



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

Processo n.: 1.107.649
Natureza: Auditoria
Órgão: Prefeitura Municipal de Santo Hipólito
Exercício: 2020
Interessado: Gilson Santiago Aranha Júnior - Prefeito ao final do exercício de 2020
Procurador: Marcelo Ribeiro Machado - OAB/MG n. 105.042

I - Do processo de Auditoria

Versam os presentes autos sobre auditoria de conformidade realizada à distância na Prefeitura Municipal de Santo Hipólito, 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 Gilson Santiago Aranha Júnior, 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\$2.335.545,22 (dois milhões trezentos e trinta e cinco mil quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte e dois 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. 21-Peça 7, foi proposta a citação do Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito do Município de Santo Hipólito ao final da gestão 2017/2020, para manifestação acerca do Achado de auditoria.

Por meio do despacho de 28/09/2021, Peça 9, o Exmo. Senhor Conselheiro-Substituto-Relator, Adonias Monteiro, 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, por meio de seu Procurador, Senhor Marcelo Ribeiro Machado, OAB/MG n. 105.042 (Procuração juntada na Peça 14), juntou aos autos a peça defensiva anexada na Peça 15, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para reexame, conforme termo de 08/11/2021, fl. 02-Peça 17.



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

No exame da peça de defesa foi observado que o Procurador do ex-Prefeito requereu, sob pena de cerceamento de defesa, que este Tribunal oficiasse o Município de Santo Hipólito para que juntasse aos autos cópias de todos os decretos de calamidade pública, assim como as cópias de todos os empenhos alusivos aos gastos com a pandemia do covid-19, em decorrência da flexibilização do art. 42 da LRF.

Diante de tal afirmação e com base em tais documentos, pela manifestação de 18/11/2021, Peça 18, esta Coordenadoria consultou o Relator dos presentes autos “... *quanto à conveniência de se intimar o atual Chefe do Executivo daquela municipalidade para que encaminhe a esta Casa cópias dos decretos de calamidade pública suscitados na defesa apresentada, bem como as cópias das NEs relacionadas (constantes da Tabela 7, fl. 18-Peça 7), acompanhadas das eventuais justificativas que vinculem os gastos à situação emergencial decorrente da pandemia do Coronavírus*”.

Ato contínuo, pelo despacho de 25/11/2021, Peça 20, o Exmo. Senhor Conselheiro-Substituto-Relator acatou a mencionada manifestação e determinou a intimação do atual Prefeito do Município de Santo Hipólito para que encaminhasse a esta Casa os documentos referenciados na manifestação desta Coordenadoria.

Em atendimento a tal determinação, o Prefeito de Santo Hipólito, Senhor Heliomar Rocha Teixeira, encaminhou a esse Tribunal o ofício juntado na Peça 24 (cópia na Peça 25), acompanhado da documentação juntada na Peça 26, tendo o processo sido encaminhado a esta Coordenadoria para reexame, conforme termo de 26/01/2022, fl. 02-Peça 28.

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*”.



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

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.

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.



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

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 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*



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

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 Santo Hipólito 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 14-Peça 7, de acordo com as informações prestadas pelo Município de Santo Hipólito 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\$2.335.545,22 (dois milhões trezentos e trinta e cinco mil quinhentos e quarenta e cinco reais e vinte e dois centavos) - Tabela 1, fl. 04 a 06-Peça 5, cuja contabilização delas foi realizada nas seguintes naturezas de despesas, conforme Tabelas 2 e 3, fl. 07 a 10 da mesma Peça:

Elemento de Despesa	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)	Demonstrativo
1	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares	47.881,62	Tabela 2 - fl. 7 a 9 – Peça 5
3	Pensões do RPPS e do militar	27.412,71	
4	Contratação por Tempo Determinado	154.050,41	
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	1.376.594,41	
13	Obrigações Patronais	170.107,18	
14	Diárias - Civil	3.750,00	
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	2.800,00	
Total		1.782.596,33	

Elemento de Despesa	Descrição	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)	Demonstrativo
30	Material de Consumo	274.053,87	Tabela 3 - fl. 10-Peça 5
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	41.707,26	
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	138.879,51	
51	Obras e Instalações	93.696,13	
52	Equipamentos e Material Permanente	4.612,12	
Total		552.948,89	

Foi salientado que, conforme demonstrado, as despesas que totalizaram o valor de R\$1.782.596,33 (um milhão setecentos e oitenta e dois mil quinhentos e noventa e seis reais e trinta e três 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.



