



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios



**RELATÓRIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE
PREFEITURA MUNICIPAL DE GUIMARÃNIA/MG**

2021



RELATORIO DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE

DA FISCALIZAÇÃO

Ato originário: Plano Anual de Fiscalização da Diretoria de Controle Externo dos Municípios/DCEM.

Objeto da Fiscalização: Saldo de Restos a Pagar.

Ato de designação: Portaria/DCEM n. 012, de 2021.

Período abrangido pela fiscalização: Exercício de 2020.

Analista: Woshington Carlos Nunes Batista – TC 3191-4

DO ÓRGÃO FISCALIZADO

Órgão: Prefeitura Municipal de Guimarães/MG.

Responsáveis pelo Órgão:

Nome: Adílio Alex dos Reis

Cargo: Prefeito Municipal

Período: 01/01/2020 a 31/12/2020

CPF: 049.266.586-90



RESUMO

A presente auditoria, realizada à distância na Prefeitura Municipal de Guimarães, teve por objetivo verificar os saldos de restos a pagar e a disponibilidade de caixa, informados pelo Município no Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM ao final da gestão 2017/2020, sob a ótica da disposição contida no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Para a realização deste trabalho foram observados os procedimentos previstos no Manual de Auditoria deste Tribunal, aprovado pela Resolução n. 02/2013, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento, a Matriz de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaborados.

A partir do objetivo do trabalho foi formulada a seguinte questão, que compôs a Matriz de Planejamento:

Q1 - Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000?

Considerando os aspectos entendidos por relevantes, mencionados no Memorando de Planejamento, foram aplicados os métodos e técnicas de análise das informações prestadas pela Prefeitura no SICOM no exercício de 2020 (despesas inscritas em restos a pagar, disponibilidades financeiras, licitações e contratos, etc.), assim como do exercício de 2021 (utilização das disponibilidades financeiras).

Na elaboração deste relatório foi denominado Achado o fato cuja ocorrência foi passível de constatação, qual seja:

- Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000.

Para a seleção do município foi utilizado como parâmetro estudo de relação entre despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2020 e a disponibilidade de caixa apurada em 31/12/2020, por fonte de recursos, subtraída a importância concernente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

a restos a pagar de exercícios anteriores, também por fonte de recursos, onde foi apurado o percentual de comprometimento de tais despesas com recursos disponíveis.

O volume de recursos fiscalizados, referentes às despesas inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, correspondeu a R\$3.368.550,95 (três milhões trezentos e sessenta e oito mil quinhentos e cinquenta reais e noventa e cinco centavos).

A proposta de benefício, decorrente da auditoria, 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 2017/2020, sem disponibilidades financeiras.

A proposta de encaminhamento para o Achado evidenciado contempla a recomendação para citação do então responsável pelo Órgão auditado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

SUMÁRIO

	REFERÊNCIA	Fl.
1 INTRODUÇÃO.....		6/9
1.1 Deliberação que originou a auditoria		6
1.2 Visão geral do objeto		6/7
1.3 Objetivos e questões de auditoria		7/8
1.4 Metodologia utilizada		8
1.5 Volume de recursos fiscalizados.....		8
1.6 Benefício estimado da fiscalização.....		9
2 ACHADOS DE AUDITORIA.....		9/21
2.1 Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu ao disposto no <i>caput</i> do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000		9/21
3 CONCLUSÃO.....		21
4 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....		22
5 APÊNDICE I - Fundamentação legal.....		23



1 - INTRODUÇÃO

1.1 - Deliberação que originou a auditoria

Em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 12/2021, foi determinada a realização, à distância, de Auditoria de Conformidade na Prefeitura Municipal de Guimarães, em cumprimento ao Plano Anual de Fiscalização - PAF aprovado pela Presidência desta Corte de Contas para o exercício de 2021, por meio da Portaria n. 090, de 18/12/2020.

1.2 - Visão geral do objeto

O objeto da presente fiscalização foi o exame do saldo de restos a pagar inscritos pela Administração do Poder Executivo ao final do exercício de 2020.

De acordo com as informações constantes do SICOM, o Chefe do Executivo e ordenador de despesas ao final do exercício de 2020 era o Senhor Adílio Alex dos Reis (CPF 049.266.586-90).

