



Processo n.: 1.107.705
Natureza: Auditoria
Órgão: Prefeitura Municipal de Ladainha
Exercício: 2020
Interessado: Walid Nedir Oliveira – Prefeito ao final do exercício de 2020

I – Do processo de Auditoria

Versam os presentes autos eletrônicos de auditoria de conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Ladainha, a qual teve por objetivo verificar os saldos de restos a pagar e as disponibilidades 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).

A referida auditoria foi realizada em cumprimento às disposições estabelecidas na Portaria DCEM n. 012/2021, Peça 3 do Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, em atendimento 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.

Os trabalhos de auditoria resultaram no relatório técnico anexado na Peça 6, assim como das Tabelas juntadas na Peça 5.

Na contextualização da auditoria, descrita na visão geral do objeto do relatório dela decorrente, fl. 06 e 07-Peça 6, foi ressaltado 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.

Foi registrado que, 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.

Foi afirmado que 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.



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

Foi registrado que 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, segundo relato efetuado, 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”*.

Foi informado que, 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 [...]”*.

Foi salientado que na citada pesquisa foi assinalado 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, foi informado que 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”*.

Foi frisado, ainda, que 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”*.

Quanto ao objetivo e a questão de auditoria, fl. 07 e 08-Peça 6, o Analista responsável informou que o 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 LRF, no tocante ao conceito de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do final do mandato.

Ressaltou 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/disponibilidades financeiras, 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.



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

No que se refere à metodologia adotada foi informado, fl. 08-Peça 6, que 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).

Foi registrado, também, que para a seleção do município foi utilizado como, parâmetro, 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.

Na elaboração do relatório de auditoria 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.

Foi informado que o volume de recursos fiscalizados correspondeu a R\$2.896.312,24 (dois milhões oitocentos e noventa e seis mil trezentos e doze reais e vinte e quatro centavos) e que 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.

Não item 4 do relatório de auditoria, fl. 22-Peça 6 foi proposta a citação do Senhor Walid Nedir Oliveira, Prefeito do Município de Ladainha ao final da gestão 2017/2020, para manifestação acerca do Achado de auditoria.

Por meio do despacho de 17/11/2021, Peça 08, o Exmo. Senhor Conselheiro-Substituto-Relator, Hamilton Coelho, determinou a citação do referido agente público, para que apresentasse justificativas e/ou documentos que julgasse pertinentes acerca do fato apontado no relatório técnico.

Em face de tal determinação o referido agente público juntou aos autos a peça defensiva anexada na Peça 10, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para reexame, conforme termo de 17/01/2022, fl. 02-Peça 12.



II - Do exame do apontamento realizado

Tendo como referência o Achado constante do relatório de auditoria e a manifestação de defesa apresentada, verificou-se que:

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

1.1 - Do apontamento técnico

O Analista informou, de início, fl. 09 a 11-Peça 6, 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*”.

Frisou 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*”.

Registrou 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.

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.



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

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, frisou que 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 “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, 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, informou que 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



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

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)

Salientou 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, o Analista informou que 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”.*

Assim sendo, frisou que para apuração da obediência ao art. 42 da LRF pelo Chefe do Executivo de Ladainha ao final da gestão 2017/2020, no último exercício de seu mandato, o exame foi realizado da seguinte forma:

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

Foi relatado, fl. 12 a 1- Peça 6, que de acordo com as informações prestadas pelo Município de Ladainha 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\$2.896.312,24 (dois milhões oitocentos e noventa e seis mil trezentos e doze reais e vinte e quatro centavos) - Tabela 1, fl. 03 e 04-Peça 5, cuja contabilização delas foi realizada nas seguintes naturezas de despesas, conforme Tabelas 2 e 3, fl. 05 e 06 da mesma Peça:

RESUMO DA TABELA 2 - EMPENHOS COM ELEMENTOS DE DESPESA NÃO CONSIDERADOS PARA O CÁLCULO DO ART. 42 DA LRF		
Elemento de Despesa	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
1	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares	26.025,79
3	Pensões do RPPS e do militar	25.674,32
4	Contratação por Tempo Determinado	429.838,20
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	986.227,88
13	Obrigações Patronais	322.857,46
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	220,00
Total		1.790.843,65