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

O Analista frisou que, corrobora tal afirmação o fato de que, ao examinar os gastos apropriados a título de aposentadorias, pensões, contratação de pessoal, vencimentos e vantagens, obrigações patronais, diárias, 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\$552.948,89) 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\$50.371,02 (cinquenta mil trezentos e setenta e um reais e dois 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	50.371,02	Tabela 4 – fl. 11-Peça 5
A partir de 01/05/2020	502.577,87	Tabela 5 – fl. 12-Peça 5
Total	552.948,89	

Procedimento contínuo, verificou, ainda, que entre o montante das despesas que permaneceram sob análise, empenhadas a partir de maio de 2020 (R\$502.577,87), constaram gastos que se referem a compromissos administrativos do Órgão (decisão judicial, pedágios, energia elétrica, serviço de internet e folha de pagamento) que também não têm adequação com o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres” daquele exercício, no valor total de R\$25.755,84 (vinte e cinco mil setecentos e cinquenta e cinco reais e oitenta e quatro centavos) - Tabela 6, fl. 13 e 14-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\$476.822,03 (quatrocentos e setenta e seis mil oitocentos e vinte e dois reais) - Demais despesas - R\$205.594,78 + 271.227,25 -, conforme a seguir e Tabela 6, fl. 13 e 14-Peça 5:

Referência	Valor total (R\$)	Demonstrativos – fl.
Despesas administrativas	25.755,84	Tabela 6 - fl. 13/14-Peça 5
Demais despesas – contraídas a partir de 01/05/2020	476.822,03	
Total	502.577,87	

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



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

aquelas que foram decorrentes de leis, convênios e contratos pactuados anteriormente ao citado período (até 30/04/2020) totalizaram o valor de R\$205.594,78 (duzentos e cinco mil quinhentos e noventa e quatro reais e setenta e oito centavos), enquanto que as que foram contraídas nele somaram o valor de R\$271.227,25 (duzentos e setenta e um mil duzentos e vinte e sete reais e vinte e cinco centavos) – Tabela 6, fl. 13 e 14-Peça 5:

Referência	Valor total (R\$)
Demais despesas – contraídas até 30/04/2020	205.594,78
Demais despesas – contraídas a partir de 01/05/2020	271.227,25
Total	476.822,03

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\$271.227,25 - 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 - Tabelas 7 e 8, fl. 15 a 18-Peça 5:

Fonte de Recurso	Descrição	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total (R\$)	Tabelas Peça/SGAP
100	Recursos Ordinários	178.925,05	945.607,74	1.124.532,79	- Despesas afetas ao art. 42/LRF: Tabela 7, fl. 15-Peça 5 - Despesas não afetas ao art. 42/LRF: Tabela 8, fl. 16/18-Peça 5
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	9.025,50	278.614,32	287.639,82	
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	71.905,68	318.740,90	390.646,58	
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	0,00	275.271,58	275.271,58	
119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	0,00	82.963,85	82.963,85	
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	0,00	34.787,34	34.787,34	
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	10.753,88	0,00	10.753,88	
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	617,14	128.332,24	128.949,38	
Total		271.227,25	2.064.317,97	2.335.545,22	

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 17-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\$261.722,65 (duzentos e sessenta e um mil setecentos e vinte e dois reais e sessenta e cinco centavos), o qual se referia à seguinte composição, por fonte de recursos, conforme Tabela 9, fl. 20-Peça 5 (relatório de “Disponibilidade de Caixa para Cobertura dos Restos a Pagar do Exercício”):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