Cabe contextualizar que, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Brasil em 2012 e conhecida como Rio+20, acordou-se que um conjunto de metas universais seria desenvolvido com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável, as quais teriam como base os avanços dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), cujo prazo foi o final do ano de 2015.

Posteriormente, os 193 (cento e noventa e três) países-membros da ONU adotaram oficialmente nova agenda de desenvolvimento sustentável, intitulada “*Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*”, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável realizada na sede daquela Entidade, em Nova York, em setembro de 2015.

A Agenda 2030 contém um conjunto de 17 (dezessete) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODSs e 169 (cento e sessenta e nove) metas para colocar o mundo em um caminho mais sustentável em um prazo de 15 (quinze) anos.

Os ODSs trazem visões de um futuro melhor, mais justo e inclusivo para todos. Promover a Agenda 2030 e os ODSs implica alcançar o desenvolvimento sustentável por meio de ações relevantes para a população local, de acordo com as suas necessidades e aspirações.



Por sua vez, uma das macrotendências de Controle Externo identificadas na III Pesquisa de Macrotendências de Controle Externo 2020, realizada por este Tribunal, é *“atuar com foco na promoção do desenvolvimento inclusivo e sustentável”*.

Segundo a pesquisa *“o Tribunal de Contas deve atuar para promover o desenvolvimento inclusivo e sustentável, contribuindo para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas, programas, projetos e ações públicos [...]”*.

Assinala que para o controle externo poder contribuir para o alcance dos objetivos do desenvolvimento sustentável deve, dentre outras ações, *“avaliar e fomentar o alinhamento dos instrumentos de planejamento e das políticas públicas estaduais e municipais aos ODS”* e *“acompanhar o cumprimento das metas e dos indicadores”*.

Com base na citada pesquisa, no PAF deste Tribunal, aprovado para o exercício de 2021, foi prevista a realização da presente fiscalização, a qual tem como eixo de atuação a *“ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”*.

A presente ação de controle tem adequação, como meta nacional, à prevista no subitem 16.6, que objetiva *“ampliar a transparência, a accountability e a efetividade das instituições, em todos os níveis”*.

1.3 - Objetivo e questões de auditoria

A presente auditoria teve por objetivo verificar os saldos de disponibilidade de caixa informados pelo Município no SICOM ao final da gestão 2017/2020, em especial os vinculados à saúde e educação.

Registre-se que o presente relatório objetivou, em síntese, a apuração da obediência, pelo Chefe do Poder Executivo ao final da gestão 2017/2020, ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 102, de 04/05/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), no tocante ao conceito de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do final do mandato.

Ressalte-se que, não obstante no PAF deste Tribunal tenha sido estabelecido como objetivo o exame dos saldos em restos a pagar *“... em especial aos vinculados à saúde e educação”*, tais procedimentos, sob o contraponto da despesa inscrita em restos a pagar/disponibilidade financeira, são analisados no âmbito dos respectivos processos de



prestações de contas anuais apresentados pelos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, na forma das Instruções Normativas - INTCs n. 13/2008 e 19/2008, e suas alterações.

Foi elaborada Matriz de Planejamento, a partir desse objetivo, tendo a execução dos trabalhos sido norteada para verificação da questão proposta, qual seja:

Q1 - Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000?

1.4 - Metodologia utilizada

No desenvolvimento dos trabalhos foram observadas as Normas de Auditoria previstas no Manual de Auditoria deste Tribunal, tendo sido utilizados o Memorando de Planejamento e as Matrizes de Planejamento e de Possíveis Achados, previamente elaboradas.

Considerando os aspectos entendidos por relevantes, mencionados no Memorando de Planejamento, foram aplicados os métodos e técnicas de análise das informações prestadas pela Prefeitura no SICOM no exercício de 2020 (despesas inscritas em restos a pagar, disponibilidades financeiras, licitações e contratos, etc.), assim como do exercício de 2021 (utilização das disponibilidades financeiras).

Para a seleção do município foi utilizado como parâmetro de estudo relação entre despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2020 e a disponibilidade de caixa apurada em 31/12/2020, por fonte de recursos, subtraída a importância concernente a restos a pagar de exercícios anteriores, também por fonte de recursos, onde foi apurado o percentual de comprometimento de tais despesas com recursos disponíveis.

