Pagar inscritos no final da gestão 2017/2020, tendo por base os dados informados pelo Município por meio do SICOM.

Consta do Relatório da Auditoria de Conformidade, peça n.º 07 do SGAP, a descrição da metodologia utilizada na realização dos trabalhos, que se baseou em informações prestadas pela Prefeitura no SICOM no exercício de 2020 (despesas inscritas em restos a pagar, disponibilidades financeiras, licitações e contratos), assim como do exercício de 2021 (utilização das disponibilidades financeiras).

Com base nas informações prestadas pelo Município, demonstrou-se, no relatório da equipe de auditoria, de forma detalhada, como se chegou ao valor glosado, assinalando-se que, do montante de despesas inscritas em restos a pagar ao final do exercício de 2020, R\$3.094.399,31, R\$724.652,81 encontram-se em desacordo com o disposto no *caput* do art. 42 da LRF, conforme tabela à fl. 19 da peça n.º 07:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(1.301.438,53)	402.079,35	402.079,35
101	(71.639,13)	24.494,44	24.494,44
102	(788.973,58)	223.633,87	223.633,87
119	305.373,24	223.200,00	0,00
144	24.304,32	1.557,05	0,00
147	482.484,30	6.922,20	0,00
154	249.985,24	236.065,70	0,00
155	337.005,99	3.212,50	0,00
159	216.460,62	7.639,20	0,00
200	(7.418,90)	58.145,15	58.145,15
253	0,00	16.300,00	16.300,00
Total	(553.856,43)	1.203.249,46	724.652,81

Contudo, em nova análise realizada dos registros do SICOM, após a apresentação da defesa e de parecer do Ministério Público, apurou-se o cancelamento de 181 empenhos inscritos em restos a pagar, no total de R\$305.224,63. Diante de tal circunstância, aliada à constatação de que, para a despesa contabilizada sob a fonte de recursos 253, existiam recursos disponíveis (R\$16.300,00), concluiu-se que o valor final é R\$611.839,57, conforme tabela à fl. 22 da peça n.º 24:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas, sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(1.301.438,53) 87.265,53 (1.214.173,00)	402.079,35 (11.625,22) 390.454,13	390.454,13
101	(71.639,13) 10.440,94 (61.198,19)	24.494,44 (1.741,26) 22.753,18	22.753,18
102	(788.973,58) 92.600,13 (696.373,45)	223.633,87 (81.346,76) 142.287,11	142.287,11
119	305.373,24	223.200,00	0,00
144	24.304,32	1.557,05 (945,60) 611,45	0,00
147	482.484,30	6.922,20 (652,20) 6.270,00	0,00
154	249.985,24	236.065,70 (65,70) 236.000,00	0,00
155	337.005,99	3.212,50 (517,50) 2.695,00	0,00
159	216.460,62 14.965,59 231.426,21	7.639,20 (1.267,20) 6.372,00	0,00
200	(7.418,90)	58.145,15 (1.800,00) 56.345,15	56.345,15
253	964.558,73	16.300,00	0,00
Total	405.974,49	1.103.288,02	611.839,57

Contrair, em final de mandato, despesa que não possa ser adimplida integralmente dentro do respectivo exercício, ou com parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem disponibilidade em caixa constitui prática administrativa que infringe norma legal, podendo comprometer

gravemente o equilíbrio orçamentário do Município, além de caracterizar gestão pública temerária. O administrador público deve, ao contrair obrigações, levar em conta os valores em caixa e os demais dados contábeis, financeiros e orçamentários disponíveis, sobretudo os contraídos nos dois últimos quadrimestres do último ano de seu mandato.

Conforme demonstrado anteriormente, tanto no relatório da equipe de auditoria (peça n.º 07 do SGAP) como no novo exame da unidade técnica (peça n.º 24) foram minuciosamente examinados os dados informados pelo próprio Município por meio do SICOM, sendo que o valor final das despesas tidas como contrárias ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF foi apurado depois de reexaminadas em pormenor e devidamente decotadas todas as despesas alheias à vedação contida no referido dispositivo legal.

Assim, acorde com a manifestação técnica e em face das informações prestadas pelo Município de Ibiraci via SICOM, confirmei que foram contraídas obrigações nos dois últimos quadrimestres de 2020 – derradeiro ano do mandato do então Prefeito – em desacordo com o disposto no *caput* art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00.

Em que pese a aparente inocorrência de dano ao erário, a contratação de despesas, nos dois últimos quadrimestres de mandato de Chefe do Executivo, sem a correspondente disponibilidade financeira amolda-se em grave infração à norma legal de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Isso posto, acolho o exame conclusivo elaborado pela equipe técnica, e, em face da transgressão ao preceito inserto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar n.º 101/00, aplico multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, Prefeito Antônio Lindenberg Garcia, do Município de Ibiraci, com supedâneo no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/08.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, uma vez constatada grave violação ao enunciado do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/00, materializada na contração de obrigações financeiras de R\$611.839,57, nos últimos dois quadrimestres de mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, aplico multa de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao então Prefeito de Ibiraci, Sr. Antônio Lindenberg Garcia, com fundamento no preceito do art. 85, inciso II, da Lei Complementar n.º 102/08.

Intime-se o responsável, inclusive por via postal, e, transitado em julgado o *decisum*, arquivem-se o processo, a teor do art. 176, I, regimental.

* * * * *