Coordenadoria de Auditoria dos Municípios

Fonte de Recurso	Descrição	Disponibilidade de Caixa em 31/12/2020 (R\$)
100	Recursos Ordinários	(82.664,83)
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	(208.821,81)
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	(430.674,08)
112	Serviços de Saúde	1.054,41
116	Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	2.888,05
117	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	2.495,45
118	Transferências do FUNDEB para Aplicação na Remuneração dos Profissionais do Magistério em Efetivo Exercício na Educação Básica	(70.460,61)
119	Transferências do FUNDEB para Aplicação em Outras Despesas da Educação Básica	105.250,68
122	Transferências de Convênios Vinculados à Educação	3.851,76
123	Transferências de Convênios Vinculados à Saúde	4.367,53
124	Transferências de Convênios Não Relacionados à Educação, à Saúde nem à Assistência Social	389.548,77
129	Transferências de Recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)	90.671,94
142	Transferências de Convênios Vinculados à Assistência Social	0,12
143	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	1.663,07
144	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	200,33
145	Transferências de Recursos do FNDE Referentes ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	353,43
146	Outras Transferências de Recursos do FNDE	155,62
147	Transferência do Salário-Educação	17.901,27
153	Transferências de Recursos do SUS para Investimentos na Rede de Serviços de Saúde	30.632,00
154	Outras Transferências de Recursos do SUS	0,00
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	90.525,76
156	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS)	8.801,41
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	68.298,14
160	Transferência da União da parcela dos Bônus de Assinatura de Contrato de Partilha de Produção	257.090,06
192	Alienação de Bens	0,13
200	Recursos Ordinários	(46.322,64)
212	Serviços de Saúde	5.265,71
217	Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (COSIP)	19.650,98
Total		261.722,65

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. 21-Peça 5) e as despesas não afetas ao art. 42 da LRF (Tabela 8, fl. 16 a 18 da mesma Peça), tais débitos correspondiam aos seguintes montantes:

Fonte de Recurso	Restos a Pagar de Exercícios Anteriores (R\$)	Depósitos e Consignações (R\$)	Despesas não afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Total de Compromissos (R\$)	Tabela Peça/SGAP
100	1.666.662,04	168.345,70	945.607,74	2.780.615,48	- Restos a Pagar/anteriores Tabela 10, fl. 21-Peça 5
101	283.485,51	114.985,81	278.614,32	677.085,64	
102	378.819,71	162.088,96	318.740,90	859.649,57	
116	0,00	858,20	0,00	858,20	
118	47.023,16	230.931,72	275.271,58	553.226,46	
119	2.954,71	120.477,53	82.963,85	206.396,09	- Depósitos – Tabela 10, fl. 21-Peça 5
122	49.164,08	34.365,34	0,00	83.529,42	
123	118.437,87	0,00	0,00	118.437,87	
124	89.379,07	21.379,20	0,00	110.758,27	
129	125.747,62	17.145,40	34.787,34	177.680,36	
142	0,00	316,01	0,00	316,01	- Restos a pagar/2020 – Despesas não afetas ao art. 42/LRF - Tabela 8, fl. 16 a 19- Peça 5
143	175,40	0,00	0,00	175,40	
144	44.857,07	0,00	0,00	44.857,07	
145	5.592,35	6.680,46	0,00	12.272,81	
146	0,00	6.282,35	0,00	6.282,35	
147	0,00	12.971,29	0,00	12.971,29	
154	12.288,61	576,04	0,00	12.864,65	
155	8.980,43	2.417,23	0,00	11.397,66	



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

159	148.095,83	137.934,15	128.332,24	414.362,22
160	0,00	9.411,68	0,00	9.411,68
Total	2.981.663,46	1.047.167,07	2.064.317,97	6.093.148,50

