



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo: 986.832
Natureza: Denúncia
Órgão: Prefeitura Municipal de Lambari
Exercício: 2012
Representantes: Vicente Raimundi Neto e Paulo Henrique Pinto
Representado: Marcos Antônio de Resende
Procuradora: Maria Andréia Lemos – OAB/MG n. 98.421

I – Do processo de Denúncia

Versam os presentes autos sobre questionamentos efetuados a este Tribunal pelos Senhores Vicente Raimundi Neto e Paulo Henrique Pinto, residentes no Município de Lambari, por meio de ofício protocolizado nesta Casa em 21/07/2016, sob o n. 44517-11/2016,

Em síntese, os Denunciantes questionaram a abertura de créditos adicionais ao orçamento do Município, relativo ao exercício de 2012, antes da aprovação pela Câmara, a inscrição de despesas em restos a pagar ao final da gestão 2009/2012, sem disponibilidades financeiras e divergências entre valores das receitas arrecadadas e contabilizadas no exercício de 2012.

Ressalte-se que a matéria relativa à abertura de créditos adicionais foi objeto de análise no processo de Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 887.421, tendo sido determinado o desentranhamento, destes autos, dos documentos correlatos, na forma do despacho do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, de 26/08/2016, fl. 219 a 220-v.

Em atendimento à determinação da Presidência deste Tribunal, de 15/03/2018, fl. 246, os questionamentos efetuados foram objeto de apuração meio de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura de Lambari, no período de 19 a 23/03/2018, a qual resultou no relatório técnico de 1110 a 1123, acompanhado dos documentos de fl. 258 a 1065 e das tabelas de fl. 1066 a 1109.

Na elaboração do relatório de inspeção foram denominados Achados os fatos cujas ocorrências foram passíveis de constatação, quais sejam:



- 1 - O Chefe do Poder Executivo Municipal na gestão 2009/2012 não obedeceu à regra disposta no caput do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000;**
2 - Inobservância às normas de classificação de receitas dispostas na Lei Nacional n. 4.320/1964.

No relatório técnico foi registrado que o volume de recursos fiscalizados, referentes às despesas inscritas em restos a pagar e aos registros de receitas arrecadadas, correspondeu a R\$4.312.098,27 (quatro milhões trezentos e doze mil noventa e oito reais e vinte e sete centavos).

Foi assinalado que a proposta de benefício, decorrente da inspeção, tem a natureza quantitativa financeira, com o tipo incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade de órgão ou entidade da administração pública, haja vista que foi apurada a inscrição de despesas em restos a pagar ao final do mandato do Chefe do Executivo da gestão 2009/2012, sem disponibilidades financeiras, assim como a contabilização de receitas, de forma inadequada, em rubrica orçamentária genérica no exercício de 2012.

Não item 5 do relatório de auditoria, fl. 1122-v, foi proposta a citação do Senhor Marcos Antônio de Resende, Prefeito de Lambari na gestão 2009/2012, para manifestação acerca dos achados de inspeção constantes dos subitens 1 e 2, e do Senhor Farid Massafera, então Diretor Financeiro daquela Prefeitura, para justificar o achado discriminado no subitem 2, nos termos do *caput* do art. 307 da Resolução n. 12/2008.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, mediante o parecer de 04/06/2018, fl. 1126 a 1127-v, aquele Órgão conclui pela ausência de apontamento complementar a ser realizado neste processo.

Ato contínuo, por meio do despacho de 08/06/2018, fl. 1128, o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator determinou a abertura de vista dos autos aos mencionados agentes públicos, para apresentação de defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes acerca da denúncia e dos fatos apontados nos pareceres desta Unidade Técnica e do Parquet de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Em face de tal determinação, os Senhores Marcos Antônio de Resende e Farid Massafera, por meio de sua Procuradora, Senhora Marai Andréia Lemos, OAB/MG n. 98.421 (termos de fl. 1148 e 1149), trouxeram aos autos a defesa conjunta de fl. 1139 a 1147, acompanhada dos documentos de fl. 1150 a 1153, tendo o processo sido encaminhado a esta Unidade Técnica para reexame, na forma do termo de 24/10/2018, fl. 1154.

II – Do exame dos fatos noticiados

Tendo como referência os questionamentos dos Denunciantes, os achados de inspeção e os argumentos de defesa apresentados, verificou-se que:

1 – Questão preliminar suscitada pela Procuradora dos Defendentes - Prescrição

1.1 – Dos argumentos apresentados

Após referenciar o disposto no § 7º do art. 176 da Constituição Estadual e os incisos I dos art. 110-C e 110-F, assim como o art. 110-E da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (Lei Orgânica deste Tribunal), a Procuradora afirmou, fl. 1141 e 1142, que o então Prefeito exerceu o mandato na gestão 2009/2012, sendo, portanto, considerando como data da ocorrência do fato, no limite, 31/12/2012.

Alegou que, embora não tenha sido disponibilizada a informação entre os documentos anexos ao relatório técnico, o despacho de fl. 246, que determinou a realização da inspeção, foi possível constatar que tal ato foi proferido em 2018.

Sendo assim, de acordo com ela, ao caso em comento é aplicável a regra de prescrição estabelecida no art. 110-E c/c o inciso I do art. 110-C da Lei Orgânica desta Casa, “... *eis que passados mais de cinco altos, contados da data da ocorrência dos fatos até a causa interruptiva da prescrição*”, qual seja o despacho que determinou a realização da inspeção.

1.2 – Do exame dos argumentos apresentados

Verificou-se que foi equivocada a interpretação dada pela Procuradora dos Defendentes, relativa à possibilidade de aplicação da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para os fatos considerados irregulares no relatório de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

inspeção, haja vista que ela se baseou no disposto na cláusula interruptiva disposta no inciso I do art. 110-C da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 110-C, I:

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição:

I – despacho ou decisão que determinar a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

Registre-se que, conforme estabelecido no art. 110-E da referida Lei, *“prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato”*.

