

Processo: 1148579
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Walid Nedir Oliveira
Órgão: Prefeitura Municipal de Ladainha
Procuradores: Júlio Firmino da Rocha Filho, OAB/MG 96.648; Tiago Gaudereto Stringheta, OAB/MG 106.373
Processo referente: Auditoria n. 1107705
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

TRIBUNAL PLENO – 23/8/2023

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. ADMISSIBILIDADE. RECURSO CONHECIDO. MÉRITO. CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DO MANDATO. INEXPRESSIVIDADE DOS VALORES EM FACE DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NO EXERCÍCIO FINANCEIRO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PROVIMENTO. REFORMA DA DECISÃO. CANCELAMENTO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

1. A vedação presente no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, apenas deve ser afastada quando as despesas forem destinadas ao combate ao estado de calamidade pública gerado pela Covid-19 ou 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, em observância ao art. 65, § 1º, II da LRF, e ao entendimento adotado pelo Pleno deste Tribunal na Consulta n. 1092501
2. A receita a receber em janeiro, proveniente do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, não deve ser considerada para cumprir compromissos contraídos nos últimos dois quadrimestres, devendo o prefeito deixar disponibilidade de caixa suficiente para o adimplemento de todas as obrigações assumidas.
3. A Administração Pública deve nortear suas condutas em consonância com a legislação e com os princípios constitucionais, devendo o chefe do Executivo municipal sempre agir pautando-se no melhor gerenciamento possível da verba pública, razão pela qual, em respeito ao art. 65, § 1º, II, da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 173/2020, a fim de evidenciar a hipótese de afastamento da aplicação do art. 42 da LRF, deveria ter comprovado as despesas realizadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.
4. Cabe a aplicação do princípio da insignificância quando for inexpressivo o percentual das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato e inscritas em restos a pagar, sem disponibilidade de caixa, em relação ao total das despesas realizadas no exercício financeiro.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) conhecer do recurso ordinário, preliminarmente, por unanimidade, considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno;
- II) dar provimento ao recurso ordinário, no mérito, por maioria, para reformar a decisão proferida nos autos de origem, com a consequente exclusão da multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aplicada ao Sr. Walid Nedir de Oliveira, prefeito de Ladainha à época, em razão da inobservância ao art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000;
- III) determinar a intimação do recorrente pelo DOC e do Ministério Público de Contas, na forma regimental, acerca do inteiro teor desta decisão;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno, após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Agostinho Patrus. Vencido, no mérito, o Conselheiro José Alves Viana e, apenas quanto à fundamentação, o Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador-Geral Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 23 de agosto de 2023.

GILBERTO DINIZ
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 23/8/2023

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Tenho um requerimento para sustentação oral no recurso ordinário, processo de nº 1148579, item 46 da pauta, sob relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Sr. Walid Nedir Oliveira, então prefeito do município de Ladainha, em face do acórdão proferido pelo Tribunal Pleno¹ nos autos da Auditoria n. 1107705, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho, em sessão de 29/3/2023, que lhe aplicou multa no valor de R\$ 2.000,00, em razão de grave violação ao enunciado do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, materializada na contratação de obrigações financeiras nos últimos dois quadrimestres de mandato eletivo sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, à peça n. 30 dos respectivos autos.

O recorrente alegou, em síntese, à peça n. 2, arquivo denominado “Recurso”, que o art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000 teve seus efeitos suspensos, passando a dispor que os limites, vedações e sanções previstos nesse dispositivo estariam afastados nas hipóteses de destinação de recursos ao combate de calamidade pública. Afirmou que as despesas seriam englobadas pelo período de competência dos primeiros dez dias de 2021 das cotas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, razão pela qual não geraria débito a partir de janeiro de 2021. Ademais, ressaltou que não houve dolo ou erro grosseiro quanto ao descumprimento da LRF e, ainda, que as despesas dos dois últimos quadrimestres correspondem a 0,36% da receita total arrecadada pelo município de Ladainha em 2020, devendo ser aplicado o princípio da insignificância.

O recurso foi distribuído à minha relatoria em 14/6/2023, peça n. 4.

Mediante despacho à peça n. 6, encaminhei os autos à Unidade Técnica para análise e, após, ao Ministério Público de Contas, conforme o art. 336 da Resolução n. 12/2008.

