



Processo n.: 1.109.998
Natureza: Auditoria
Órgão: Prefeitura Municipal de Paula Cândido
Exercício: 2020
Interessado: Marcelo Rodrigues da Silva - Prefeito ao final do exercício de 2020

I - Do processo de Auditoria

Versam os presentes autos sobre auditoria de conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Paula Cândido, 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, cuja Chefia estava a cargo do Senhor Marcelo Rodrigues da Silva, 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 7, assim como das tabelas juntadas nas Peças 5 e 6.

Na contextualização da auditoria, descrita na visão geral do objeto do relatório dela decorrente, fl. 06 e 07-Peça 7, 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 7, 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/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.



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 7, 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\$1.855.759,83 (um milhão oitocentos e cinquenta e cinco mil setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e três 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 7, foi proposta a citação do Senhor Marcelo Rodrigues da Silva, Prefeito do Município de Paula Cândido ao final da gestão 2017/2020, para manifestação acerca do Achado de auditoria.

Por meio do despacho de 16/11/2021, Peça 9, o Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, Cláudio Terrão, 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 então Prefeito juntou aos autos a peça defensiva de fl. 01 a 06-Peça 16, acompanhada dos documentos anexados de fl. 07 a 36 da mesma Peça, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para reexame, conforme termo de 23/02/2022, fl. 02-Peça 17.



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 responsável pela auditoria informou, de início, fl. 09 a 11-Peça 7, 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 Paula Cândido na 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 2017/2020

Foi relatado, fl. 12 a 15-Peça 7, que de acordo com as informações prestadas pelo Município de Paula Cândido 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\$1.855.759,83 (um milhão oitocentos e cinquenta e cinco mil setecentos e cinquenta e nove reais e oitenta e três centavos) - Tabela 1, fl. 03 a 05-Peça 5, cuja contabilização delas foi realizada nas seguintes naturezas de despesas, conforme Tabelas 2 e 3, fl. 06 a 09 da mesma Peça:

Elemento de Despesa	Descrição – Tabela 2, fl. 06-Peça 5	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
1	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares	44.250,36
4	Contratação por Tempo Determinado	77.010,08
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	409.320,77
13	Obrigações Patronais	29.912,70
14	Diárias - Civil	2.135,60
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização	74.655,29
93	Indenizações e Restituições	10.503,70
Subtotal		647.788,50



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

Elemento de Despesa	Descrição – Tabela 3, fl. 07 a 09-Peça 5	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
30	Material de Consumo	326.372,73
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita	2.000,00
35	Serviços de Consultoria	24.246,60
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	35.457,30
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	392.675,45
40	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – Pessoa Jurídica	2.000,00
51	Obras e Instalações	231.587,25
52	Equipamentos e Material Permanente	193.632,00
Subtotal		1.207.971,33
Total		1.855.759,83

Afirmou que, conforme demonstrado, as despesas que totalizaram o valor de R\$647.788,50 (seiscentos e quarenta e sete mil setecentos e oitenta e oito reais e cinquenta 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.

Salientou que, corrobora tal afirmação o fato de que, ao examinar os gastos apropriados a título de aposentadorias, contratações de pessoal por tempo determinado, vencimentos e vantagens, obrigações patronais, diária civil, outras despesas com pessoal 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\$1.207.971,33) 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\$221.099,20 (duzentos e vinte e um mil noventa e nove reais e vinte 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	221.099,20	Tabela 4 – fl. 10-Peça 5
A partir de 01/05/2020	986.872,13	Tabela 5 – fl. 11/13-Peça 5
Total	1.207.971,33	

Procedimento contínuo, verificou, ainda, que entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2020 (R\$986.872,13), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (publicações de atos e contratações de pessoal) que também não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos



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

quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$120.149,86 (cento e vinte mil cento e quarenta e nove reais e oitenta e seis centavos) - Tabela 6, fl. 14-Peça 5.

Do mesmo modo, no exame das despesas relacionadas na Tabela 5 foi constatada a ocorrência de gasto cuja descrição da NE (1837) indicou que foi destinada ao combate à pandemia, o que possibilita a adequação dela 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 - valor de R\$1.031,00 - Tabela 6 - fl. 14-Peça 5.