Ocorre que, diferentemente do alegado pela Procuradora, no caso de processos de denúncia e representação a causa interruptiva da prescrição se encontra disposta no inciso V do art. 110-C, ou seja, *“despacho que receber denúncia ou representação”*.

Assim sendo, ao considerar o fato de que o recebimento da denúncia em questão ocorreu em 11/08/2016, nos termos do despacho de fl. 217, ficou evidenciado que a interrupção da prescrição ocorreu dentro do prazo máximo de cinco anos da ocorrência dos fatos, tendo como marco temporal o último dia do exercício de 2012, motivo pelos quais não merece prosperar os argumentos preliminares suscitados pela Representante dos Defendentes.

2 – Das questões de mérito

2.1 - O Chefe do Poder Executivo Municipal na gestão 2009/2012 não obedeceu à regra disposta no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000

De acordo com os Denunciantes, fl. 04 e 05, o Prefeito na gestão 2009/2012, Senhor Marcos Antônio de Resende, teria contraído despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato e inscrito elas em restos a pagar do exercício de 2012, sem a devida disponibilidade financeira, em afronta ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

2.1.1 – Do apontamento técnico



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

No relatório de inspeção foi informado, fl. 1113-v a 1114-v, que de acordo com o disposto no *caput* do art. 42 da LRF “*é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito*”.

Foi registrado que, nos termos do parágrafo único do citado dispositivo legal, “*na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício*”, e que o conceito de “*contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres*”, disposto no *caput* do art. 42 da LRF, foi esclarecido por este Tribunal por ocasião de resposta às Consultas n. 660.552, de 08/05/2002, cuja tese foi ratificada nas Consultas n. 751.506, de 27/06/2012, e 885.864, de 03/12/2012, o qual foi adotado no exame realizado nestes autos, conforme transcrição de fl. 1113-v e 1114.

Segundo a Equipe Inspetora, naquelas Consultas foi exarado o entendimento acerca do disposto no parágrafo único do art. 42 da LRF, relativo ao conceito do termo “*disponibilidade de caixa*” (transcrição de fl. 1114 e 1114-v), tendo sido assinalado que para apuração da obediência ao art. 42 da LRF pelo Chefe do Executivo de Lambari na gestão 2009/2012, no último exercício de seu mandato, o exame foi realizado da seguinte forma:

2.1.1.1 – Das despesas inscritas em restos a pagar contraídas nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Executivo na gestão 2009/2012

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 1114-v a 1115-v, de acordo com as informações prestadas pelo Município de Lambari na prestação de contas do exercício de 2012, apresentada a este Tribunal, via SIACE/PCA (Memorial de Restos a Pagar, fl. 273 a 290-v), o Executivo local procedeu à inscrição de despesas em restos a pagar daquele período no valor total de R\$3.337.269,38 (três milhões trezentos e trinta e sete mil duzentos e sessenta e nove reais e trinta e oito centavos) -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

R\$2.603.745,37/processadas e R\$733.524,01/não processadas -, cuja contabilização delas foi realizada nas seguintes naturezas de despesas:

Natureza	Descrição	Total (R\$)	Demonstrativo
01	Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas	58.603,96	Tabela 1 – fl. 1066/1071
03	Pensões	19.078,27	
04	Contratação por Tempo Determinado	335.288,80	
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	397.368,06	
14	Diárias - Civil	6.480,00	
13	Obrigações Patronais	733.276,53	
21	Juros sobre a Dívida por Contrato	7.309,97	
43	Subvenções Sociais	47.750,00	
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	500,00	
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado	70.918,99	
Subtotal		1.676.574,58	

Natureza	Descrição	Total (R\$)	Demonstrativo
30	Material de consumo	760.958,80	Tabela 2 – fl. 1072/1079
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	17.502,00	
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	18.874,67	
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	491.744,89	
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	1.250,00	
51	Obras e Instalações	275.371,10	
52	Equipamentos e Material Permanente	94.993,34	
Subtotal		1.660.694,80	
Total		3.337.269,38	

Foi ressaltado que as despesas que totalizaram o valor de R\$1.676.574,58 (um milhão seiscentos e setenta e seis mil quinhentos e setenta e quatro reais e cinquenta e oito centavos) se referem a gastos que, embora correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2009/2012, por sua natureza não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2012”, disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 e o entendimento deste Tribunal exarado na Consulta n. 660.552/2002, cuja tese foi ratificada nas Consultas n. 751.506 e 885.864/2012.

Foi frisado que, corrobora tal afirmação o fato de que, ao examinar os gastos apropriados a título de aposentadorias, pensões, contratação de pessoal, vencimentos e vantagens, obrigações patronais, diárias, juros e principal da dívida, subvenções sociais e obrigações tributárias, não ficou evidenciado que eles tenham



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

sido decorrentes de leis, contratos, convênios, ajustes ou qualquer outra forma de contratação realizada no citado período.

Na análise geral dos gastos remanescentes (R\$1.660.694,80) a Equipe Inspetora apurou a ocorrência de dispêndios que foram empenhados em datas anteriores a 01/05/2012 (primeiro quadrimestre de 2012), no valor total de R\$559.649,17 (quinhentos e cinquenta e nove mil seiscentos e quarenta e nove reais e dezessete centavos), os quais, não obstante também correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2009/2012, por si só não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2012”, conforme quadro a seguir:

Período de empenhamento	Valor total (R\$)	Demonstrativos – fl.
Até 30/04/2012	559.649,17	Tabela 3 – fl. 1080/1082
A partir de 01/05/2012	1.101.045,63	Tabela 4 – fl. 1083/1087-v
Total	1.660.694,80	

Procedimento contínuo, foi verificado, ainda, que entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2012 (R\$1.101.045,63), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (faturas de serviços telefônicos, de energia elétrica, imprensa oficial, Fundo Estadual de Saúde e Banco do Brasil), que também não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$31.249,30 (trinta e um mil duzentos e quarenta e nove reais e trinta centavos) – Tabela 5, fl. 1088 a 1089-v.