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

RESUMO DA TABELA 3 - EMPENHOS COM ELEMENTOS DE DESPESA CONSIDERADOS PARA O CÁLCULO DO ART. 42 DA LRF		
Elemento de Despesa	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
30	Material de Consumo	51.795,97
35	Serviços de Consultoria	7.000,00
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	483.625,81
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	308.655,22
51	Obras e Instalações	254.391,59
Total		1.105.468,59

Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
Resumo da tabela 2 - Empenhos com elementos de despesa não considerados para o cálculo do art. 42 da LRF	1.790.843,65
Resumo da tabela 3 - Empenhos com elementos de despesa considerados para o cálculo do art. 42 da LRF	1.105.468,59
Total Geral inscrito em Restos a Pagar (R\$)	2.896.312,24

Foi salientado que, conforme demonstrado, as despesas que totalizaram o valor de R\$1.790.843,65 (um milhão setecentos e noventa mil oitocentos e quarenta e três reais e sessenta 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.

O Analista frisou que, corrobora tal afirmação o fato de que, ao examinar os gastos apropriados a título de aposentadorias do RPPS, reserva remunerada e reformas dos militares, pensões do RPPS e do militar, contratação por tempo determinado, vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil, obrigações patronais e outros auxílios financeiros a pessoas físicas, 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\$1.105.468,59) apurou, 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\$494.702,76 (quatrocentos e noventa e quatro mil setecentos e dois reais e setenta e seis 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	494.702,76	Tabela 4 - fl. 07-Peça 5
A partir de 01/05/2020	610.765,83	Tabela 5 - fl. 08-Peça 5
Total	1.105.468,59	



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

Procedimento contínuo, verificou, ainda, que entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2020 (R\$610.765,83), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (folha de pagamento de funcionário) que também não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$1.625,56 (um mil seiscentos e vinte e cinco reais e cinquenta e seis centavos) - Tabela 6, fl. 09-Peça 5.

Assim sendo, segundo o Analista, permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 no valor de R\$609.140,27 (seiscentos e nove mil cento e quarenta reais e vinte e sete centavos) - Demais despesas - R\$451.731,67 + R\$157.408,60 -, conforme Tabela 6, fl. 09-Peça 5:

Referência	Valor total (R\$)
Despesas administrativas	1.625,56
Demais despesas	609.140,27
Total	610.765,83

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\$451.731,67 (quatrocentos e cinquenta e um mil setecentos e trinta e um reais e sessenta e sete centavos), enquanto que as que foram contraídas nele somaram o valor de R\$157.408,60 (cento e cinquenta e sete mil quatrocentos e oito reais e sessenta centavos) - Tabela 6, fl. 09-Peça 5.

Destacou que, ao considerar o fato de que a análise das disponibilidades financeiras para acobertar as despesas contraídas a partir de 01/05/2020 (R\$157.408,60 - Tabela 6) deve ser realizada por fonte de recursos, tendo como referência as 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, fl. 10-Peça 5, e Tabela 8, fl. 11 e 12 da mesma Peça:

Fonte de Recurso	Descrição	Despesas afetadas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas não afetadas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total (R\$)	Tabelas Peça/SGAP
100	Recursos Ordinários	123.270,76	1.023.060,21	1.146.330,97	
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	0,00	445.250,70	445.250,70	- Despesas afetadas ao art. 42/LRF: Tabela 7, fl. 10 Peça 5
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	32.790,21	631.219,36	664.009,57	
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	0,00	16.642,24	16.642,24	- Despesas não afetadas ao art. 42/LRF:



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

129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	0,00	58.956,78	58.956,78	Tabela 8, fl.11/12 Peça 5
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	1.347,63	0,01	1.347,64	
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	0,00	416.782,63	416.782,63	
190	Operações de Crédito Internas	0,00	146.991,71	146.991,71	
Total		157.408,60	2.738.903,64	2.896.312,24	

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

De acordo com o Analista responsável pela auditoria, fl. 15 a 18-Peça 6, 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\$1.030.942,55 (um milhão trinta mil novecentos e quarenta e dois reais e cinquenta e cinco centavos), o qual se referia à seguinte composição, por fonte de recursos, conforme Tabela 9, fl. 15-Peça 5 (relatório de “Disponibilidade de Caixa para Cobertura dos Restos a Pagar do Exercício”):