1.5 - Volume de recursos fiscalizados

O volume de recursos fiscalizados, referentes às despesas inscritas em restos a pagar no exercício de 2020, correspondeu a R\$3.368.550,95 (três milhões trezentos e sessenta e oito mil quinhentos e cinquenta reais e noventa e cinco centavos).



1.6 - Benefício estimado da fiscalização

A proposta de benefício, decorrente da auditoria, 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 2017/2020, sem disponibilidades financeiras.

2 - ACHADO DE AUDITORIA

2.1 - Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000

2.1.1 - Descrição da condição encontrada

Cabe informar, de início, 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*”.

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*”.

Registre-se 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 a seguir:

[...] A esse questionamento respondo nos termos dos votos que tenho proferido sobre a matéria, como, por exemplo, no Processo nº 704637:

“O comando do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 é claro. Ou seja, nos últimos oito meses do mandato, “*in casu*”, do prefeito, para que possa ser assumida obrigação de despesa, não bastará ter apenas previsão ou dotação orçamentária.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

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 temo mesmo significado de empenhar despesa, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública.

E segundo se depreende da interpretação dada às disposições do art. 58 da Lei 4.320/64 pelo professor Teixeira Machado: o empenho não cria obrigação de despesa para a Administração Pública e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada em relação contratual, bem como em mandamentos de leis ou regulamentos.

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.

Diante do exposto, as disposições do art. 42 não se aplicam às despesas empenhadas nos últimos oito meses que foram geradas em decorrência de obrigações assumidas anteriormente.” [...]

Do mesmo modo, 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”, conforme transcrito a seguir:

[...] 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

“encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, entre os quais se incluem, e. g., os Restos a Pagar de exercícios anteriores. O resultado final dessas operações constituirá a disponibilidade de caixa a ser considerada para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Observou-se, ainda, que por meio da Lei Complementar Nacional n. 173, de 27/05/2020, foi estabelecido o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e realizadas alterações na LRF.

Quanto ao objeto da presente auditoria, pela referida Lei foram incluídos na LRF os §§ 1º e 2º ao art. 65, em especial o inciso II do § 1º, no qual foi estabelecido que *“serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública”*. (grifou-se)

Registre-se que, no que tange à orientação deste Tribunal sobre a aplicabilidade da referida regra, em resposta à Consulta n. 1.092.501, respondida ao então Prefeito de Santa Luzia na Sessão Plenária de 04/11/2020, foi acordado que *“estando decretada situação de calamidade pública no âmbito dos municípios, reconhecida pelo Congresso Nacional, fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional”*.

Na mesma esteira foi decidido que *“o excepcional afastamento das limitações do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, previsto no novo art. 65, § 1º, II, da mesma lei, pode ser aplicado para a adoção de ações de fomento à economia local, desde que haja regular justificativa, em que esteja demonstrada a relação dessa atuação com a mitigação dos efeitos econômicos, sociais e financeiros advindos da pandemia decorrente do coronavírus”*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Assim sendo, para apuração da obediência ao art. 42 da LRF pelo Chefe do Executivo de Guimarães na gestão 2017/2020, 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

De acordo com as informações prestadas pelo Município de Guimarães a este Tribunal, via SICOM, o Executivo local procedeu à inscrição de despesas em restos a pagar ao final do exercício de 2020 no valor total de R\$3.368.550,95 (três milhões trezentos e sessenta e oito mil quinhentos e cinquenta reais e noventa e cinco centavos). – Tabela 1, fl. 03 a 09 da Peça 5 do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP, cuja contabilização delas foi realizada nas seguintes naturezas de despesas, conforme Tabelas 2 e 3, fl. 10 a 17 da mesma Peça:

Elemento de Despesa	Tabela 2 – fl. 10/14-Peça 5 Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
4	Contratação por Tempo Determinado	10.131,94
8	Outros Benefícios Assistenciais do servidor e do militar	1.604,46
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	499.699,36
13	Obrigações Patronais	429.250,02
18	Auxílio Financeiro a Estudantes	627,00
21	Juros sobre a Dívida por Contrato	199.512,44
43	Subvenções Sociais	6.600,00
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado	634.750,10
91	Sentenças Judiciais	23.336,53
93	Indenizações e Restituições	479.666,70
Subtotal		2.285.178,55