A 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 3ª CFM concluiu, à peça n. 7, que (i) o recorrente não demonstrou a correlação das despesas com o combate à pandemia de Covid-19, ainda que de forma mitigada, deixando de anexar aos autos provas suficientemente capazes de desconstituir o que foi decidido no acórdão, (ii) o regime de caixa deve ser obedecido, por meio de registro orçamentário durante o exercício da efetiva arrecadação, e (iii) a aplicabilidade do princípio da insignificância demonstra-se indevida, uma vez que a Primeira Câmara foi unânime em reconhecer a materialidade do fato. Por fim, opinou pelo não provimento do recurso e, portanto, pela manutenção da decisão recorrida, tendo em vista que os documentos carreados no recurso não foram suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente.

¹ Em face da divergência nos votos proferidos pelos conselheiros da Primeira Câmara na sessão de 10/5/2022, em relação à multa proposta pelo relator, ficou acordado que, em se tratando de julgamento na Câmara, a divergência deveria ser submetida à deliberação do Tribunal Pleno, nos termos do art. 101, parágrafo único, do Regimento Interno.

No parecer à peça n. 9, o Ministério Público de Contas opinou, preliminarmente, pela admissibilidade do recurso. No mérito, manifestou-se pelo não provimento do recurso, em consonância com a Unidade Técnica.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Assim, eu convido para participar da reunião de forma remota o advogado Júlio Firmino da Rocha Filho, representante do senhor Walid Nedir Oliveira, para apresentar as suas considerações por até 15 minutos. Uma vez que o relatório do processo já foi disponibilizado a ele, concedo-lhe de imediato a palavra.

ADVOGADO JÚLIO FIRMINO DA ROCHA FILHO:

Muito obrigado, senhor Presidente, nobres Conselheiros, demais presentes a essa sessão híbrida, cumprimentando a todos e um breve resumo apenas para contextualização: cuida-se, na espécie, de uma penalidade de multa aplicada ao ex-prefeito de Ladainha, senhor Walid, por supostamente ter infringido a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 42, e, em consequência disso, ter contraído despesas sem “Restos a Pagar” respectivos, no exercício de 2020 para 2021, excessos esses verificados nos últimos dois quadrimestres no ano de 2020.

Por conta disso, entendeu-se que a inadequação seria grave e recomendou-se a aplicação de multa.

Pois bem, nobre Relator, senhor Presidente, demais Conselheiros, a despeito da diminuta obrigação financeira advinda da questão, se assim pudesse considerar, há de se analisar o contexto do caso, até pelas consequências e precedentes que podem ser firmados a partir da situação.

Vejamos, nobres Conselheiros, que aqui se cuida de contas, no caso da auditoria, alusivas ao exercício financeiro de 2020, exatamente o exercício financeiro atingido pela pandemia do Corona vírus de impacto mundial que dispensa maiores considerações. E, nesse aspecto, nobres Julgadores, a despeito da decisão recorrida ter se valido de um precedente, que entendia que os eventuais excessos de gastos não contemplados em “Restos a Pagar”, nos últimos dois quadrimestres do ano de 2020, só poderiam ser considerados como excepcionais se aplicados diretamente no combate à pandemia, esse entendimento, nobres Conselheiros, no nosso modesto juízo, não se aplicam ao caso em questão por dois motivos.

Primeiro, porque esse precedente invocado na decisão recorrida é do final de 2020 e as situações já tinham sido praticadas pelo gestor e, em segundo e mais importante, nobres Julgadores, é que devemos nos atentar ao escopo da Lei Complementar 173, mais especificamente ao seu art. 5º, que fala que as excepcionalidades previstas pela Lei 173 aplicáveis à Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser consideradas para mitigar ações voltadas ao combate à Covid e impactos financeiros dela decorrentes. Ou seja, todos os impactos financeiros diretos ou indiretos causados pela pandemia estão nesse regime de excepcionalidade previsto pela Lei Complementar 173. E, isso, o precedente invocado na decisão ocorrida não analisou. Repito, esse precedente já era do final de 2020 e, sobretudo no caso concreto é o que se cuida, porque, a despeito de não ter sido esse excesso de gastos utilizado para combate direto à pandemia, ele foi utilizado indiretamente, uma vez que direcionado inclusive a gastos de saúde, ou seja, está no contexto da pandemia. E, para isso, nobres Julgadores, inclusive para mitigar ainda mais a situação, há de ser sopesado, aqui, com proporcionalidade, com razoabilidade, a conduta

supostamente irregular praticada pelo prefeito à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente a partir dos arts. 20 e seguintes, produzidos pela Lei Anastasia, que estabelece exatamente a necessidade de análise de cada ato do gestor à luz de suas reais situações, enfrentadas no momento de sua prolação(?), que é exatamente o caso aqui alcançado pela pandemia em questão.