TABELA 9 - DISPONIBILIDADE BRUTA DE CAIXA EM 31/12/2020, POR FONTE DE RECURSOS		
Fonte de Recurso	Descrição	Disponibilidade de Caixa em 31/12/2020 (R\$)
100	Recursos Ordinários	24.159,32
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	(76,68)
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	246,72
106	Transferências de Recursos para o Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE)	31,35
112	Serviços de Saúde	168,24
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	187,97
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	298,85
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	1.340,91
119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	524,26
122	Transferências de Convênios Vinculados à Educação	60,15
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	482.302,27
124	Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	399.147,57
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	37.618,77
143	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	8.983,25
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	11.471,05
145	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	482,93
146	Outras Transferências de Recursos do FNDE	1.720,98
147	Transferência do Salário-Educação	4,15
153	Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	5.772,76
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	53.102,36
156	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	672,84
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	2.615,75
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)	29,59
190	Operações de Crédito Internas	71,10
192	Alienação de Bens	6,09
Total		1.030.942,55



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

Apurou que, 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. 16-Peça 5) e as despesas não afetadas ao art. 42 da LRF (Tabela 8, fl. 11 e 12 da mesma Peça), foi apurado que tais débitos correspondiam aos seguintes montantes:

TABELA 10 - COMPROMISSOS ASSUMIDOS PELA PREFEITURA, POR FONTE DE RECURSOS				
Fonte de Recurso	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (R\$)	Depósitos e Consignações (R\$)	Despesas não afetadas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total de Compromissos (R\$)
100	0,00	113.006,82	1.023.060,21	1.136.067,03
101	0,00	32.251,34	445.250,70	477.502,04
102	300,00	29.973,73	631.219,36	661.493,09
106	0,00	0,00	0,00	0,00
112	0,00	0,00	0,00	0,00
116	0,00	0,00	0,00	0,00
117	0,00	0,00	0,00	0,00
118	0,00	66.462,55	0,00	66.462,55
119	0,00	18.483,85	0,00	18.483,85
122	0,00	0,00	0,00	0,00
123	0,00	0,00	16.642,24	16.642,24
124	0,00	0,00	0,00	0,00
129	0,00	4.741,88	58.956,78	63.698,66
143	0,00	0,00	0,00	0,00
144	0,00	0,00	0,00	0,00
145	0,00	0,00	0,00	0,00
146	0,00	0,00	0,00	0,00
147	0,00	0,00	0,00	0,00
153	0,00	0,00	0,00	0,00
154	0,00	6.887,21	0,00	6.887,21
155	0,00	42.907,65	0,01	42.907,66
156	0,00	0,00	0,00	0,00
159	0,00	13.362,58	416.782,63	430.145,21
161	0,00	1.370,35	0,00	1.370,35
190	0,00	0,00	146.991,71	146.991,71
192	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	300,00	329.447,96	2.738.903,64	3.068.651,60

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

APURAÇÃO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA, POR FONTE DE RECURSOS			
Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa (R\$)	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	24.159,32	1.136.067,03	(1.111.907,71)
101	(76,68)	477.502,04	(477.578,72)
102	246,72	661.493,09	(661.246,37)
106	31,35	0,00	31,35
112	168,24	0,00	168,24
116	187,97	0,00	187,97
117	298,85	0,00	298,85
118	1.340,91	66.462,55	(65.121,64)
119	524,26	18.483,85	(17.959,59)
122	60,15	0,00	60,15
123	482.302,27	16.642,24	465.660,03



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

124	399.147,57	0,00	399.147,57
129	37.618,77	63.698,66	(26.079,89)
143	8.983,25	0,00	8.983,25
144	11.471,05	0,00	11.471,05
145	482,93	0,00	482,93
146	1.720,98	0,00	1.720,98
147	4,15	0,00	4,15
153	5.772,76	0,00	5.772,76
154	0,00	6.887,21	(6.887,21)
155	53.102,36	42.907,66	10.194,70
156	672,84	0,00	672,84
159	2.615,75	430.145,21	(427.529,46)
161	29,59	1.370,35	(1.340,76)
190	71,10	146.991,71	(146.920,61)
192	6,09	0,00	6,09
Total	1.030.942,55	3.068.651,60	(2.037.709,05)