Elemento de Despesa	Tabela 3 – fl. 15/17-Peça 5 Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
30	Material de Consumo	249.539,81
35	Serviços de Consultoria	60.500,00
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	650,00
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	626.037,65
51	Obras e Instalações	109.269,54
52	Equipamentos e Material Permanente	17.375,40
61	Aquisição de Imóveis	20.000,00
Subtotal		1.083.372,40
Total		3.368.550,95



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Conforme demonstrado, as despesas que totalizaram o valor de R\$2.285.178,55 (dois milhões duzentos e oitenta e cinco mil cento e setenta e oito reais e cinquenta e cinco centavos) se referem a gastos que, embora correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2017/2020, por sua natureza não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2020”, disposto no *caput* do art. 42 da LRF 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.

Corroborar tal afirmação o fato de que, ao examinar os gastos apropriados a título de contratação de pessoal por tempo determinado, outros benefícios assistenciais do servidor militar, vencimentos e vantagens, obrigações patronais, auxílio financeiro a estudantes, juros sobre a dívida, subvenções sociais, principal da dívida contratual resgatado, sentenças judiciais e indenizações e restituições, não ficou evidenciado que eles tenham sido decorrentes de leis, contratos, convênios, ajustes ou qualquer outra forma de contratação realizada no citado período.

Na análise geral dos gastos remanescentes (R\$1.083.372,40) foi apurado, de forma inicial, a ocorrência de dispêndios que foram empenhados em datas anteriores a 01/05/2020 (primeiro quadrimestre de 2020), no valor total de R\$87.091,97 (oitenta e sete mil noventa e um reais e noventa e sete centavos), os quais, não obstante também correspondam a compromissos assumidos pela Administração 2017/2020, por si só não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres de 2020”, conforme quadro a seguir:

Período de empenhamento	Valor total (R\$)	Demonstrativos – fl.
Até 30/04/2020	87.091,97	Tabela 4 – fl. 18-Peça 5
A partir de 01/05/2020	996.280,43	Tabela 5 – fl. 19/20-Peça 5
Total	1.083.372,40	

Procedimento contínuo, verificou-se, ainda, que entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2020 (R\$996.280,43), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (faturas de serviços internet) que também não têm adequação com o conceito de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

“contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$4.560,00 (quatro mil quinhentos e sessenta reais) – Tabela 6, fl. 22-Peça 5.

Do mesmo modo, no exame das despesas relacionadas na Tabela 5 foi constatada a ocorrência de gastos cujas descrições das NEs indicaram que foram destinadas ao combate à pandemia e/ou a ações de fomento à economia local em função da pandemia, o que possibilita a adequação delas ao previsto no inciso II do § 1º do art. 65 da LRF, incluído pela Lei Complementar Nacional n. 173/2020, assim como as orientações deste Tribunal exaradas na Consulta n. 1.092.501/2020 - afastada a vedação disposta no *caput* do art. 42 da LRF - total de R\$72.567,38 (setenta e dois mil quinhentos e sessenta reais e trinta e oito centavos) - Tabela 6 - fl. 22-Peça 5.

Assim sendo, permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 no valor de R\$919.153,05 (novecentos e dezenove mil cento e cinquenta e três reais e cinco centavos) - Demais despesas – R\$502.594,27 + R\$416.558,78 -, conforme a seguir e Tabela 6, fl. 22 a 24-Peça 5:

Referência	Valor total (R\$)
Despesas administrativas	4.560,00
Despesas no combate à pandemia/fomento a economia	72.567,38
<u>Demais despesas</u> – contraídas até 30/04/2020	502.594,27
<u>Demais despesas</u> – contraídas a partir de 01/05/2020	416.558,78
Total	996.280,43

Ao aplicar o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” do referido exercício, no exame da forma de contratação das citadas “demais despesas” foi apurado que aquelas que foram decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período (até 30/04/2020) totalizaram o valor de R\$502.594,27 (quinhentos e dois mil quinhentos e noventa e quatro reais e vinte e sete centavos), enquanto que as que foram contraídas nele somaram o valor de R\$416.558,78 (quatrocentos e dezesseis mil quinhentos e cinquenta e oito reais e setenta e oito centavos) – Tabela 6, fl. 22 a 24-Peça 5.