E não bastasse, nobres Julgadores, além de todas essas condições que nós já expusemos até o momento, há de se ressaltar, inclusive por ocasião do voto vencido, à época, do Conselheiro Gilberto Diniz, ilustre Presidente, no sentido de que o suposto excesso de assunção de obrigações financeiras nos últimos quadrimestres de 2020, apresentaram apenas 0,36% da receita total. Há uma clara insignificância nesse aspecto, que também está passando batido pela decisão ora recorrida, que deve se somar a todo esse contexto que nós já expusemos para afastar a dita irregularidade.

E, por fim, nobres Julgadores, somando-se a todas essas condições, há de se atentar inclusive às contas do exercício de 2021, que é o exercício subsequente ao exercício de 2020. As contas foram aprovadas integralmente, sem quaisquer ressalvas, tendo passado pelo controle do setor técnico e do Ministério Público de Contas. Não se apontou qualquer sobressalto, inclusive no tocante aos “Restos a Pagar”, todos absolutamente absorvidos regularmente pela administração.

As receitas que se tinham expectativas à época foram integralizadas devidamente nos primeiros dias do ano de 2021, através do Fundo de Participação dos Municípios e não geraram nenhum problema para as contas municipais que, repito, foram aprovadas sem quaisquer sobressaltos, notadamente no Processo n. 1120615, que tramitou nesta Corte de Contas.

Então, senhores julgadores, nobres Conselheiros, por todas essas circunstâncias, reiterando: por um contexto de pandemia; pela Lei Complementar 173; pelos impactos financeiros diretamente causados pela Covid-19; pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade aplicáveis pela Lei de Introdução ao Direito Brasileiro; pelo fato de que o precedente invocado na decisão recorrida foi já no final de 2020 e não havia como o gestor se atentar àquela interpretação e que não observa, sobretudo, as circunstâncias casuísticas da situação ora analisada; além do princípio da insignificância e, por fim, pelo julgamento com aprovação sem ressalvas das contas que seriam atingidas pela eventual irregularidade, que são as de 2021, é que se pugna, respeitosamente, pelo provimento do recurso com base em suas respectivas razões.

É o que se requer, nobre Presidente, nobres Conselheiros, agradecendo a atenção e a paciência de todos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Com a palavra o Relator, Conselheiro Adonias Monteiro.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Boa tarde a todos.

Agradeço ao doutor Júlio Firmino da Rocha Filho pela sustentação oral.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminar – Admissibilidade

Considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno, proponho que o recurso ordinário seja conhecido.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Conheço, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR PELO CONHECIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

2. Mérito

Consoante relatado, em sessão do Tribunal Pleno do dia 29/3/2023, no âmbito da Auditoria n. 1107705, foi aplicada multa, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, ao Sr. Walid Nedir Oliveira, em face de grave violação ao art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/00, nos seguintes termos:

[...]

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

[...]

II) aplicar multa, no mérito, de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao então Prefeito de Ladainha, Sr. Walid Nedir Oliveira, com fundamento no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, constatada grave violação ao enunciado do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n.º 101/00, materializada na contração de obrigações financeiras de R\$156.060,97 nos últimos dois quadrimestres de mandato eletivo sem reservar equivalente disponibilidade de caixa;

[...]

Ao fundamentar a aplicação de multa, o conselheiro substituto Hamilton Coelho, relator da decisão recorrida, na sessão da Primeira Câmara de 3/5/2022, à peça n. 30 dos respectivos autos, apontou que a assunção de despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato de prefeito, sem a correspondente disponibilidade financeira, é ilícita ante o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando o responsável à multa prevista no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal. Destacou, ainda, não haver indicação, nos registros do Sistema de Contas dos Municípios – Sicom (especificações nos empenhos), de que as referidas despesas tenham sido realizadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Em suas razões recursais, o recorrente alegou, em suma, à peça n. 2, arquivo denominado “Recurso”, que, com a edição da Lei Complementar n. 173/2020, tornou-se controvertida a discussão em relação ao alcance do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, artigo este que teve seus efeitos suspensos pela Lei Complementar n. 173/2020, dado que o art. 7º desta Lei Complementar alterou o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal dispensando os limites, vedações e sanções previstas e decorrentes do art. 42, desde que os recursos arrecadados fossem destinados ao combate da pandemia.

Afirmou que o posicionamento emitido por este Tribunal na Consulta n. 1092501, no sentido de que ficaria afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, desde que as despesas fossem destinadas ao combate ao estado de calamidade pública e enquanto perdurasse a situação excepcional, deveria ser revisitado, já que deveria ser considerada a dificuldade na identificação dos gastos diretos e indiretos decorrentes da pandemia de Covid-19.