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	(82.664,83)	2.780.615,48	(2.863.280,31)
101	(208.821,81)	677.085,64	(885.907,45)
102	(430.674,08)	859.649,57	(1.290.323,65)
112	1.054,41	0,00	1.054,41
116	2.888,05	858,20	2.029,85
117	2.495,45	0,00	2.495,45
118	(70.460,61)	553.226,46	(623.687,07)
119	105.250,68	206.396,09	(101.145,41)
122	3.851,76	83.529,42	(79.677,66)
123	4.367,53	118.437,87	(114.070,34)
124	389.548,77	110.758,27	278.790,50
129	90.671,94	177.680,36	(87.008,42)
142	0,12	316,01	(315,89)
143	1.663,07	175,40	1.487,67
144	200,33	44.857,07	(44.656,74)
145	353,43	12.272,81	(11.919,38)
146	155,62	6.282,35	(6.126,73)
147	17.901,27	12.971,29	4.929,98
153	30.632,00	0,00	30.632,00
154	0,00	12.864,65	(12.864,65)
155	90.525,76	11.397,66	79.128,10
156	8.801,41	0,00	8.801,41
159	68.298,14	414.362,22	(346.064,08)
160	257.090,06	9.411,68	247.678,38
192	0,13	0,00	0,13
200	(46.322,64)	0,00	(46.322,64)
212	5.265,71	0,00	5.265,71
217	19.650,98	0,00	19.650,98
Total	261.722,65	6.093.148,50	(5.831.425,85)

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. 18 e 19-Peça 7, 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 Santo Hipólito na gestão 2017/2020 foram contraídas obrigações de despesas, que não foram cumpridas integralmente dentro deles, no valor total de R\$271.227,25 (duzentos e setenta e um mil duzentos e vinte e sete reais e vinte e cinco centavos), as quais seriam quitadas com as fontes de recursos de n. 100, 101, 102, 155 e 159, conforme a seguir e discriminado na Tabela 7, fl. 15-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	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)
100	Recursos Ordinários	178.925,05
101	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação	9.025,50
102	Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde	71.905,68
155	Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde	10.753,88
159	Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	617,14
Total		271.227,25

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 parte das despesas, nas quais foi indicado que seriam quitadas com a fonte de recursos 155, 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\$)	Tabela Peça/SGAP
100	(2.863.280,31)	178.925,05	178.925,05	- Despesas afetas ao art. 42/LRF: Tabela Apuração Final, fl. 22-Peça 5
101	(885.907,45)	9.025,50	9.025,50	
102	(1.290.323,65)	71.905,68	71.905,68	
155	79.128,10	10.753,88	0,00	
159	(346.064,08)	617,14	617,14	
Total	(5.306.447,39)	271.227,25	260.473,37	

Desta forma, concluiu que, 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\$260.473,37 (duzentos e sessenta mil quatrocentos e setenta e três reais e trinta e sete centavos) - Tabela Apuração Final, fl. 22-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. 19-Peça 7, 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. 20-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:

[...]



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

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 e os documentos apresentados

1.2.1 - Das alegações de defesa

O Procurador afirmou, Peça 15, que o apontamento contido no relatório técnico deve ser revisto, uma vez que o Defendente não violou o art. 42 da LRF.

Ressaltou que a Lei Complementar Nacional n. 173/2020, que estabeleceu o programa federativo de enfrentamento ao coronavírus e alterou diversos dispositivos da LRF, dentre as quais a constante do art. 42, que estipulava a proibição de inscrição de despesas em restos a pagar nos dois últimos quadrimestres do mandato ou a contração de obrigações sem lastro financeiro em decorrência da calamidade pública estadual, federal e municipal.

Alegou que deve ser considerado neste processo o fato de o país estar sob a égide da pandemia do Covid-19, uma vez que houve uma flexibilização do suscitado dispositivo legal, e que, no caso em comento, o Defendente não agiu com qualquer dolo.

Referenciou na peça defensiva o entendimento desta Corte Contas sobre a flexibilização da aplicabilidade da LRF no período da pandemia, com fundamento na Lei Complementar Nacional n. 173/2020, exarado na resposta à Consulta 1.092.501/2020, e asseverou que o art. 65 da primeira Lei prevê a dispensa ao cumprimento de algumas regras ali previstas, mediante o reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional, para o caso da União, e pelas Assembleias Legislativas, para os Estados e Municípios, de forma a prestigiar a autonomia dos entes federativos e as competências legislativas para promover a decretação do estado de excepcionalidade, mediante requerimento de cada ente, considerando o potencial de impactação desigual ocasionados pela calamidade (no caso, a pandemia), sendo que os restos a pagar detectados estão acobertados pela norma citada.