Cabe destacar que, ao considerar o fato de que a análise das disponibilidades financeiras para acobertar as despesas contraídas a partir de 01/05/2020 (R\$416.558,78 – Tabela 6) deve ser realizada por fonte de recursos, tendo como referência as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

informações prestadas no SICOM foi apurado que os gastos totais inscritos em restos a pagar deste último exercício indicavam que seriam acobertados pelas seguintes fontes – Tabela 7 e 8, fl. 33-Peça 5:

Fonte de Recurso	Descrição	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total (R\$)	Tabelas Peça/SGAP
100	Recursos Ordinários	284.816,05	1.803.071,12	2.087.887,17	- Despesas afetas ao art. 42/LRF: Tabela 7, fl. 25-Peça 5 - Despesas não afetas ao art. 42/LRF: Tabela 8, fl. 26/32-Peça 5
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	3.000,00	269.318,42	272.318,42	
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	59.887,85	532.553,14	592.440,99	
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	0,00	35.793,00	35.793,00	
119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	0,00	6.615,55	6.615,55	
124	Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	0,00	67.769,54	67.769,54	
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	0,00	415,90	415,90	
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	0,00	15.599,28	15.599,28	
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	3.329,46	38.705,00	42.034,46	
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	56.485,42	164.858,12	221.343,54	
161	Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social (art. 5º, I, b, da LC n. 173/2020)	9.040,00	17.293,10	26.333,10	
Total		416.558,78	2.951.992,17	3.368.550,95	



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

2.1.1.2 - Da disponibilidade de caixa apurada ao final do exercício de 2020

Tendo como referência as informações prestadas pela Prefeitura a este Tribunal, via SICOM foi apurado que os recursos financeiros efetivamente transferidos para o exercício de 2021 somaram o valor de R\$3.191.496,09 (três milhões cento e noventa e um mil quatrocentos e noventa e seis reais e nove centavos), o qual se referia à seguinte composição, por fonte de recursos, conforme Tabela 9, fl. 34-Peça 5 (relatório de “Disponibilidade de Caixa para Cobertura dos Restos a Pagar do Exercício”):

Fonte de Recurso	Descrição	Disponibilidade de Caixa em 31/12/2020 (R\$)
100	Recursos Ordinários	969.147,51
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	11.458,98
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	15.496,44
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	88,67
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	(596.714,90)
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	88.584,50
119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	51.564,97
122	Transferências de Convênios Vinculados à Educação	1.720,43
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	20.065,12
124	Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	1.342.370,92
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	103.286,88
143	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	0,03
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	53.946,98
145	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	883,04
146	Outras Transferências de Recursos do FNDE	8.776,94
147	Transferência do Salário-Educação	49.072,55
153	Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	315.269,71
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	17.469,47
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	513.721,31
157	Multas de Trânsito	11,64
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	83.010,10
161	Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social (art. 5º, I, b, da LC n. 173/2020)	46.269,67
162	Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc)	13.463,14
192	Alienação de Bens	82.531,99
Total		3.191.496,09



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

No que tange aos compromissos assumidos pelo Executivo até o final do exercício de 2020 (também por fonte de recursos), relativos a despesas inscritas em restos a pagar de exercícios anteriores e os registros de depósitos de terceiros em poder transitório da Prefeitura (Tabela 10, fl. 35-Peça 5) e as despesas não afetas ao art. 42 da LRF (Tabela 8, fl. 26 a 32 da mesma Peça - subitem 2.1.1.1 deste relatório), foi apurado que tais débitos correspondiam aos seguintes montantes:

Fonte de Recurso	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (R\$)	Depósitos e Consignações (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total de Compromissos (R\$)
100	1.276.004,66	27.190,01	1.803.071,12	3.106.265,79
101	54.342,45	321.736,46	269.318,42	645.397,33
102	267.746,15	782.218,02	532.553,14	1.582.517,31
117	0,00	804,13	35.793,00	36.597,13
118	17.038,66	5.665,91	0,00	22.704,57
119	13.326,07	3.259,78	6.615,55	23.201,40
123	111.081,50	56,38	0,00	111.137,88
124	1.551.974,06	1.963,82	67.769,54	1.621.707,42
129	6.540,58	10.678,28	415,90	17.634,76
144	14.852,10	0,00	0,00	14.852,10
145	0,00	138,53	0,00	138,53
147	0,00	2.376,62	0,00	2.376,62
154	0,00	8.453,22	15.599,28	24.052,50
155	0,00	0,00	38.705,00	38.705,00
159	22.320,35	21.408,37	164.858,12	208.586,84
161	0,00	0,00	17.293,10	17.293,10
Total	3.335.226,58	1.185.949,53	2.951.992,17	7.473.168,28