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

O Analista verificou, fl. 19-Peça 6, que, conforme relatado no subitem 1.1.1 deste exame técnico, nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo de Ladainha na gestão 2017/2020 foram contraídas obrigações de despesas, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$157.408,60 (cento e cinquenta e sete mil quatrocentos e oito reais e sessenta centavos), as quais seriam quitadas com as fontes de recursos de n. 100, 102 e 155, conforme a seguir e discriminado na Tabela 7, fl. 10-Peça 5:

Fonte de Recurso	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
100	Recursos Ordinários	123.270,76
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	32.790,21
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	1.347,63
Total		157.408,60

Informou que, ao correlacionar tais despesas com as disponibilidades financeiras nas referidas fontes ao final do exercício de 2020, apuradas no subitem 1.1.2, foi constatado que, para aquelas em foi indicado que seriam quitadas com recursos da fonte 155, existiam recursos disponíveis para acobertá-las, conforme demonstrado a seguir:

APURAÇÃO DA INOBSERVÂNCIA AO ART. 42 DA LRF			
Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(1.111.907,71)	123.270,76	123.270,76
102	(661.246,37)	32.790,21	32.790,21
155	10.194,70	1.347,63	0,00
Total	(1.762.959,38)	157.408,60	156.060,97

Desta forma, ao considerar o fato de que para as demais despesas os recursos apurados nas fontes de recursos indicadas não eram suficientes, apontou que o valor total dos gastos remanescentes,



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

de R\$156.060,97 (cento e cinquenta e seis mil sessenta reais e noventa e sete centavos) - Tabela Apuração Final - fl. 17-Peça 5 -, foi contraído em afronta ao disposto no *caput* do art. 42 da LRF.

Ressalte-se que nos subitens 2.1.5 e 2.1.6 do relatório original foi informado, fl. 20-Peça 6, que não foi identificada a causa do achado e indicados, como efeitos reais dele, o comprometimento da execução financeira da Prefeitura nos exercícios subsequentes e o aumento do endividamento do Município sem a correspondente disponibilidade de recursos.

No subitem 2.1.9 foi registrado, ainda, fl. 21-Peça 6, que o descumprimento da norma indicada no relatório de auditoria 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.

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;

1.2 - Dos argumentos de defesa apresentados

Em suas considerações iniciais, o Defendente argumentou, como considerações gerais, fl. 02 e 03-Peça 10, que o reconhecimento do direito de defesa ampla ao Administrador, assegurado pela Constituição da República – CR/1988, é a oportunidade da constituição de provas e defesa técnica elaborada por profissional habilitado.

Frisou que para o bom desenvolvimento dos serviços públicos o planejamento é peça fundamental e indispensável para cumprimento dos ditames da Lei, sendo que todo planejamento é desenvolvido considerando a realidade e as particularidades de cada município, dentre elas a limitação de fornecedores, a qualidade da frota municipal, a qualificação de servidores e, principalmente, a disponibilidade de recursos financeiros.

Argumentou que compete ao Prefeito, nos termos da Lei Orgânica Municipal, dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, assim como adotar todas as medidas administrativas para promover os serviços prestados pela administração pública, que venham garantir a melhor qualidade de vida aos munícipes.

Asseverou que a aplicabilidade dos recursos deve obedecer ao princípio constitucional da eficiência, ou seja, reverter em benefício para a sociedade os tributos recolhidos aos cofres públicos e



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

algumas decisões tomadas pelo administrador são acertadas, justas e corretas, devido às circunstâncias do momento e da realidade do município.

Segundo o Defendente, os erros detectados no relatório de auditoria são considerados erros formais, perfeitamente sanáveis, o qual referenciou ensinamento doutrinário de José Nilo de Castro acerca de erros sanáveis.

Quanto ao mérito, ressaltou que com a edição da Lei Complementar Nacional n. 173/2020, foi aberta discussão sobre o verdadeiro alcance do art. 42 da LRF, que, segundo o Defendente, teve seus efeitos suspensos pela primeira Lei.

Alegou que, ao contrário do art. 21 da LRF, que merecia alterações de caráter permanente, o art. 42 foi objeto de suspensão de sua aplicabilidade quanto ao período da proibição de gastos nos últimos oito meses do mandato, para os quais não existissem recursos financeiros para enfrentá-los.