Nesse mesmo diapasão, informou que com advento da Lei Complementar Nacional n. 173/2020 sobreveio uma alteração nas regras aplicáveis aos entes federados em calamidade que, entre outras questões, introduziu os três parágrafos ao art. 65 da LRF, tendo o §1º ampliado as desobrigações aos entes e prevista a possibilidade de reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, não mais restrito à União, mas alcançando também parte ou a integralidade do território nacional.

De acordo com o Procurador, o Defendente não pode ser culpado em decorrência da falha na gestão administrativa, haja vista que a inscrição em restos a pagar não vem sendo considerada ato



de improbidade administrativa, consoante entendimentos jurisprudenciais do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG, transcritos fl. 05 e 06-Peça 15.

Por fim, requereu a improcedência do apontamento efetuado no relatório da Unidade Técnica deste Tribunal, ante os robustos argumentos de fato e de direito, devendo ser aplicada a flexibilização do art. 42 da LRF em favor do Defendente, bem como ser observada a ausência de dolo e afastada a aplicação de multa no caso vertente.

1.2.2 - Da solicitação de documentos à Prefeitura, requerida pelo Procurador do Defendente

Conforme já relatado, diante do requerimento do Procurador do Defendente para que este Tribunal oficiasse o Município de Santo Hipólito para que juntasse aos autos cópias de todos os decretos de calamidade pública, assim como as cópias de todos os empenhos alusivos aos gastos com a pandemia do Covid-19, em decorrência da flexibilização do art. 42 da LRF, pela manifestação de 18/11/2021, Peça 18, esta Unidade Técnica consultou o Relator dos presentes autos quanto à conveniência de se realizar tal procedimento.

Na mesma manifestação foram relacionadas as NEs discriminadas na Tabela 7, fl. 18-Peça 7, na qual constaram as despesas apontadas como que afetas ao citado dispositivo legal, que deveriam ser acompanhadas das eventuais justificativas que vinculassem os gastos à situação emergencial decorrente da pandemia.

Em função de tal consulta e a determinação do Relator, Peça 20, o Prefeito de Santo Hipólito, Senhor Heliomar Rocha Teixeira, encaminhou a esse Tribunal o ofício juntado nas Peças 24 e 25, acompanhado da documentação anexada na Peça 26.

No mencionado ofício o Chefe do Executivo registrou as seguintes ressalvas:

- no tocante aos decretos, informou que não foi localizado nos arquivos da Prefeitura o de n. 15/2020;
- o ex-Prefeito, Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, não colaborou com a transição de governos no final de 2020, tanto que foi necessário interpor mandado de segurança (Processo n. 5001272-18.2020.8.13.0191), cuja liminar foi proferida em 04/12/2020 - consulta ao site do TJMG, fl. 195 a 200-Peça 26;
- não constavam dos arquivos da Prefeitura as NEs 2245, 2632 e 2914/2020, para quais foram encaminhados os espelhos do sistema contábil do Órgão.



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

Junto ao referido ofício o Prefeito encaminhou a seguinte documentação:

- Quanto aos decretos:

Referência	Objeto	Fl. Peça 26
Decreto n. 013, de 16/03/2020	- Situação de Emergência em saúde pública - Medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente coronavírus	01/06
Decreto n. 017, de 11/05/2020	- Convoca servidores da limpeza urbana do Município, como medidas temporárias preventivas a serem adotadas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus	07/09
Decreto n. 018, de 25/05/2020	- Prorroga as medidas adotadas nos Decretos n. 013 e 015/2020	10/14
Decreto n. 026, de 03/08/2020	- Adesão do Município ao Plano Minas Consciente	15/17
Decreto n. 027, de 07/08/2020	- Reabertura gradual e segura dos setores que tiveram suas atividades suspensas em decorrência das medidas para enfrentamento e prevenção à pandemia	18/23
Decreto n. 034, de 05/10/2020	- Retorno das aulas presenciais durante a pandemia	24 e 193/194
Decreto n. 041, de 01/12/2020	- Amplia medidas de controle e contenção para o enfrentamento da pandemia	25/26

- Quanto às despesas relacionadas na Tabela 7, fl. 18-Peça 7:

TABELA 7 - EMPENHOS RELATIVOS A OBRIGAÇÕES DE DESPESA CONTRAÍDAS A PARTIR DE 01/05/2020					
N. do Empenho	Data do Empenho	Classificação Orçamentária	Credor	Valor inscrito em Restos a Pagar (R\$)	Fl. Peça 26
Fonte de Recursos: 100 - Recursos Ordinários				178.925,05	
1001651	29/06/2020	02.02002002.04.122.0043.2014.3.3.90.39.99	COPIADORA FENIX LTDA – FORNECIMENTO DE INTERNET	100,00	137/138
1001762	14/07/2020	02.02002002.04.122.0043.2014.3.3.90.30.99	COPIADORA FENIX LTDA – MATERIAIS DE PAPELARIA	7.333,80	139/142
1002014	19/08/2020	02.02009001.17.511.0167.2110.3.3.90.39.99	G J POÇOS E BOMBAS EIRELLI – REPAROS EM POÇOS ARTESIANOS	5.465,20	148/152
1002295	24/09/2020	02.02002002.04.122.0122.1038.4.4.90.52.99	DINIZ E DINIZ COMERCIO DIGITAL LTDA – AQUISIÇÃO DE ARMÁRIO DE AÇO	1.954,96	155/164
1002358	29/09/2020	02.02003001.04.123.0172.1026.4.4.90.52.99	DINIZ E DINIZ COMERCIO DIGITAL LTDA – AQUISIÇÃO DE PRATELEIRAS	2.657,16	165/170
1002376	02/10/2020	02.02002002.04.122.0043.2014.3.3.90.30.99	COPIADORA FENIX LTDA – MATERIAL DE ESCRITÓRIO	470,00	124/128
1002530	05/10/2020	02.02009001.15.451.1022.2102.3.3.90.30.99	CERAMICA CENTRONORTE LTDA – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	5.550,00	171/174
1002625	20/11/2020	02.02009001.17.511.0167.2110.3.3.90.30.99	G J POÇOS E BOMBAS EIRELLI – SERVIÇOS DE LIMPEZA E REPARO EM POÇOS ARTESIANOS	14.713,00	175/181
1002715	04/11/2020	02.02009001.15.452.0165.2107.3.3.90.30.99	CARLOS ROBERTO JOSE RODRIGUES – ME – MATERIAIS DE CONSUMO PARA SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA	97,00	184/187
1002737	20/10/2020	02.02009001.15.452.0165.2107.3.3.90.30.99	COMERCIAL VIANA AGROPECUARIA LTDA – MATERIAIS DE CONSUMO PARA SERVIÇOS DE LIMPEZA PÚBLICA	1.799,00	188/191
1002878	27/11/2020	02.02009001.15.451.1022.2103.3.3.90.30.99	CASA AGROPECUARIA DE CORINTO LTDA – MATERIAL PARA LIMPEZA DE RUAS E PRAÇAS	805,40	27/30
1002879	30/11/2020	02.02003002.04.122.0173.2031.3.3.90.39.99	MASTEC CARTUCHOS E TONERS DE MOC LTDA – IMPRESSÃO DE CÓPIAS	3.564,60	31/34
1002880	27/11/2020	02.02002001.04.122.0122.2013.3.3.90.39.99	MASTEC CARTUCHOS E TONERS DE MOC LTDA – IMPRESSÃO DE CÓPIAS	699,60	35/38
1002881	30/11/2020	02.02003001.04.122.0172.2029.3.3.90.39.99	MASTEC CARTUCHOS E TONERS DE MOC LTDA – IMPRESSÃO DE CÓPIAS	1.779,00	39/42
1002914	30/11/2020	02.02010001.26.782.1033.2113.3.3.90.39.99	TAMYRIS CORREIA PINTO EIRELLI – PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	40.800,00	59/60
1002923	30/11/2020	02.02010001.26.782.1033.2113.3.3.90.30.99	JUSCELINO DE ALMEIDA OLEO E LUBRIFICANTE PARA VEÍCULOS DA FROTA	46.009,90	61/64
1003068	10/12/2020	02.02010001.26.782.0170.2112.3.3.90.39.99	ODAIR PEREIRA RODRIGUES – SERVIÇOS GRÁFICOS	50,00	65/68
1003086	10/12/2020	02.02010001.26.782.0170.2112.3.3.90.39.99	MISLENE APARECIDA DOS SANTOS 01319707637 – REPARO NO SISTEMA ELÉTRICO DE MÁQUINA PESADA	917,00	103/106