Assim sendo, foi informado que permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2012 no valor de R\$1.069.796,33 (um milhão sessenta e nove mil setecentos e noventa e seis reais e trinta e três centavos) – Tabela 6, fl. 1090 a 1093.

Segundo a Equipe Inspetora, ao aplicar o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” do referido exercício, no exame da forma de contratação dos gastos acima totalizados foi apurado que aqueles que foram decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

totalizaram o valor de R\$66.888,81 (sessenta e seis mil oitocentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos) e aqueles assumidos dentro deles o montante de R\$1.002.907,52 (um milhão dois mil novecentos e sete reais e cinquenta e dois centavos), conforme a seguir:

Período de assunção dos compromissos	Total das despesas (R\$)	Demonstrativos fl.
A partir de 01/05/2012	1.002.907,52	Tabela 7 – fl. 1094/1097
Até 30/04/2012	66.888,81	Tabela 8 – fl. 1098
Total	1.069.796,33	

2.1.1.2 – Da disponibilidade de caixa apurada ao final do exercício de 2012

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 1115-v a 1116-v, tendo como referência as informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal, via SIACE/PCA (Demonstrativos de Caixa e Bancos e Vinculado, fl. 291 a 294), e os registros das disponibilidades financeiras apuradas na contabilidade da Prefeitura ao final de 2012, foi apurado que os recursos financeiros efetivamente transferidos para o exercício de 2013 somaram o valor de R\$1.548.794,57 (um milhão quinhentos e quarenta e oito mil setecentos e noventa e quatro reais e cinquenta e sete centavos), o qual se referia à seguinte composição:

Referência	Valor total (R\$)
Bancos/Próprios/Movimento	354.242,41
Bancos/Vinculado	1.194.552,16
Total	1.548.794,57

Foi observado, contudo, que no demonstrativo de Caixa e Bancos foram registrados valores que se referiam a recursos vinculados, razão pela qual foi procedido o ajuste dos referidos valores, tendo sido apurada a seguinte composição:

Referência	Valor total (R\$)	Demonstrativo – fl.
Bancos/Próprios/Movimento	131.936,20	Tabela 12 - fl. 1106
Bancos/Vinculado	1.416.858,37	Tabela 13 - fl. 1107/1107-v
Total	1.548.794,57	

No que tange aos compromissos assumidos pelo Executivo até o final do exercício de 2012, registrados no Demonstrativo da Dívida Flutuante da prestação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

contas de tal período (restos a pagar de exercícios anteriores e registros de depósitos de terceiros em poder transitório da Prefeitura – fl. 295 a 297-v), foi apurado que tais débitos correspondiam aos seguintes montantes:

Referência	Valor total (R\$)	Demonstrativos – fl.
Restos a Pagar de exercícios anteriores		Tabela 14 – fl. 1108/1108-v
– Processados	267.446,47	
- Não processados	461.121,10	
Depósitos	341.214,07	
Total	1.069.781,64	

De acordo com a Equipe Inspetora, considerando, ainda, as despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2012, examinadas no Subitem 2.1.1.1, que não tinham adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2012”, disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 e o entendimento deste Tribunal exarado na Consulta n. 660.552/2002, os compromissos assumidos pela Prefeitura ao final da gestão 2009/2012 correspondiam ao seguinte total:

Referência	Valor total (R\$)	Demonstrativos – fl.
Restos a Pagar de exercícios anteriores		Tabela 14 – fl. 1108/1108-v
– Processados	267.446,47	
- Não processados	461.121,10	
- Depósitos	341.214,07	
- Despesas inscritas em restos a pagar		Tabela 1 – fl. 1066/1071 Tabela 3 – fl. 1080/1082 Tabela 5 – fl. 1088/1089-v Tabela 8 – fl. 1098
- Contabilizada como naturezas relativas a gastos contínuos	1.676.574,58	
- Contabilizadas antes de 30/04/2012	559.649,17	
- Compromissos administrativos	31.249,30	
- Decorrentes de contratos/ajustes anteriores a 30/04/2012	66.888,81	
Total	3.404.143,50	

Assim sendo, foi ressaltado que, com a aplicação do entendimento desta Casa, relativo ao termo “disponibilidade de caixa” (valores disponíveis, excluídos os compromissos já assumidos), e independentemente da fonte de recursos a serem utilizadas para quitação dos débitos, o montante dos recursos à disposição ao final de 2012 (R\$1.548.794,57), não era suficiente para acobertar os compromissos até então assumidos (R\$3.404.143,50).

2.1.1.3 – Das despesas inscritas em restos a pagar contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2012, sem a suficiente disponibilidade de caixa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

De acordo com a Equipe Inspetora, fl. 1116-v e 1117, conforme apurado nos Subitens 2.1.1.1 e 2.1.1.2, nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo de Lambari da gestão 2009/2012 foram contraídas obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$1.002.907,52 (um milhão dois mil novecentos e sete reais e cinquenta e dois centavos), enquanto que não havia suficiente disponibilidade de recursos em caixa para acobertar tais gastos.

Entretanto, foi informado que, ao examinar as execuções orçamentárias do Executivo dos exercícios de 2013 a 2017, foi observado que no primeiro exercício a Administração que se iniciou em 01/01/2013 realizou o cancelamento de parte das despesas “não processadas” (direito dos credores ainda não efetivado), inscritas em restos a pagar de 2012, no valor total de R\$242.153,31 (duzentos e quarenta e dois mil cento e cinquenta e três reais e trinta e um centavos) – Tabela 10, fl. 1102 e 1102-v, as quais constavam do somatório das despesas contraídas sem a disponibilidade de recursos (R\$1.002.907,52) e foram deduzidas daquele valor.