Segundo o Defendente, *“a controvérsia é se os recursos arrecadados só poderiam ser gastos no combate à pandemia ou haveria certa liberdade na sua destinação”*.

Ainda em sede de argumentação, afirmou que a citada Lei Complementar teria fixado duas condições, quais sejam:

“1. Instituição, nos termos do artigo 65, da Lei Complementar nº 101, de 2000, de programa de enfrentamento ao Coronavírus-SARS-CoV-2 (COVID-19) com duração exclusiva para o ano de 2020.

2. Durante o estado de calamidade pública ficam afastadas e dispensadas as disposições da referida Lei Complementar e de outras leis complementares, leis, decretos, portarias e outros atos normativos que tratem:

Art. 3 -

I - ...

II - ...

§ 1º O disposto neste artigo:

I – aplicar-se-á exclusivamente aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento deste Programa ou de convênios vigentes durante o estado de calamidades ... “

Asseverou que a leitura isolada e depois conjunta desses dispositivos deixaria claro que a Lei Complementar Nacional n. 173/2020 produziu efeitos exclusivamente no exercício de 2020 e, em princípio, por conta do estado de calamidade decretado.

Destacou que a interpretação que se fazia era a de que os benefícios da dispensa das exigências do art. 42 só prevaleceriam nos gastos com o enfrentamento da pandemia, o que não foi tarefa fácil a identificação dos gastos diretos e indiretos decorrentes da COVID-19, haja vista que, na visão dele, esse programa não foi destinado somente à luta contra a doença.



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

Nessa toada, citou o art. 5º da Lei Complementar n. 173/2020, para reforçar sua ideia de que os valores transferidos, conforme o citado dispositivo, seriam usados em ações de enfrentamento à COVID-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

Afirmou que o auxílio financeiro teria dois destinos que, o primeiro para o combate da pandemia e o outro para a mitigação de seus efeitos financeiros, sugerindo que se tratava da perda de arrecadação.

Argumentou que, para corroborar a ideia de que a norma jurídica pode ser flexibilizada, a regra citada significaria que “ *a prioridade é em favor da pandemia, mas, ao tratar da mitigação de seus efeitos, autoriza a utilização para qualquer outra despesa e aí cabe a **liquidação de Restos a Pagar e despesas contraídas nos últimos oito meses de mandato*** ”.

O Defendente ressaltou que, no caso do Município de Ladainha, existia um histórico de demanda nas ações de saúde, superior à capacidade de financiamento, o significaria dizer que ao longo dos anos ele teria aplicado recursos acima da exigência constitucional em tal área, conforme disposto da Lei Complementar Nacional n. 141/2012, ou seja, 19,72% em 2017, 25,54% em 2018, 23,25% em 2019 e 20,70% em 2020.

Alegou que a fonte de financiamento das ações de saúde, em atendimento à Lei Complementar n. 141/2012, seria a fonte 100 - Recursos Ordinários -, o qual ressaltou que, com o aumento da demanda nas ações de saúde, seria natural que o financiamento das despesas custeadas com a citada fonte ficasse prejudicado.

Reiterou a informação de que essa situação não se tratava de planejamento ou provisionamento e, sim, de prioridade, e alegou que aplicou em ações de saúde no exercício de 2020 o valor de R\$1.306.481,96 (um milhão trezentos e seis mil quatrocentos e oitenta e um reais e noventa e seis centavos), valor que, segundo ele, impactou nos saldos necessários para cobrir as despesas inscritas em restos a pagar provenientes da fonte 100 (no valor de R\$156.060,97), considerado os restos da fonte 102 (R\$ 32.790,21), haja vista ser a fonte 100 a origem de financiamento.

Ainda em sede de argumentação, afirmou que a aplicação a maior que o exigido, conforme citado ao longo dos anos, teria sido uma máxima no Município de Ladainha, e nestes anos, o gestor teria promovido a redução ao limite aceitável, evitando extrapolamento na aplicação em ações de saúde, mas que não seria o suficiente para não afetar o montante necessário para cobrir as despesas contratadas nos últimos quatro meses do último ano da gestão 2017/2020.