Assim sendo, com a aplicação do entendimento desta Casa, relativo ao termo “disponibilidade de caixa” (valores disponíveis, excluídos os compromissos já assumidos), constatou-se que os montantes dos recursos à disposição ao final de 2020, por fonte de recursos, correspondiam aos seguintes valores:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa R\$	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	969.147,51	3.106.265,79	(2.137.118,28)
101	11.458,98	645.397,33	(633.938,35)
102	15.496,44	1.582.517,31	(1.567.020,87)
116	88,67	0,00	88,67
117	(596.714,90)	36.597,13	(633.312,03)
118	88.584,50	22.704,57	65.879,93



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

119	51.564,97	23.201,40	28.363,57
122	1.720,43	0,00	1.720,43
123	20.065,12	111.137,88	(91.072,76)
124	1.342.370,92	1.621.707,42	(279.336,50)
129	103.286,88	17.634,76	85.652,12
143	0,03	0,00	0,03
144	53.946,98	14.852,10	39.094,88
145	883,04	138,53	744,51
146	8.776,94	0,00	8.776,94
147	49.072,55	2.376,62	46.695,93
153	315.269,71	0,00	315.269,71
154	17.469,47	24.052,50	(6.583,03)
155	513.721,31	38.705,00	475.016,31
157	11,64	0,00	11,64
159	83.010,10	208.586,84	(125.576,74)
161	46.269,67	17.293,10	28.976,57
162	13.463,14	0,00	13.463,14
192	82.531,99	0,00	82.531,99
Total	3.191.496,09	7.473.168,28	(4.281.672,19)

2.1.1.3 - Das despesas inscritas em restos a pagar, contraídas nos dois últimos quadrimestres de 2020, sem a suficiente disponibilidade de caixa

Verificou-se que, conforme relatado no subitem 2.1.1.1 deste relatório, nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo de Guimarães na gestão 2017/2020 foram contraídas obrigações de despesas, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$416.558,78 (quatrocentos e dezesseis mil quinhentos e cinquenta e oito reais e setenta e oito centavos), as quais seriam quitadas com as fontes de recursos de n. 100, 101, 102, 155, 159 e 161, conforme a seguir discriminado na Tabela 7, fl. 25-Peça 5:

Fonte de Recurso	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
100	Recursos Ordinários	284.816,05
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	3.000,00
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	59.887,85
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	3.329,46
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	56.485,42
161	Auxílio Financeiro no Enfrentamento à Covid-19 para aplicação em Ações de Saúde e Assistência Social (art. 5º, I, b, da LC n. 173/2020)	9.040,00
Total		416.558,78



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Ao correlacionar tais despesas com as disponibilidades financeiras nas referidas fontes ao final do exercício de 2020, apuradas no subitem 2.1.1.2, foi constatado que para parte delas, nas quais foi indicado que seriam quitadas com as fontes de recursos 155 e 161, existiam recursos disponíveis para tanto, conforme assinalado na tabela a seguir:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(2.137.118,28)	284.816,05	284.816,05
101	(633.938,35)	3.000,00	3.000,00
102	(1.567.020,87)	59.887,85	59.887,85
155	475.016,31	3.329,46	0,00
159	(125.576,74)	56.485,42	56.485,42
161	28.976,57	9.040,00	0,00
Total	(3.959.661,36)	416.558,78	404.189,32

Desta forma, ao considerar o fato de que para as demais despesas os recursos apurados nas fontes de recursos indicadas não eram suficientes, ficou evidenciado que o valor total dos gastos remanescentes, de R\$404.189,32 (quatrocentos e quatro mil cento e oitenta e nove reais e trinta e dois centavos) - Tabela Apuração Final, fl. 36-Peça 5 -, foi contraído em afronta ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF:

2.1.2 - Objetos nos quais foi constatado

- Relatórios do SICOM/2020 e 2021.