Foi observado, ainda, que entre as despesas que compunham o valor apurado apenas duas delas foram quitadas em 2013 com a utilização de “recursos vinculados” de contas bancárias classificadas nesta natureza (NE 1391/parte-R\$71.548,85-c/c 34.699-3-FAE- saldo R\$37.641,74, fl. 549 a 585, e NE 2055/parte-R\$6.300,00-c/c 7125-0-Saúde 15% -saldo R\$5.173,44, fl. 817), nas quais não constavam saldos suficientes oriundos de 2012 para os pagamentos efetuados, conforme demonstrado na Tabela 13, fl. 1107, o que evidenciou a inexistência de disponibilidade de caixa para tanto.

Diante do exposto, a Equipe de Inspeção concluiu que, após a dedução do valor das despesas “não processadas” e canceladas no exercício de 2013 (R\$242.153,31), ficou caracterizado que as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do final da Administração 2009/2012, sem disponibilidade de caixa, que afrontaram o disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000, corresponderam ao montante de R\$760.754,21 (setecentos e sessenta mil



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

setecentos e cinquenta e quatro reais e vinte e um centavos) – Tabela 11, fl. 1103 a 1105.

Nos subitens 2.1.5 e 2.1.6 do relatório foi salientado, fl. 1117-v, que não foi identificada a causa do achado, o qual teve como efeitos reais o Comprometimento da execução financeira da Prefeitura nos exercícios subsequentes e o aumento do endividamento do Município sem a correspondente disponibilidade de recursos.

Desta forma, no subitem 2.1.9 do relatório, fl. 1118, foi proposta a citação do Senhor Marcos Antônio de Resende, indicado como que responsável pelo achado (quadro de responsabilização de fl. 1117-v), para manifestação acerca da ocorrência assinalada, na forma do *caput* do art. 307 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno deste Tribunal).

Resolução n. 12/2008 – art. 307, *caput*:

Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

Lei Complementar Estadual n. 102/2008 – art. 83, I c/c 85, II:

Art. 83. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I - multa;

Art. 85. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$35.000,00 (trinta e cinco mil reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

[...]

II - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

2.1.2 – Dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

De acordo com a Procuradora, fl. 1144 e 1145, não obstante a conclusão do relatório técnico, não se considerou, no cômputo das disponibilidades financeiras, as receitas recebidas a título de transferências constitucionais do dia 10/01/2013,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

conforme entendimento deste Tribunal manifestado em mais de uma oportunidade, como na resposta à Consulta n. 751.506.

Argumentou que, além dos saldos existentes em caixa em 31/12/2012 ainda há que se considerar os valores da parcela do Fundo de Participação dos Municípios - FPM do dia 10/01/2013, que tem por competência o exercício de 2012, os quais somaram o valor de R\$796.568,44 (setecentos e noventa e seis mil quinhentos e sessenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), conforme comprovante extraído do site do Banco do Brasil, fl. 1150 a 1153.

Salientou, ao final, que essa disponibilidade de caixa paga o valor total dos restos a pagar apontados pelo órgão técnico deste Tribunal (R\$760.754,21), razão pela qual, segundo a Representante, *“... o exame deve ser feito à luz da efetiva disponibilidade de financeira do Município para honrar com os empenhos liquidados”*.

2.1.3 – Do exame dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

Não foram procedentes as alegações da Representante dos Defendentes de que para apuração das disponibilidades de caixa ao final do exercício de 2012 teriam que ser considerados os recursos provenientes do FPM que seriam arrecadados no primeiro decêndio de 2013.

Ressalte-se que na Consulta n. 751.506, suscitada por ela, respondida por este Tribunal ao então Prefeito de Mariana na Sessão Plenária de 27/06/2012, no voto do Relator daqueles autos, ex-Conselheiro Eduardo Carone Costa, aprovado à unanimidade, foi concluído que *“não havendo restrição legal e considerando o princípio da continuidade da entidade pública, o Chefe do Poder Executivo pode pagar, com receitas arrecadadas no exercício seguinte, despesas assumidas no ano anterior, desde que tenham sido empenhadas e autorizadas, observadas as normas do direito financeiro e orçamentário, notadamente as estabelecidas na Constituição Federal, na Lei 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00”*.

Contudo, no que se refere ao reconhecimento da arrecadação das transferências constitucionais e legais, a exemplo do FPM, foi acordado que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

apropriação contábil das receitas do mês subsequente ao do encerramento de exercício deve ser realizada no sistema patrimonial do respectivo ente, como direito a receber, com a devida baixa por ocasião da contabilização da receita orçamentária, conforme transcrito a seguir:

[...] 2 – No que tange ao reconhecimento da arrecadação das transferências constitucionais e legais, a exemplo do FPM, conforme orientações técnicas constantes da Portaria Conjunta nº 1, editada pelo Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e, ainda, da Portaria nº 406, do Secretário do Tesouro Nacional – STN, ambas de 20 de junho de 2011, deve-se observar que:

a) Quanto à informação patrimonial no exercício que finda: o lançamento contábil deverá registrar o reconhecimento um direito a receber (ativo), no sistema patrimonial, no momento da arrecadação pelo ente transferidor, em contrapartida ao crédito de Variação Patrimonial Aumentativa, (débito de “Créditos a Receber” a crédito de “Variação Patrimonial Aumentativa”), pois no exercício financeiro que finda não ocorreu efetivamente o recebimento da receita orçamentária daquela fonte;

b) Quanto às informações patrimoniais e orçamentárias no exercício corrente ao efetivo recebimento do recurso: há necessidade de se registrar contabilmente a arrecadação da receita orçamentária e a respectiva baixa do crédito a receber decorrente do repasse do FPM, com lançamentos tanto nas informações do Regime Patrimonial (débito de “Caixa e Equivalente de Caixa” a crédito de “Créditos a Receber”) quanto aos lançamentos nas informações do Regime Orçamentário (débito de “Receita a Realizar” a Crédito de “Receita Realizada”).

[...]