Reiterou a afirmação de que tal fato seria, sob o entendimento que da Lei Complementar n. 173/2020, enquanto durar a situação de calamidade nos entes públicos seriam dispensados os limites e



afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos art. 35, 37 e 42 da LRF, bem como o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta última Lei, desde que os recursos arrecadados fossem destinados ao combate à calamidade pública.

Aduziu que juntou ao entendimento deste mandamento o princípio da competência da geração das receitas, uma vez que a programação de repasse das cotas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, ocorre de 10 em 10 dias, ou seja, a arrecadação do período de 1 a 10, repasse até dia 20, a arrecadação de 11 a 20, repasse até dia 30, e a arrecadação de 21 a 30(31), até dia 10 do mês seguinte.

Desta forma, assinalou que ao considerar a competência da geração da receita, o repasse do Cota Parte do FPM do Município de Ladainha, realizado em 08/01/2021 (R\$931.891,83), tendo como período de competência da os dias 21 a 31/12/2020, as despesas inscritas em restos a pagar no valor de R\$156.060,97, apontadas no relatório de auditoria, estariam lastreadas naquelas receitas, não gerando débito financeiro para o período de competência a partir de janeiro de 2021.

Em sede de conclusão, requereu que fossem considerados os argumentos apresentados e que “... esta Egrégia Corte de Contas que releve as considerações inseridas pelo Órgão Técnico, e que seja considerada como regular a divergência ora justificada do Município de Ladainha, referente Auditoria de Contabilidade realizada pela Coordenadoria de Auditoria dos Municípios”.

1.3 – Da análise dos argumentos de defesa apresentados

- Considerações iniciais

- Mérito

Inicialmente, quanto às considerações iniciais suscitadas na peça defensiva pelo Defendente, entende-se que foram dispensáveis as alegações realizadas.

Corroborar tal afirmativa o fato de que, de acordo com Manual de Orientação ao Setor Público, editado pela Secretaria da Controladoria Gestão do Estado de Pernambuco, quanto à boa gestão dos recursos públicos a “*Administração Pública, a ser exercida pelo Gestor, deve zelar pela correta aplicação e gerenciamento dos recursos públicos, na forma da lei, cabendo, ainda, observar a supremacia do interesse público, bem como os princípios aplicáveis à Administração Pública, em especial os relacionados no Art. 37 da Constituição Federal de 1988¹*”, princípios também dispostos no *caput* do art. 13 da Constituição Estadual de 1989².

¹ Disponível em: < <https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Manual-de-orienta%C3%A7%C3%B5es-e-obriga%C3%A7%C3%B5es-do-gestor-p%C3%ABAblico.pdf> >. Acesso em 24 de janeiro de 2022.

² Disponível em: < <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf> >. Acesso em 24 de janeiro de 2022.



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

Art. 13 – A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.

Registre-se, ainda, que a disposição contida no § 1º do art. 1º da LRF estabelece que “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*”, sendo assim, é notório o dever do gestor de prezar pela boa guarda dos recursos públicos a ele confiados.

Quanto ao argumento do Defendente de que o erro apontado no relatório de auditoria se trata de falha formal, razão não assiste a ele, pois a apuração realizada decorre de atos administrativos praticados ao final do exercício de 2020, os quais, salvo esclarecimentos confirmados nesta análise, não são passíveis de saneamento no presente exercício (2022).

No que se refere às questões de mérito, o Defendente objetivou suscitar dúvida quanto à forma da aplicação dos recursos transferidos pela União aos municípios no exercício de 2020, em decorrência da Lei Complementar Nacional n 173/2020 (art. 5º), se eram destinados a gastos exclusivos com a saúde ou se haveria liberdade de aplicação.

Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais) para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;

b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;

§ 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea “a”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:

I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;

II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

§ 2º Os recursos previstos no inciso I, alínea “b”, inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no SUS e no Suas, serão distribuídos de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. [...]