Assim sendo, permaneceu como objeto de exame o montante de despesas inscritas em restos a pagar de 2020 no valor de R\$865.691,27 (oitocentos e sessenta e cinco mil seiscientos e noventa e um reais e vinte e sete centavos) - Demais despesas -, conforme a seguir e Tabela 6, fl. 14 a 17-Peça 5:

Referência	Valor total (R\$)
Despesas administrativas	120.149,86
Despesas no combate à pandemia/fomento a economia	1.031,00
Demais despesas – contraídas até 30/04/2020	340.881,44
Demais despesas – contraídas a partir de 01/05/2020	524.809,83
	865.691,27
Total	986.872,13

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” apurou que uma delas (NE 1002923) foi decorrente de contrato pactuado anteriormente ao citado período (até 30/04/2020), no valor de R\$340.881,44 (trezentos e quarenta mil oitocentos e oitenta e um reais e quarenta e quatro centavos), enquanto que as que foram contraídas nele somaram o valor de R\$524.809,83 (quinhentos e vinte e quatro mil oitocentos e nove reais e oitenta e três centavos) - Tabela 6, fl. 14 a 17-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\$524.809,83 - 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. 18 e 19, e Tabela 8, fl. 20 a 22-Peça 5:



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

Fonte de Recurso	Descrição	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total (R\$)
100	Recursos Ordinários	414.574,28	469.776,31	884.350,59
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	4.760,20	3.648,13	8.408,33
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	18.040,15	247.777,94	265.818,09
106	Transferências de Recursos para o Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE)	3.020,85	0,00	3.020,85
108	Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM)	0,00	180,00	180,00
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	20.413,10	0,00	20.413,10
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	51.084,00	0,00	51.084,00
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	0,00	48.312,27	48.312,27
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	161,66	0,00	161,66
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	933,79	0,00	933,79
146	Outras Transferências de Recursos do FNDE	0,00	193.632,00	193.632,00
147	Transferência do Salário-Educação	0,00	1.320,00	1.320,00
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	3.676,99	19.055,00	22.731,99
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	0,00	7.150,00	7.150,00
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	7.938,59	159.595,10	167.533,69
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)	206,22	0,00	206,22
190	Operações de Crédito Internas	0,00	180.503,25	180.503,25
Total		524.809,83	1.330.950,00	1.855.759,83

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 7, 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\$522.370,80 (quinhentos e vinte e dois mil trezentos e setenta reais e oitenta centavos), o qual se referia à seguinte composição, por fonte de recursos, conforme Tabela 9, fl. 24-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	(111.577,45)
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	2.723,52
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	18.409,01
103	Contribuição para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS): Patronal, dos Servidores, Compensação Financeira	0,00
106	Transferências de Recursos para o Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE)	8,98
108	Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM)	(169,55)
112	Serviços de Saúde	751,93
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	(123,34)
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	181.738,53
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	67.951,59



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

119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	(42.145,92)
122	Transferências de Convênios Vinculados à Educação	5.693,64
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	120,32
124	Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	130.903,86
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	5.195,98
142	Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social	0,00
143	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	0,00
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	34,17
145	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	0,00
146	Outras Transferências de Recursos do FNDE	10.946,62
147	Transferência do Salário-Educação	4.334,45
153	Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	3.849,15
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	30.880,33
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	62.482,46
156	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	303,26
157	Multas de Trânsito	278,77
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	(49.274,01)
160	Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção	7.181,95
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)	10.479,93
162	Transferência de Recursos para aplicação em Ações Emergenciais de Apoio ao Setor Cultural (Lei Aldir Blanc)	737,69
190	Operações de Crédito Internas	180.503,25
192	Alienação de Bens	151,68
193	Outras Receitas Não Primárias	0,00
212	Serviços de Saúde	0,00
229	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	0,00
253	Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	0,00
256	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	0,00
257	Multas de Trânsito	0,00
Total		522.370,80

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 e as despesas não afetadas ao art. 42 da LRF (Tabela 10, fl. 25-Peça 5 - subitem 2.1.1.1 deste relatório), apurou que tais débitos correspondiam aos seguintes montantes:

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	283.166,53	104.644,29	469.776,31	857.587,13
101	50.778,77	285,12	3.648,13	54.712,02
102	133.593,77	14.440,01	247.777,94	395.811,72
106	0,00	0,00	0,00	0,00
108	0,00	0,00	180,00	180,00
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	0,00	48.312,27	48.312,27
119	14.545,57	6.664,83	0,00	21.210,40
122	86.989,46	0,00	0,00	86.989,46
123	0,00	0,00	0,00	0,00
124	333.925,19	0,00	0,00	333.925,19
129	2.649,24	102,98	0,00	2.752,22
144	2.764,80	0,00	0,00	2.764,80
145	500,00	0,00	0,00	500,00
146	0,00	0,00	193.632,00	193.632,00
147	48,81	0,00	1.320,00	1.368,81
153	0,00	0,00	0,00	0,00
154	0,00	6.843,75	19.055,00	25.898,75



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

155	0,00	355,70	7.150,00	7.505,70
156	280,00	0,00	0,00	280,00
157	0,00	0,00	0,00	0,00
159	102.953,19	2.200,59	159.595,10	264.748,88
160	0,00	0,00	0,00	0,00
161	0,00	671,11	0,00	671,11
162	0,00	0,00	0,00	0,00
190	0,00	0,00	180.503,25	180.503,25
192	0,00	0,00	0,00	0,00
253	0,00	2.106,17	0,00	2.106,17
Total	1.012.195,33	138.314,55	1.330.950,00	2.481.459,88

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:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa R\$	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	(111.577,45)	857.587,13	(969.164,58)
101	2.723,52	54.712,02	(51.988,50)
102	18.409,01	395.811,72	(377.402,71)
106	8,98	0,00	8,98
108	(169,55)	180,00	(349,55)
112	751,93	0,00	751,93
116	(123,34)	0,00	(123,34)
117	181.738,53	0,00	181.738,53
118	67.951,59	48.312,27	19.639,32
119	(42.145,92)	21.210,40	(63.356,32)
122	5.693,64	86.989,46	(81.295,82)
123	120,32	0,00	120,32
124	130.903,86	333.925,19	(203.021,33)
129	5.195,98	2.752,22	2.443,76
144	34,17	2.764,80	(2.730,63)
145	0,00	500,00	(500,00)
146	10.946,62	193.632,00	(182.685,38)
147	4.334,45	1.368,81	2.965,64
153	3.849,15	0,00	3.849,15
154	30.880,33	25.898,75	4.981,58
155	62.482,46	7.505,70	54.976,76
156	303,26	280,00	23,26
157	278,77	0,00	278,77
159	(49.274,01)	264.748,88	(314.022,89)
160	7.181,95	0,00	7.181,95
161	10.479,93	671,11	9.808,82
162	737,69	0,00	737,69
190	180.503,25	180.503,25	0,00
192	151,68	0,00	151,68
253	0,00	2.106,17	(2.106,17)
Total	522.370,80	2.481.459,88	(1.959.089,08)

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 e 20-Peça 7, que conforme relatado no subitem 1.1.1 deste relatório, nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo de Paula Cândido na gestão 2017/2020 foram contraídas obrigações de despesas, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$524.809,83 (quinhentos e vinte e quatro mil oitocentos



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

e nove reais e oitenta e três centavos), as quais seriam quitadas com as fontes de recursos de n. 100, 101, 102, 106, 116, 117, 129, 144, 154, 159 e 161, conforme a seguir e discriminado nas Tabelas 7, fl. 18 e 19-Peça 5:

Fonte de Recurso	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
100	Recursos Ordinários	414.574,28
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	4.760,20
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	18.040,15
106	Transferências de Recursos para o Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE)	3.020,85
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	20.413,10
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	51.084,00
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	161,66
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	933,79
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	3.676,99
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	7.938,59
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)	206,22
Total		524.809,83

Ao correlacionar tais despesas com as disponibilidades financeiras nas referidas fontes ao final do exercício de 2020, apuradas no subitem 1.1.2, constatou que para parte das despesas, nas quais foi indicado que seriam quitadas com as fontes de recursos 106, 117, 129, 154 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	(969.164,58)	414.574,28	414.574,28
101	(51.988,50)	4.760,20	4.760,20
102	(377.402,71)	18.040,15	18.040,15
106	8,98	3.020,85	3.011,87
116	(123,34)	20.413,10	20.413,10
117	181.738,53	51.084,00	0,00
129	2.443,76	161,66	0,00
144	(2.730,63)	933,79	933,79
154	4.981,58	3.676,99	0,00
159	(314.022,89)	7.938,59	7.938,59
161	9.808,82	206,22	0,00
Total	(1.516.450,98)	524.809,83	469.671,98

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\$469.671,98 (quatrocentos e sessenta e nove mil seiscientos e setenta e um reais e noventa e oito centavos) - Tabela Apuração Final, fl. 26-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. 21-Peça 7, que não foi identificada a causa do achado e indicados, como efeitos reais dele, o comprometimento da



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

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. 22-Peça 7, 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

Segundo o Defendente, Peça 16, as despesas foram executadas de acordo com a expectativa de recebimento dos créditos que já haviam sido previstos para repasses ao Município.