Desta forma, diferentemente do alegado pela Procuradora, a contabilização da receita futura do FPM ao final do exercício alcança apenas o sistema patrimonial, não impactando no sistema orçamentário e financeiro, o que somente ocorre no momento da efetiva arrecadação, na forma do art. 35 da Lei Nacional n. 4.320/1964, e na manifestação exarada por esta Casa no citado processo de Consulta a seguir transcrita:

[...] No que diz respeito à contabilização desse procedimento, cumpre esclarecer que, na necessidade, entre outras, de consolidar os conceitos, regras e procedimentos de reconhecimento e apropriação das receitas e despesas orçamentárias e demais operações típicas do setor público, a Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, instituiu a 4ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), válido para o exercício de 2012. Os procedimentos constantes desse Manual foram editados em 20 de junho de 2011 em duas portarias: a Portaria-Conjunta nº 1, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, aprovando os procedimentos contábeis orçamentários; e a Portaria nº 406, aprovando os procedimentos patrimoniais, os contábeis específicos, o plano de contas e as demonstrações contábeis aplicadas ao setor público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Quanto ao registro da receita orçamentária, consta à fl. 39 do referido Manual que seu reconhecimento ocorre no momento da arrecadação, conforme art. 35 da Lei nº 4.320/64 e decorre do enfoque orçamentário dessa lei, tendo por objetivo evitar que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetiva.

Consta, ainda, à fl.40, que além do registro dos fatos ligados à execução orçamentária, deve-se proceder à evidenciação dos fatos ligados à administração financeira e patrimonial, de maneira que os fatos modificativos sejam levados à conta de resultado (recursos) e que as informações contábeis permitam o conhecimento da composição patrimonial e dos resultados econômicos e financeiros. [...]

Ademais, se prevalecesse o entendimento da Representante dos Defendentes, os recursos da arrecadação do FPM do mês de janeiro de 2013 (R\$796.568,44 – demonstrativos de fl. 1150 a 1153) deveriam ser somados, inicialmente, ao montante apurado em caixa/bancos e vinculado (R\$1.548.794,57), cujo somatório (R\$2.345.363,01) deveria ser considerado para quitação dos compromissos já assumidos pela Administração.

Desta forma, com base em tal possibilidade, corroborando a conclusão da Equipe Inspetora na apuração das disponibilidades de caixa (subitem 2.1.1.2 deste exame) e independentemente da fonte de recursos a serem utilizadas para quitação dos débitos, o montante dos recursos à disposição ao final de 2012, com a inclusão das receitas futuras do FPM (R\$2.345.363,01), não seria suficiente para acobertar os compromissos até então assumidos (R\$3.404.143,50).

Isto posto, os argumentos apresentados não possibilitam esclarecer a ocorrência apontada, a qual deve permanecer como inicialmente realizada.

2.2 – Inobservância às normas de classificação de receitas dispostas na Lei Nacional n. 4.320/1964

De acordo com os Denunciantes, fl. 06 e 07, no exercício de 2012 foi registrada a contabilização de receitas arrecadadas na conta 1990.99.01 – Outras Receitas -, no valor total de R\$974.828,89 (novecentos e setenta e quatro mil oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e nove centavos), não existindo documentos que comprovassem a origem de sua arrecadação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2.2.1 – Do apontamento técnico

Segundo a Equipe de Inspeção, fl. 1118 a 1119-v, de acordo com o registrado no Balancete da Receita Orçamentária do sistema contábil da Prefeitura de Lambari, relativo ao exercício de 2012, fl. 1021 a 1026, as receitas correntes arrecadadas por aquele Órgão no citado período somaram os seguintes valores:

Referência	Valor (R\$)
Receita tributária	2.017.225,39
Receita de contribuições	621.119,28
Receita patrimonial	152.083,01
Receita de serviços	270.120,99
Transferências correntes	22.551.634,74
Outras receitas correntes	1.339.469,96
Total	26.951.653,37

Foi constatado que na rubrica sintética, Outras Receitas Correntes, foi realizada a contabilização de valor significativo a título de “Outras Receitas – rubrica 1990.99”, no montante de R\$974.828,89 (novecentos e setenta e quatro mil oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e nove centavos), conforme relatório analítico de fl. 985 a 990, não tendo sido encontrados registros documentais da origem dos valores contabilizados a tal título, assim como de justificativas para utilização de tal rubrica genérica.

Foi ressaltado que os registros de receitas obedeciam à sistemática de arrecadação, via bancos, cujos valores diários eram consolidados em relatórios encaminhados pelo setor competente à tesouraria para conciliação, fl. 991 a 1003, e posterior envio dos dados por este último setor à contabilidade para escrituração.

A título de exemplificação, foi observado que no mês de janeiro de 2012 o setor de arrecadação consolidou receitas de tributos a título de “imposto predial”, via bancos (R\$545.000,47) e “imposto territorial” (R\$149.979,38), fl. 991, que totalizaram o valor de R\$694.979,85 (seiscentos e noventa e quatro mil novecentos e setenta e nove reais e oitenta e cinco centavos).

No entanto, de acordo com a Equipe Inspetora, após a conciliação pelo setor de tesouraria foi realizada a contabilização de receitas no mês de janeiro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

2012, a título “imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana”, no valor de apenas R\$174.118,01 (cento e setenta e quatro mil cento e dezoito reais e um centavo), conforme relatório de fl. 1004, enquanto que na rubrica “outras receitas” foi realizada a contabilização da importância total de R\$564.952,97 (quinhentos e sessenta e quatro mil novecentos e cinquenta e dois reais e noventa e sete centavos), fl. 1005.

Foi registrado que durante o período de fevereiro a dezembro do exercício de 2012 ficou evidenciada a contabilização de outros valores consideráveis na rubrica “outras receitas” (entre R\$23.000,00 a R\$70.000,00), conforme relatório de fl. 1005, não tendo sido possível consultar os extratos bancários para verificação dos créditos bancários, haja vista a inviabilidade de localização de tais documentos, que se encontravam no “arquivo morto”, de difícil acesso e em total estado insalubre, conforme informação do atual Diretor Financeiro da Prefeitura, fl. 257.