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

Ressalte-se que a dúvida do Defendente já foi esclarecida por este Tribunal na resposta à Consulta n 1.092.501/2020, na qual, embora tenha sido constatado que o texto inserido na LRF seja “abstrato”, com base em normas federais editadas ficou evidenciado que “... o enfrentamento à calamidade pública decorrente do coronavírus, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/20, perpassa não apenas as ações de saúde, estritamente consideradas, mas alcança também outros setores que sofreram de forma direta as repercussões das severas medidas de contenção da contaminação, levando à paralisação ou à sensível redução de atividades produtivas e de serviços”. (grifou-se)

Foi registrado na resposta à Consulta que “nesses casos, embora não tratem de saúde pública, as atividades suportaram as consequências do estado de calamidade, cujo combate há de ser igualmente abarcado pelo conceito legal para fins de adoção do regime fiscal extraordinário, a fim de manter a sustentabilidade econômica, resguardada em todos os casos a motivação para caracterizar o nexu com o cumprimento do Decreto Legislativo nº 06/20”. (grifou-se)

Cabe registrar que, para tal condição, nos termos da consulta foi registrado que “...desde que haja regular justificativa, em que esteja demonstrada a relação dessa atuação com a mitigação dos efeitos sociais e financeiros advindos da pandemia”.

Observou-se que, quanto às afirmações do Defendente de que não foi tarefa fácil identificar as despesas que tinham adequação com as hipóteses de suspensão dos efeitos do art. 42 da LRF a elas, o argumento evidencia, de forma clara, que a Administração não interpretou de forma adequada as regras da Lei Complementar n. 173/2020, especialmente quanto aos gastos que tenham sido realizados para mitigação dos efeitos da pandemia, além dos serviços de saúde.

No que tange à possibilidade de flexibilização dos efeitos do citado dispositivo legal para as despesas inscritas em restos a pagar de 2020, foi dispensável tal alegação, uma vez que no subitem 2.1.1 do relatório de auditoria, fl. 09 a 11-Peça 6, foram descritas as condições, na forma da orientação exarada na Consulta n. 1.092.501/2020, cujo entendimento foi aplicado no exame realizado.

Conforme registrado pelo Analista responsável pela auditoria, após proceder a exclusões da análise os valores de despesas inscritas em restos a pagar do exercício de 2020, contabilizadas em naturezas de despesas não adequadas ao termo “contrair obrigação de despesas” (R\$1.790.843,65), as escrituradas anteriormente a 01/05/2020 (R\$494.702,76) e as destinadas à manutenção contínua do órgão (R\$1.625,56), do montante remanescente (R\$609.140,27) o valor de despesas de R\$451.731,67 (quatrocentos e cinquenta e um mil setecentos e trinta e um reais e sessenta e sete centavos) foi identificado como que gastos contraídos até 30/04/2020.



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

Registre-se que a análise específica da forma e data em que as despesas analisadas foram “contraídas” pela Administração foi demonstrada na Tabela 6, fl. 9-Peça 5, não tendo sido evidenciado nos registros do SICOM (especificações dos empenhos) que alguma das demais tenham sido realizadas para o enfrentamento da pandemia, conforme relatórios analíticos de fl. 18 a 39 da mesma Peça.

A título de informação, registra-se, para que as despesas fossem consideradas destinadas ao combate à calamidade pública seria necessário que o jurisdicionado identificasse no histórico das notas de empenho, com as palavras “**COVID19**”, “**COVID**” ou “**Coronavírus**”, as despesas contraídas para esse fim, conforme orientação consignada no item 3 do Comunicado n. 12/2020 SICOM a saber:

COMUNICADO SICOM N. 12/2020³

(...)

3.Ratificamos a recomendação da Nota Técnica n. 12774/2020/ME para que seja criado programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas ao Covid-19, para facilitar tanto a gestão dos recursos como a futura prestação de contas, nas situações em que for possível. Entretanto, para identificação de todas as despesas executadas no combate à pandemia do coronavírus no Sicom, todos os empenhos encaminhados devem conter, no campo “especificação Empenho” correspondente ao histórico do empenho, a palavra “COVID19”, “COVID” ou “Coronavírus”.(g.n)

Destaque-se que foram inadequadas as referências realizadas pelo Defendente, relativas à aplicação de recursos nas ações e serviços de saúde em percentuais acima das receitas decorrentes de impostos e transferências (15%), na forma do art. 7º da Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da CR/1988, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios naquelas ações, estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

³ Disponível em: <https://portalsicom1.tce.mg.gov.br/comunicado/comunicado-sicom-n-12-2020/>



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

Registre-se que tais limites 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, conforme já informado no relatório de auditoria.