Salientou que, para as fontes de recursos 100 (Recursos Ordinários), 101 (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação) e 102 (Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde), o Fundo de Participação dos Municípios - FPM é repassado em decêndios e que o repasse do dia dez é referente ao período de arrecadação do dia 21 até o final do mês anterior (Lei Complementar Nacional n. 1989 - art. 4º).

Assim, de acordo com o entendimento dele, o valor recebido no dia 10/01/2021 corresponderia à competência de dezembro de 2020.

Frisou que, neste mesmo entendimento, o recebimento do ICMS no dia cinco de janeiro se refere à apuração da semana anterior, ou seja, última semana de 2020.

Neste sentido, alegou que o Município auferiu, até o dia 10/01/2021, receitas oriundas do de tais origens, que pertenciam ao exercício de 2020, as quais corresponderam ao montante de R\$533.979,29 (quinhentos e trinta e três mil novecentos e setenta e nove reais e vinte e nove centavos), valor este superior ao total das despesas inscritas em restos a pagar nas mencionadas fontes.

Quanto às despesas inscritas em restos a pagar na fonte 106 - Transferências de Recursos para o Programa Estadual de Transporte Escolar (PTE) -, o Defendente asseverou que tal programa foi instituído pela Lei Estadual n. 21.777/2015 e tem como principal objetivo a transferência direta de



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

recursos aos municípios mineiros que dele participam, para o custeio do transporte dos alunos da rede estadual de ensino, residentes na zona rural, transferidos em dez parcelas aos municípios.

Ressaltou que a transferência dos recursos por parte do Estado para o programa de transporte escolar, efetuado pela Secretaria de Estado de Educação - SEE, previa o total de R\$439.976,08 (quatrocentos e trinta e nove mil novecentos e setenta e seis reais e oito centavos), conforme informado no site daquela Pasta (indicação, fl. 03-Peça 16).

Entretanto, argumentou que, conforme informado no SICOM, o valor repassado correspondeu a R\$246.265,71 (duzentos e quarenta e seis mil duzentos e sessenta e cinco reais e setenta e um centavos), restando um saldo de R\$193.710,37 (cento e noventa e três mil setecentos e dez reais e setenta e sete centavos).

Assim, segundo ele, o Município não recebeu os recursos previstos de forma integral, o qual registrou que, com o propósito de manter o equilíbrio orçamentário e financeiro, o valor deixado em restos a pagar, sem a disponibilidade financeira, somou o valor de R\$3.011,87 (três mil onze reais e oitenta e sete centavos), correspondente a 1,55% da diferença entre o valor previsto a ser repassado e o efetivamente transferido pelo Estado, sendo considerado insignificante.

No que se refere às despesas inscritas na fonte 116 - Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) -, o Defendente pontou que elas trataram da aquisição de pneus para manutenção de maquinários usados na limpeza e manutenção das estradas vicinais, cujo valor inscrito em restos a pagar não é expressivo, que resulte em descontrole orçamentário e financeiro nas contas de governo.

Quanto às despesas inscritas na fonte 144 - Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) -, alegou que durante todo exercício a receita naquela fonte somou o valor R\$11.228,06 (onze mil duzentos e vinte e oito reais e seis centavos), entretanto, a parcela do mês de dezembro, recebida em 14/12/2020, correspondeu a R\$2.971,67 (dois mil novecentos e setenta e um reais e sessenta e sete centavos).

Afirmou que o registro do único empenho inscrito em restos a pagar foi assumido antes do recebimento da última parcela, o que indicou que não houve intenção de contrair despesa para causar prejuízo ao outro gestor e, sim, expectativa frustrada de receita no mês de dezembro.