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

1003090	03/12/2020	02.02009001.15.452.0165.2107.3.3.90.30.99	JUSCELINO DE ALMEIDA – MATERIAIS PARA MANUTENÇÃO DA FROTA	31.179,20	107/109
1003091	14/12/2020	02.02010001.26.782.0170.2112.3.3.90.39.99	HELY CARLOS DE MATOS – TRANSPORTE DE VEÍCULOS	4.400,00	110/112
1003092	07/12/2020	02.02009001.15.452.0165.2107.3.3.90.30.99	A. L. VIANNA – MATERIAIS PARA SERVIÇO DE LIMPEZA PÚBLICA	6.277,23	113/118
1003093	08/12/2020	02.02010001.26.782.0170.2112.3.3.90.30.02	DIMAS FULGENCIO AUTO PEÇASME – LUBRIFICANTES PARA A FROTA	2.303,00	119/123
Fonte de Recursos: 101 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Educação				9.025,50	
1001931	03/08/2020	02.02005002.12.361.0361.2040.3.3.90.30.99	COPIADORA FENIX LTDA – MATERIAIS DE PAPELARIA	9.025,50	143/146
Fonte de Recursos: 102 - Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos Vinculados à Saúde				71.905,68	
1001527	17/06/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.36.99	MAGNUS HIRAN DA SILVA – SERVIÇOS DE TÁXI	24.633,00	132/136
1002632	14/10/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.30.09	DIMACI -MATERIAL CIRURGICO LTDA - AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE COMPRA DE PROGRAMA FARMÁCIA PARA TODOS	609,68	182/183
1002905	01/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.36.99	DANIEL JESUS OLIVEIRA – SERVIÇOS DE TÁXI	10.468,50	43/52
1002907	01/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.36.99	MAGNUS HIRAN DA SILVA – SERVIÇOS DE TÁXI	697,91	53/58
1003071	11/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.30.09	DROGARIA E PERFUMARIA CRISTINAEIRELI – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	29.353,53	78/92
1003074	10/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.30.09	DROGARIA E PERFUMARIA CRISTINAEIRELI – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	6.143,06	93/102
Fonte de Recursos: 155 - Transferências de Recursos do Fundo Estadual de Saúde				10.753,88	
1003069	08/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.30.09	DROGARIA E PERFUMARIA CRISTINAEIRELI – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	798,61	69/72
1003070	08/12/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.30.09	DROGARIA E PERFUMARIA CRISTINAEIRELI – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	9.955,27	73/77
Fonte de Recursos: 159 - Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS – Bloco Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde				617,14	
1001204	11/05/2020	02.02008003.10.301.0027.2095.3.3.90.30.09	PRATI,DONADUZZI & CIA LTDA – AUTORIZAÇÃO PARA EXECUÇÃO DE COMPRA DE PROGRAMA FARMÁCIA PARA TODOS	587,14	129/131
1002245	16/09/2020	02.02008003.10.301.0027.2090.3.3.90.39.99	ELIZANGELA BARBOSA DO CARMO – SERVIÇOS GRÁFICOS	30,00	153/154
Total				271.227,25	

1.3 - Da análise dos argumentos de defesa apresentados e dos documentos encaminhados pelo atual Prefeito

Ressalte-se que, em síntese, o Procurador do Defendente suscita a necessidade da aplicação, no caso em discussão, das disposições contidas na Lei Complementar Nacional n. 173/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e realizou alterações na LRF, inclusive quanto à flexibilização da aplicação do art. 42.



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

Diferentemente de tal argumentação, observou-se que a possibilidade da flexibilização dos efeitos do citado dispositivo legal foi adotada no exame das despesas inscritas em restos a pagar de 2020 pela Prefeitura de Santo Hipólito, realizado no relatório de auditoria.