Foi destacada a informação de que não foram evidenciadas divergências de transposições de saldos financeiros ao final da gestão 2009/2012 e o início da Administração 2013/2016, apurados no subitem 2.1.1.2 deste exame (total de R\$1.548.794,57), assim como que foi constatado que os valores recebidos pelo Município, provenientes de transferências constitucionais (consultados no sítio eletrônico do Banco do Brasil - https://www42.bb.com.br/portalbb/daf/beneficiarioList.bbx?jsessionid=wWdniRcqC7wbU3QSCAVPQOeKVw-I2bKB90u_vPI3XhWwkanBGU3V!-1758313208), foram devidamente contabilizados em rubricas específicas, o que evidenciou que as receitas contabilizadas na rubrica genérica, denominada “outras receitas” (total de R\$974.828,89), foram provenientes de valores oriundos da arrecadação própria do Município.

De outra forma, a Equipe de Inspeção salientou que a prática adotada prejudicou os percentuais constitucionais de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, apurados no processo de prestação de contas do Chefe do Executivo no exercício de 2012,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

autuado neste Tribunal sob o n. 887.421, haja vista que, não obstante os percentuais mínimos tenham sido atingidos (27,51% e 26,63%, respectivamente), as receitas contabilizadas na citada rubrica não integraram a base de cálculo para tais cálculos.

Diante de todo o exposto, ficou caracterizado o fato de que a Administração, à época, não teve a preocupação de identificar a origem de tais receitas arrecadadas e classificar contabilmente os valores nas rubricas orçamentárias respectivas, conforme exigência contida no § 4º do art. 11 e no Anexo 3 da Lei Nacional n. 4.320/1964, que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, c/c o art. 2º e o Anexo I da Portaria Interministerial n. 163, de 04/05/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Foi informado que, nos termos do Anexo VII da Lei Complementar Municipal n. 003, de 23/05/1997, que institui o quadro de pessoal da Prefeitura de Lambari, vigente no exercício de 2012, fl. 1006 e 1007, ao Diretor Financeiro daquele Órgão, Senhor Farid Massafra (de 01/01/2009 a 31/12/2012 – portarias de fl. 262 a 268), nomeado pelo então Prefeito, Senhor Marcos Antônio de Resende, competia planejar, executar, controlar e avaliar as atividades contábeis do município, assim como elaborar, incrementar e executar a legislação e o processo de arrecadação tributária municipal, o que não ficou evidenciado.

Nos subitens 2.2.5 e 2.2.6 do relatório foi salientado, fl. 1119-v, que não foi identificada a causa do achado, o qual teve como efeitos reais o desvirtuamento da execução orçamentária da Prefeitura e a apuração incorreta dos percentuais constitucionais de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde do Município.

Desta forma, no subitem 2.2.9 do relatório, fl. 1118, foi proposta a citação dos Senhores Marcos Antônio de Resende e Farid Massafra, então Prefeito e Diretor Financeiro da Prefeitura de Lambari, respectivamente, indicados como responsáveis pelo achado (quadro de responsabilização de fl. 1120), para que se



manifestassem acerca da ocorrência assinalada, na forma do *caput* do art. 307 da Resolução n. 12/2008.

Foi ressaltado, ainda, que o descumprimento das normas indicadas neste relatório é conduta passível de aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

2.2.2 – Dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

De acordo com a Procuradora, fl. 1142 a 1144, embora tenha havido a contabilização de receitas orçamentárias de forma genérica, a título de “Outras Receitas” (R\$974.828,89), é preciso considerar que tais valores não foram capazes de impactar negativamente no atendimento aos índices constitucionais, como manutenção e desenvolvimento do ensino e serviços públicos de saúde.

Para corroborar seus argumentos a Representante afirmou que, mesmo somando o referido valor às receitas base de cálculo para apuração dos percentuais de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde do exercício de 2012, ainda assim os percentuais por ela apurados foram coincidentes em 25,34%, tendo sido concluído que “... *ainda que tenha havido algum desbordar de forma, tais equívocos não foram capazes de macular a efetiva aplicação de valores em montante suficiente para atender aos comandos constitucionais*”.

2.2.3 – Do exame dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

Observou-se que a Procuradora se limitou a concordar com a ocorrência apontada no relatório de inspeção e alegar que, não obstante tal fato, ao apropriar o valor total das receitas contabilizadas de forma genérica no montante das receitas base de cálculo para os percentuais constitucionais e aplicação no ensino e na saúde, ainda assim os limites mínimos teriam sido atendidos.

Não merecem prosperar tais argumentações, haja vista que o questionamento técnico diz respeito à não identificação da origem das receitas e à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

não classificação contábil correta delas, exigida pelo § 4º do art. 11 e no Anexo 3 da Lei Nacional n. 4.320/1964 c/c o art. 2º e o Anexo I da Portaria Interministerial n. 163/2001.

Lei Nacional n. 4.320/1964 – art. 11, § 4º:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

[...]

§ 4º A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

Receitas Correntes:

Receita Tributária:

Impostos;

Taxas;

Contribuições de Melhoria.

Receita de Contribuições;

Receita Patrimonial;

Receita Agropecuária;

Receita Industrial;

Receita de Serviços;

Transferência Correntes;

Receitas de Capital:

Operações de Crédito;

Alienação de Bens;

Amortização de Empréstimos;

Transferências de Capital;

Outras Receitas de Capital.

Portaria Interministerial n. 163/2001 – art. 2º:

Art. 2º A classificação da receita, a ser utilizada por todos os entes da Federação, consta do Anexo I desta Portaria, ficando facultado o seu desdobramento para atendimento das respectivas peculiaridades.

[...]