No tocante às despesas inscritas sobre a fonte 159 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde-SUS - Bloco de Manutenção das Ações e Serviços Públicos de Saúde -, o Defendente destacou que a transferência de recursos do Fundo Nacional de Saúde é realizada por parcelas e, conforme planilha do detalhamento dos recursos recebidos no mês de dezembro, constatou que o



Município não recebeu o equivalente a R\$346.824,14 (trezentos e quarenta e seis mil oitocentos e vinte e quatro reais e quatorze centavos), correspondente a parcelas 12/12 de transferências para custeio com vigilância em saúde (coronavírus, atenção primária) e, ainda, as parcela de outubro e novembro para custeio de atenção primária (segundo ele marcado em vermelho na tabela de fl. 05-Peça 16).

Desta forma, destacou que havia a expectativa de receita e a despesa deixada em restos a pagar correspondeu a 2,29% da receita a arrecadar pertencente ao exercício de 2020.

O Defendente afirmou que, conforme demonstrado, nas fontes que em que não foi possível apurar a disponibilidade de recursos financeiros para acobertar as despesas contraídas no último quadrimestre se justificam diante do que foi por ele demonstrado, pois a arrecadação das receitas estava alheia ao seu controle, uma vez que tratou de transferências de fundo a fundo.

Reiterou a alegação de que para as despesas inscritas sobre a fonte 116 o valor não é expressivo e tratou de despesa essencial e fundamental para prestação de serviços à comunidade, não retratando má-fé do gestor ou desvio de finalidade, cabendo, portanto, a aplicação do princípio da insignificância, que consiste na ausência de tipicidade, de uma ação ou omissão formalmente típica e na inexistência de lesão, ou risco de lesão, a um bem jurídico penalmente relevante.

Junto à peça de defesa foi anexada nota de esclarecimento aos municípios, emitida pela SEE, mediante a qual foi informado os recursos a eles destinados no exercício de 2020 no âmbito do Programa Estadual de Transporte Escolar, fl. 07 a 26-Peça 26, e do Demonstrativo de Distribuição de Arrecadação do Município, referente a janeiro de 2021, extraído do site do Banco de Brasil, fl. 27 a 36.

1.3 - Da análise dos argumentos de defesa apresentados

Não merece acolhida a argumentação do Defendente quanto à possibilidade de consideração, para acobertar as despesas inscritas em restos a pagar sobre as fontes 100, 101 e 102, apontadas no relatório de auditoria, da arrecadação de recursos do FPM e do ICMS do primeiro decêndio do mês de janeiro de 2021, tendo em vista que 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 Associação Mineira dos Municípios - 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:



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

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 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.

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;

Quanto às despesas inscritas sob a fonte 106 (R\$3.011,87), cabe destacar que a nota de esclarecimento aos municípios, emitida pela SEE, relativa aos recursos destinados aos municípios do Estado no exercício de 2020 pelo Programa Estadual de Transporte Escolar, nela foi informado que ao Município de Paula Cândido seria transferido o valor de R\$439.976,08 (quatrocentos e trinta e nove mil novecentos e setenta e seis reais e oito centavos), fl. 20-Peça 26.



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

Ocorre que, contrariamente ao informado pelo Defendente, os recursos efetivamente transferidos totalizaram o valor de R\$87.995,20 (oitenta e sete mil novecentos e noventa e cinco reais e vinte centavos), tendo sido verificado que o valor indicado por ele como que recebido (R\$246.265,71) se refere, na realidade, à diferença entre o valor previsto e o arrecadado para aquela fonte, conforme relatório do SICOM, fl. 01-Peça 18.

Os registros do SICOM indicaram, ainda, que pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE o Município recebeu o valor de R\$115.252,63 (cento e quinze mil duzentos e cinquenta e dois reais e sessenta e três centavos) - fonte 106 - relatório do SICOM, fl. 02-Peça 18 -, o que evidenciou que o somatório das receitas oriundas do Estado e da União totalizaram o valor de R\$203.247,83 (duzentos e três mil duzentos e quarenta e sete reais e oitenta e três centavos).

No entanto, as informações do SICOM demonstraram que as despesas realizadas sob a fonte 106, a título de serviços de transporte escolar, totalizaram o valor de R\$48.204,12 (quarenta e oito mil duzentos e quatro reais e doze centavos), significativamente inferior ao arrecadado - relatório, fl. 03-Peça 18 -, o que caracterizou de forma clara o descontrole da execução dos recursos por fonte e que a alegação do Defendente não merece acolhida.