Corrobora tal afirmativa o fato de que no subitem 2.1.1 do referido relatório, fl. 09 a 11-Peça 7, foram descritas as condições para tal flexibilização, na forma da orientação exarada na Consulta n. 1.092.501/2020.

Ocorre que, conforme registrado pelo Analista responsável pela auditoria, na análise realizada foram procedidas exclusões de 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 nos dois últimos quadrimestres de 2020” (R\$1.782.596,33), das escrituradas anteriormente a 01/05/2020 (R\$50.371,02) e das destinadas à manutenção contínua do Órgão (R\$25.755,84), não tendo sido adotado tal procedimento para nenhum gasto que tenha sido destinado ao enfrentamento da pandemia do Covid-19.

Cabe salientar que a análise específica da forma e data em que as despesas que permaneceram sob exame foram “contraídas” pela Administração foi demonstrada na Tabela 6, fl. 13 e 14-Peça 5, não tendo sido evidenciado nos registros do SICOM (especificações dos empenhos) que alguma delas tenham sido realizadas para o enfrentamento da pandemia, conforme relatórios analíticos anexados na Peça 6.

A título de informação, 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. 12/2020¹

(...)

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)

De outro modo, a documentação encaminhada a este Tribunal pelo atual Chefe do Executivo de Santo Hipólito, em atendimento à requerimento do Procurador na peça de defesa, da manifestação

¹ 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

desta Coordenadoria e da determinação do Relator dos presentes autos, anexada à Peça 26 e relacionada no subitem 1.2.2 deste estudo técnico, indicou que apenas a NE 1002245, que favoreceu à empresa Elizangela Barbosa do Carmo (R\$30,00 - fonte de recursos 159), fl. 153 e 154 da citada Peça, foi destinada à atenção à pandemia, tendo em vista que no histórico dela foi descrito que a despesa foi empenhada para “... a prestação de serviços gráficos carimbo covid19 ...”, razão pela qual tal valor deve ser excluído do valor final apurado no relatório técnico (de R\$260.473,37 para R\$260.443,37), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Fonte de Recurso	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)	Despesas contraídas sem disponibilidades de caixa (R\$)
100	(2.863.280,31)	178.925,05	178.925,05
101	(885.907,45)	9.025,50	9.025,50
102	(1.290.323,65)	71.905,68	71.905,68
155	79.128,10	10.753,88	0,00
159	(346.064,08)	617,14 (30,00) 587,14	587,14
Total	(5.306.447,39)	271.227,25	260.443,37

Quanto às demais despesas, nos históricos das respectivas NEs não foram apostas informações que indicassem que aqueles gastos tenham sido destinados ao enfrentamento da pandemia, as quais não confirmaram o questionamento do Procurador quanto à aplicabilidade da flexibilização do art. 42 da LRF para eles.

Quanto a alegação do Procurador de que o Defendente não agiu com dolo nos atos apontados no relatório de auditoria sob exame, assim como que a jurisprudência do TJMG não tem considerado a inobservância ao art. 42 da LRF como ato de improbidade administrativa, não foram relevantes tais alegações, uma vez que a atuação e as decisões deste Tribunal se restringem a aplicação das normas de direito público e não se baseiam nas disposições da Lei Nacional n. 8.429, de 02/06/1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição da República - CR/1988.

Quanto à possível boa-fé por parte do Defendente, assim como a responsabilidade subjetiva dele no caso em comento, 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



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

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 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.**



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

[...]

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

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

Diante de todo o exposto, as razões de defesa apresentadas foram suficientes para esclarecer apenas em parte o apontamento efetuado no relatório de auditoria sob reexame.

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 Santo Hipólito, ora em reexame.

III - Conclusão

Com estas considerações, foram devidamente analisadas as justificativas apresentadas pelo Procurador do Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito de Santo Hipólito ao final do exercício de 2020, as quais esclareceram parcialmente o apontamento efetuado no relatório de auditoria, o qual, após ajuste do valor final apurado, deve ser a ele atribuído da seguinte forma:



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

- **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\$260.443,37 (duzentos e sessenta mil quatrocentos e quarenta e três reais e trinta 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, 22 de junho de 2022.

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