De outra forma, foi equivocada a afirmação do Defendentes de que a fonte de recursos utilizada para acobertar o financiamento das ações de saúde seria a de n. 100 - Recursos Ordinários.

Ressalte-se que no Anexo III da INTC n. 05/2011, deste Tribunal, é estabelecida a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira, aplicável aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta dos Municípios.

De acordo com a referida INTC, a fonte de recursos 102 é a utilizada para a contabilização de receitas decorrentes de “Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde”, sejam eles de exercícios correntes ou de exercícios anteriores.

No que tange à alegação do Defendente quanto à possibilidade de consideração da arrecadação de recursos do FPM do primeiro decêndio do mês de janeiro de 2021, para acobertar as despesas apontadas no exame técnico desta Casa, tal matéria já foi objeto de manifestação por parte deste Tribunal na resposta à Consulta n. 751.506 (Sessão Plenária de 27/06/2012) formulada pelo então Presidente da AMM.

Naquela consulta o referido agente público indagou a este Tribunal se o Executivo poderia pagar despesas, tais como a folha de pagamento de mês de dezembro, com a receita do dia dez de janeiro do ano seguinte, e se, caso tal procedimento fosse correto, como proceder em ano eleitoral, já que o chefe do executivo não pode assumir despesas sem saldo financeiro para o próximo exercício, cuja tese acordada foi a seguinte:

1 - 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.

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



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

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”).

3 – Não sendo legítima a despesa assumida ao final do mandato do gestor, tanto no aspecto legal quanto financeiro, este pode vir a ser responsabilizado, nos termos do § 4º do art. 59 da Lei 4.320/64, podendo também incorrer em crime contra as finanças públicas, nos termos do art. 359-C da Lei 10.028/2000. (grifou-se)

Desta forma, no entendimento exarado foi realizada distinção da forma de contabilização das receitas futuras do FPM, ao final de determinado exercício, no qual os valores devem ser registrados apenas no sistema patrimonial, cujo ingresso, a ser registrado de forma orçamentária, somente deve ocorrer no exercício efetivo da arrecadação, ou seja, obedecer ao regime de caixa, na forma do inciso I do art. 35 da Lei Nacional n. 4.320/1964 c/c o inciso II do art. 50 da LRF, motivo pelo tal precedente evidencia a improcedência do argumento do Defendente.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas;

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

Diante de todo o exposto, esta Unidade Técnica conclui que as alegações de defesa apresentadas não esclareceram a ocorrência assinalada no relatório técnico, cuja conclusão deve permanecer como inicialmente relatada.

Ressalte-se, ainda, que a utilização dos registros disponibilizados pela prefeitura na apuração realizada nestes autos, como os correspondentes aos da contabilidade municipal, tem fundamento nas disposições contidas na INTC n. 10, de 01/01/2012, que trata da remessa, pelos municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do SICOM.

No *caput* e no inciso I do art. 5º da citada INTC é disposto que “*as informações mensais referentes à execução orçamentária e financeira deverão ser enviadas ao Tribunal por meio do Portal do SICOM [...]*”, pelo “... *Prefeito Municipal*”, motivo pelo qual não há de se questionar a utilização das informações do SICOM nos procedimentos da auditoria realizada por esta Coordenadoria na Prefeitura de Ladainha, ora em reexame.



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

Já no art. 7º é estabelecido que “*os titulares dos órgãos e das entidades mencionados no artigo 5º desta Instrução são responsáveis pelos documentos e informações prestados e por eles responderão pessoalmente, caso venham a ser apuradas divergências ou omissões*”.

III - Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as justificativas apresentadas pelo Senhor Walid Nedir Oliveira, Prefeito de Ladainha ao final do exercício de 2020, as quais não esclareceram o apontamento efetuado no relatório de auditoria, que foi a ele atribuído da seguinte forma:

- Item 1 – na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal não obedeceu à regra disposta no *caput* do art. 42 da LRF, haja vista que contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigações de despesas 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\$156.060,97 (cento e cinquenta e seis mil sessenta reais e noventa e sete centavos).

Cabe reiterar a informação constante do relatório original de que o descumprimento da referida norma 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.

À consideração superior.

CAM/DCEM, 10 de fevereiro de 2022.

Woshington Carlos Nunes Batista
Analista de Controle Externo
TC 3191-4