No que tange às despesas inscritas em restos a pagar sob a fonte de recursos 144 (R\$933,79), as informações do SICOM indicaram que não foi apropriada a argumentação do Defendente de que o valor mensal dos repasses corresponderia a R\$11.228,06 (onze mil duzentos e vinte e oito reais e seis centavos), haja vista que naquele Sistema foi registrado o valor de R\$7.557,00 (sete mil quinhentos e cinquenta e sete reais), enquanto que o montante correspondeu a R\$83.127,00 (oitenta e três mil cento e vinte e sete reais) - relatório, fl. 04 e 05-Peça 18.

De outro modo, contrariante ao afirmado por ele, não ficou evidenciado que a despesa inscrita em restos a pagar tenha decorrido da redução do valor mensal recebido ao final do exercício de 2020, uma vez que, conforme demonstrado no mencionado relatório esta situação não ocorreu.

Quanto às despesas inscritas sobre a fonte 159, os dados disponibilizados pela Prefeitura no SICOM não indicaram que tenha ocorrido a ausência de transferência do Sistema Único de Saúde – SUS no exercício de 2020.

Conforme disposto no relatório analítico da arrecadação realizada a título de Transferência de Recursos do SUS - Atenção Primária - Principal, os repasses mensais foram constantes durante todo o exercício de 2020, sem a ocorrência de reduções de totais, tendo sido registrado, inclusive, um acréscimo significativo em dezembro, cuja arrecadação somou o valor de R\$396.264,01 (trezentos e noventa e seis mil duzentos e sessenta e quatro reais e um centavo) - relatório, fl. 06 e 07-Peça 18.



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

De forma específica, o Defendente indicou na tabela de fl. 05-Peça 16, que não teriam sido repassados recursos, em dezembro de 2020, a título de assistência farmacêutica (rubrica 1718.03.41) no valor de R\$4.745,62 (quatro mil setecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e dois centavos), contudo, naquele mês foi registrada a receita no valor de R\$16.745,62 (dezesesseis mil setecentos e quarenta e cinco reais e sessenta e dois centavos), relatório, fl. 08 e 09-Peça 18, valor este que evidencia que, embora não coincidente, aquela parcela foi devidamente repassada, razões pelas quais as alegações não possibilitam esclarecer o apontamento quanto às despesas contabilizadas sobre a fonte 159.

No que tange à possibilidade de aplicação do princípio da insignificância nos valores das despesas classificadas sobre as fontes 106 e 116, suscitada pelo Defendente, ressalte-se que tal ato se encontra entre as atribuições do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator dos presentes autos.

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

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

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

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

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

Sobre a matéria, vale menção ao seguinte excerto doutrinário¹:

Não se exige, para configuração da infração administrativa, a existência de dolo ou culpa do infrator, a não ser que o dispositivo legal assim o exija expressamente. Basta a conduta do



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

agente fazendo existir no mundo dos fatos a situação prevista como reprovável e digna de sanção. É o comportamento da pessoa física ou jurídica causando a existência da situação prevista na lei como a hipótese, para que seja aplicável a sanção.

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

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

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

O TCU não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal. Não há um rol de agravantes e atenuantes legalmente reconhecido, de modo a possibilitar a alteração objetiva da pena prevista *in abstracto*. Assim, um histórico de bons antecedentes funcionais não tem relevância para a apuração do valor da multa, pois a incidência desta sanção tem por fim repreender uma conduta específica do gestor, tendo como balizadores a isonomia de tratamento de casos análogos e a valoração das circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, visando uma maior adequação punitiva. A imposição de multa com base no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 **independe de dano ao erário ou dolo nas ações dos responsáveis, bastando a chamada ‘culpa contra a legalidade’ na prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar.**

[...]

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

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

Assim sendo, as argumentações de defesa apresentadas não foram suficientes para esclarecer a ocorrência assinalada no relatório em reexame.



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

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*”.

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*”, 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 Paula Cândido, ora em reexame.

III - Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as justificativas apresentadas pelo Senhor Marcelo Rodrigues da Silva, Prefeito de Paula Cândido ao final do exercício de 2020, as quais não esclareceram o apontamento efetuado no relatório de auditoria, que deve ser 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\$469.671,98 (quatrocentos e sessenta e nove mil seiscientos e setenta e um reais e noventa e oito 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, 23 de março de 2022.



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

Jefferson Mendes Ramos
Analista de Controle Externo
TC 1658-3