2.1.3 - Critérios de auditoria

- *Caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000 - LRF;
- Consultas/TCE n. 660.552/2002, ratificada nas Consultas/TCE n. 751.506 e 885.864/2012, e n. 1.092.501/2020.

2.1.4 – Evidências

- Relatório de despesas inscritas em restos a pagar pela Prefeitura no exercício de 2020 – Tabela 1, fl. 03 a 09-Peça 5;
- Tabelas 2 a 6 - Demonstrativos analíticos de gastos inscritos em restos a pagar que demonstraram, por exclusões, a adequação delas ao termo “contrair obrigação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

de despesas nos dois últimos quadrimestres“ do exercício de 2020 – fl. 10 a 24-Peça 5;

- Tabelas 7 – Relação de despesas “contraídas” a partir de 01/05/2020 – fl. 25-Peça 7;
- Tabela 8 – Apuração do montante, por fonte de recursos, das despesas não afetas ao art. 42 da LRF – fl. 26 a 33-Peça 5;
- Demonstrativo das disponibilidades financeiras ao final do exercício de 2020 - SICOM/2020 - Tabela 9, fl. 34-Peça 5;
- Tabela 10 - Demonstrativo dos compromissos financeiros já assumidos ao final do exercício de 2020 (restos a pagar de exercícios anteriores, depósitos e despesas excluídas) - fl. 35-Peça 5;
- Tabela de Apuração Final – fl. 36-Peça 5.

2.1.5 - Causa provável

- Não identificada.

2.1.6 - Efeitos reais

- Comprometimento da execução financeira da Prefeitura nos exercícios subsequentes;
- Aumento do endividamento do Município sem a correspondente disponibilidade de recursos.

2.1.7 – Responsável

Adílio Alex dos Reis			
Qualificação	Conduta	Nexo de causalidade	Culpabilidade
Prefeito Municipal na gestão 2017/2020	Na qualidade de Chefe do Executivo, assumir obrigações nos dois últimos quadrimestres do final de seu mandato, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, sem a suficiente disponibilidade de caixa para tal efeito.	A realização das despesas na forma evidenciada, sem a manutenção da devida disponibilidade financeira para quitação delas, resultou no comprometimento da execução financeira dos exercícios subsequentes, bem como no aumento do endividamento municipal.	Era possível esperar que o agente público tivesse conhecimento das disposições contidas na LRF (art. 42, <i>caput</i>).



2.1.8 - Conclusão

O titular do Poder Executivo Municipal de Guimarães contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020), 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\$404.189,32 (quatrocentos e quatro mil cento e oitenta e nove reais e trinta e dois centavos), em desacordo com o disposto no *caput* do art. 42 da LRF.

2.1.9 - Proposta de encaminhamento

Propõe-se que seja determinada a citação do agente público indicado como responsável pelo achado, para manifestação acerca da ocorrência assinalada, na forma do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008.

Ressalte-se que o descumprimento da norma indicada 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.

3 - CONCLUSÃO

Realizado o presente trabalho de auditoria, constatou-se que:

- **Achado:** Nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020) o Chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu ao disposto no *caput* do art. 42 da Lei Complementar Nacional n. 101/2000;
- **Critério inobservado:** *caput* do art. 42 da LRF;
- **Valor total das despesas:** R\$404.189,32;
- **Responsável:** Senhor Adílio Alex dos Reis - Chefe do Executivo ao final da gestão 2017/2020;
- **Benefício da proposta de encaminhamento:** assegurar ao agente público indicado como responsável pelo achado o direito à defesa e ao contraditório



4 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, propõe-se a citação do Senhor Adílio Alex dos Reis, Prefeito do Município de Guimarães ao final da gestão 2017/2020, para manifestação acerca do achado de auditoria referenciado no subitem 2.1 deste relatório, nos termos do *caput* do art. 187 da Resolução n. 12/2008:

CAM/DCEM, 19 de outubro de 2021.

Woshington Carlos Nunes Batista

Analista de Controle Externo

TC 3191-4



5 – APÊNDICE I - Fundamentação legal

Legislação nacional:

- Lei Complementar Nacional n. 101/2000 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências;

Normas deste Tribunal:

- Consultas/TCMG n. 660.552/2002, 751.506 e 885.864/2012 e 1.092.501/2020.