§ 4º O código da natureza de receita de que trata este artigo é definida pela estrutura “a.b.c.d.dd.d.e”, onde:

I - “a” identifica a Categoria Econômica da receita;

II - “b” a Origem da receita;

III - “c” a Espécie da receita;

IV - “d” corresponde a dígitos para desdobramentos que permitam identificar peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita; e

V - “e” o Tipo da Receita, sendo:

a) “0”, quando se tratar de natureza de receita não valorizável ou agregadora;

b) “1”, quando se tratar da arrecadação Principal da receita;

c) “2”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da respectiva receita;

d) “3”, quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita; e

e) “4”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita. (69)(I)

f) “5” a “9”, quando se tratar de outros desdobramentos a serem criados, caso a caso, pela Secretaria de Orçamento Federal, mediante Portaria específica. (71)(I)

Registre-se que o impacto dos percentuais de aplicação de recursos no ensino e na saúde foram suscitados no relatório de inspeção de forma complementar e não se constituíram em achados de inspeção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A título de esclarecimento, ao considerar o valor total das receitas contabilizadas de forma genérica, como receitas base de cálculo para apuração dos mencionados percentuais do exercício de 2012 (apurados nos autos de n. 887.421 – parecer pela aprovação das contas na Sessão da Primeira Câmara de 20/05/2014 – fl. 1155), foi apurado que ainda assim os limites foram atendidos, conforme quadro a seguir:

Referência	Valor (R\$)
Receita base de cálculo – Processo n. 887.421	19.088.378,13
- Inclusão	974.828,89
- Total	20.063.207,02
- Aplicação no ensino	5.250.658,82
(%)	26,17%
- Aplicação na saúde	5.083.641,01
(%)	25,34%

Isto posto, as alegações apresentadas não possibilitaram esclarecer a ocorrência apontada pela Equipe de Inspeção.

3 – Da licitude e da boa-fé

3.1 – Dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

Segundo a Procuradora, fl. 1145 a 1147, no caso em comento é evidente que inexistente qualquer conduta ilícita capaz de causar prejuízo à Administração, sendo certo que, sem a ausência do ajuste fraudador e do prejuízo ao erário, não há que se pretender punir o administrador que atua com manifesta boa-fé.

Salientou que, no caso presente os erros encontrados em nada influenciaram no cumprimento dos índices obrigatórios de gastos, bem como não houve desvio de finalidade ou prejuízo ao erário municipal, sendo que houve apenas uma habilidade dos servidores da área de contabilidade e do próprio sistema contábil, que não causaram, repita-se, nenhum prejuízo.

Portanto, de acordo com ela, pretender qualquer punição aos Defendentes seria injusto, pois não houve nenhum dolo, desonestidade, enriquecimento ilícito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

próprio ou de terceiros à custa do erário, má-fé ou crime, apenas os erros decorreram de habilidade da equipe de governo à frente do Município.

Alegou que é patente que não homenageia a dignidade da pessoa humana, assim como os demais princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, a apenação de inocentes, haja vista que o instituto da boa-fé ou a ausência de dolo constitui um dos marcos do direito pátrio, em face da pretensão punitiva do Estado.

Afirmou que, ainda que haja deficiência na situação em foco, à vista do efetivo e satisfatório cumprimento dos fins públicos, não se pode cogitar de apenar os Defendentes, em homenagem ao princípio da boa-fé, até porque a responsabilidade direta pelos fatos não foram deles, e sim dos servidores dos setores respectivos, os quais já foram advertidos.

Frisou, ao final, que “... *na promoção da justiça, há que se sobrelevar o espírito da norma, buscando-se a melhor dicção do direito, priorizando-se a matéria, e não a forma*”.

3.3 – Do exame dos argumentos da Procuradora dos Defendentes

No que tange à alegada ausência de má-fé por parte dos Defendentes, suscitada pela Procuradora, merece destaque o entendimento pacificado de várias cortes de contas, inclusive desta Casa e do Tribunal de Contas da União - TCU, no sentido de que no exame dos elementos subjetivos das práticas dos agentes se aplicada a Teoria da Culpa contra a Legalidade, conforme voto exarado pelo Exmo. Senhor Conselheiro José Alves Viana no Recurso Ordinário n. 969.571, aprovado à unanimidade na Sessão Plenária de 22/02/2017, conforme transcrito a seguir:

[...] Obviamente esta relatoria não visa descer a minúcias de elementos subjetivos da prática do agente, porquanto como já pacífico em várias cortes de contas, inclusive nesta Casa e no Tribunal de Contas da União, em matéria de processos de contas, aplica-se a Teoria da Culpa contra a Legalidade, isto é, quando o agente público age em desconformidade com o ordenamento jurídico assume, para si, o risco implícito em sua conduta (*culpa in reipsa*). *Grosso modo*, ao contrário do particular, que se submete à legalidade ampla, o gestor público tem sua conduta pré-determinada, ou melhor, depreendida diretamente do ordenamento jurídico.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Inicialmente, é necessário deixar claro que a responsabilidade de gestor de recursos públicos perante a jurisdição de contas possui natureza peculiar, com contornos próprios. *Ex vi* do princípio da indisponibilidade do interesse público, a infração à determinação legal-constitucional objetiva que cause dano ao erário, independentemente da verificação, ou não, de qualquer elemento subjetivo, implica o dever de restaurar o patrimônio público ao seu *status quo ante*. Nos processos de contas, a fim de atrair o **poder punitivo** das cortes que os julgam, é desnecessário avaliar se do ato irregular se infere qualquer traço de voluntariedade para a desobediência à lei ou geração de dano.

Além disso, em razão da objetividade que informa as sanções administrativas dos tribunais de contas – embora em algumas hipóteses, como ocorre quando constatado o erro escusável de interpretação, seja possível cogitar-se do afastamento da aplicação de sanção –, a simples inobservância à norma objetiva já seria motivo suficiente para sancionar o infrator.

De qualquer forma, no caso dos autos, houve descumprimento de norma legal expressa, não havendo que se falar em dúvida interpretativa alguma.

Sobre a matéria, vale menção ao seguinte excerto doutrinário¹:

Não se exige, para configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

Ao contrário do que ocorre na área penal, na qual a existência do crime pressupõe a segura demonstração do dolo do agente, que se mostra como elemento do tipo penal, não se exige o elemento subjetivo para a configuração do tipo administrativo. Conforme disserta Hely Lopes Meirelles, ‘a multa administrativa é de natureza objetiva e se torna devida independentemente da ocorrência de culpa ou dolo do infrator. [...]’ Menciona Edmundo Oliveira que ‘diversamente da multa de direito penal, a multa em direito administrativo é objetiva, independe de dolo ou de culpa’. RAMOS, Patrícia Pimentel de Oliveira Chambers. As infrações administrativas e seus princípios. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**, n. 40, abr./jun. 2011, p. 159

Ao caso ainda se aplicaria a Teoria da Culpa contra a Legalidade, segundo a qual o mero descumprimento de norma explícita em texto legal corresponde a uma negligência do responsável. *Id est*, a culpa adviria do próprio descumprimento da norma vigente, porquanto a conduta do infrator estaria maculada com o que a doutrina convencionou chamar de culpa contra a legalidade.

Sobre a aplicabilidade da Teoria da Culpa contra a Legalidade nos processos de contas, cumpre citar especialmente o acórdão do Tribunal de Contas da União n. 0795-10/14 (Plenário; julgado em 02/04/2014) cuja ementa e trecho se transcrevem a seguir:

O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 **independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada ‘culpa contra a legalidade’ na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.**

[...]

12. Nesse ponto, enfatizo que a imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis. Para tanto, basta a chamada „culpa contra a legalidade” na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, consoante pacífica jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos acórdãos **87/2003, 44/2006, 1.132/2007, 23, 91 e 2.070/2008, 2.303/2010 e 676/2011**, do Plenário. (grifo nosso). [...]

Em síntese, de acordo com o citado voto, *“a simples transgressão normativa que informava a conduta do agente público seria suficiente para materializar sua culpa tout court. Em outras palavras, diante da simples constatação de que o gestor agiu contrariamente à norma jurídica, cumpre a ele provar a licitude de sua conduta mediante a demonstração das respectivas excludentes, numerus apertus, a serem consideradas pelo Tribunal quando da análise da defesa apresentada ou de qualquer outro documento que lhe faça as vezes”*.

No que tange à ausência de culpabilidade por parte dos Defendentes, não merece prosperar a argumentação em contrário, suscitada pela Procuradora, uma vez que, conforme relatado pela Equipe de Inspeção, nos termos do Anexo VII da Lei Complementar Municipal n. 003/1997, ao então Diretor Financeiro daquele Órgão, Senhor Farid Massafra, nomeado pelo ex-Prefeito, Senhor Marcos Antônio de Resende, competia planejar, executar, controlar e avaliar as atividades contábeis do município, assim como elaborar, incrementar e executar a legislação e o processo de arrecadação tributária municipal, o que não ficou evidenciado.

Ademais, na qualidade de Chefe de Poder e Diretor Financeiro, tinham a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito que regiam a suas atuações e deveriam prestar contas pelas irregularidades verificadas durante as suas gestões, ainda que causadas por seus subordinados ou mesmo sem culpa do próprio responsável (responsabilidade objetiva).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Portanto, os agentes públicos estão submetidos ao Princípio da Legalidade, base do Estado de Direito, garantia do cidadão, que o obrigam a agir conforme determinação da lei, independentemente de terem agido de boa ou má-fé. Como no caso em debate não foram obedecidos preceitos da Lei Nacional n. 4.320/1964 e da Portaria Interministerial n. 163/2001, resta claro que houve infringência ao referido Princípio, sendo solidária a responsabilidade dos Defendentes pela prática dos atos.

Ressalte-se que são neste sentido são os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

“As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 20a. ed., 1995, p.83)

Desta forma, ao considerar o fato de que a Representante dos Defendentes não trouxe aos autos informações ou documentos que provassem a licitude dos atos apontados no relatório de inspeção, ao presente caso se aplica a referida teoria e a responsabilização deles, cujos argumentos não foram suficientes para esclarecer as ocorrências apontadas.

III – Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as justificativas apresentadas pela Procuradora dos Senhores Marcos Antônio de Resende e Farid Massafera, Prefeito de Lambari na gestão 2009/2012 e Diretor Financeiro daquela Prefeitura de 01/01/2009 a 31/12/2012, respectivamente, as quais não esclareceram os apontamentos efetuados no relatório de inspeção, que foram a eles atribuídos da seguinte forma:



a – Senhor Marcos Antônio de Resende:

- **Subitem 2.1 - O Chefe do Poder Executivo Municipal na gestão 2009/2012 não obedeceu à regra disposta no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 - fl. 1159 a 1169:** na condição de titular do Poder Executivo Municipal, contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2009/2012), obrigações de despesas que não foram cumpridas integralmente dentro deles, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, no montante de R\$760.754,21 (setecentos e sessenta mil setecentos e cinquenta e quatro reais e vinte e um centavos), em desacordo com o disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000;

b – Senhores Marcos Antônio de Resende e Farid Massafera:

- **Subitem 2.2 – Inobservância às normas de classificação de receitas dispostas na Lei Nacional n. 4.320/1964 – fl. 1169 a 1175:** deixaram de determinar a devida identificação da origem de receitas municipais arrecadadas pela Prefeitura, com a consequente contabilização delas em rubrica genérica, no montante de R\$974.828,89 (novecentos e setenta e quatro mil oitocentos e vinte e oito reais e oitenta e nove centavos), em desacordo com o disposto no § 4º do art. 11 e no Anexo 3 da Lei Nacional n. 4.320/1964 c/c o art. 2º e o Anexo I da Portaria Interministerial n. 163/2001.

Cabe reiterar a informação de que as ocorrências apontadas neste exame são passíveis da aplicação da sanção prevista no inciso I do art. 83 c/c o inciso II do art. 85 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 05 de novembro de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3