Invocou, ainda, o art. 5º da Lei Complementar n. 173/2020, que prevê o auxílio financeiro fornecido pela União aos Estados para aplicação em ações de enfrentamento ao Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, de modo a corroborar a argumentação de que a prioridade das despesas era o enfrentamento da pandemia, mas, ao tratar da mitigação de seus efeitos, autorizaria a utilização para qualquer outra despesa.

O recorrente alegou, ainda, que tal mitigação incluiria a liquidação de “restos a pagar e despesas contraídas nos últimos oito meses de mandato”, tendo o financiamento das ações de saúde do município, que possui uma demanda maior, impactado o saldo necessário para cobrir as despesas inscritas em restos a pagar nos últimos quatro meses da gestão 2017/2020, totalizando R\$ 156.060,97. A propósito, salientou que essa despesa seria englobada pelo período de competência dos primeiros dez dias de 2021 das cotas do FPM, razão pela qual não geraria débito a partir de janeiro de 2021.

Ademais, destacou que não houve dolo ou erro grosseiro no descumprimento à LRF, dado que os efeitos da Lei Complementar n. 173/2020 eram controvertidos até a resposta da Consulta n. 1092501, não cabendo, portanto, a aplicação de sanção, em observância ao art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb.

Por fim, ressaltou que as despesas dos dois últimos quadrimestres representam 0,36% da receita total arrecadada pelo município de Ladainha, em 2020, devendo ser aplicado o princípio da insignificância para afastar a responsabilização pessoal do gestor.

A Unidade Técnica, à peça n. 7, entendeu que foi estipulada, na Lei Complementar n. 173/2000, a condição de destinação específica ao combate à calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, mesmo que de forma indireta, sendo dever do gestor identificar que os recursos arrecadados foram disponibilizados para o enfrentamento da pandemia, o que não é o caso da situação examinada nos autos. Quanto à aplicação do princípio da competência de geração das receitas, entendeu que o repasse das cotas do FPM já foi abordado na Consulta n. 751506, sendo compreendido que o regime de caixa deve ser obedecido, por meio de registro orçamentário durante o exercício da efetiva arrecadação.

Além disso, entendeu que “a aplicabilidade do princípio da insignificância demonstra-se indevida no caso em questão, uma vez que a Primeira Câmara foi unânime em reconhecer a materialidade do fato, ou seja, que a conduta de gerar obrigações sem disponibilidade de caixa é inválida, não preenchendo, assim, o requisito de ‘ato materialmente lícito’ desse princípio”. Por fim, opinou pelo não provimento do recurso e, portanto, pela manutenção da decisão recorrida, tendo em vista que os documentos carreados no recurso não foram suficientes para afastar a responsabilidade do recorrente.

O Ministério Público de Contas, em parecer à peça n. 9, também opinou pelo não provimento do recurso, em consonância com o entendimento da Unidade Técnica.

Inicialmente, ressalto que a argumentação trazida pelo recorrente quanto à suspensão do art. 42 da LRF pela Lei Complementar n. 173/2020, e quanto ao FPM, foi abordada no acórdão proferido pela Primeira Câmara, na sessão de 3/5/2022, nos autos da Auditoria n. 1107705.

Sobre a matéria, é relevante citar o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 42. 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.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Outrossim, destaco que a Lei Complementar n. 173/2020 trouxe previsão, em seu art. 7º, que alterou o texto da LRF, de forma a afastar a aplicabilidade do art. 42 da LRF, conforme especificado, *in verbis*:

Art. 7º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

“Art. 65.
.....

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:

[...]

II - 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;

[...] (Grifei)

Contudo, conforme é possível observar na própria redação do art. 65, § 1º, II da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 173/2020, foram afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes do art. 42 apenas quanto aos recursos arrecadados que fossem destinados, exclusivamente, ao combate à calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.

No âmbito deste Tribunal, tal entendimento foi consolidado no parecer emitido na Consulta n. 1092501, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão do Tribunal Pleno do dia 4/11/2020, da seguinte forma:

Assim, por expressa previsão legal no novo texto do art. 65, 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. (Grifei)

Essa leitura é reforçada pela Nota Técnica nº 21131/2020/ME, emitida pelo Ministério da Economia, cujo assunto consiste na Contabilização de Recursos Destinados ao Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus (COVID-19):

44. A dispensa da verificação das condições para os itens citados dar-se-á exclusivamente em relação às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade. Essa dispensa também ocorrerá somente em relação aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo, ou seja, em relação às contratações e transferências voluntárias para atendimento às despesas relacionadas à calamidade pública.

45. Ressaltamos que esse dispositivo não afasta as disposições relativas à transparência, controle e fiscalização. Portanto as exigências de envio das declarações exigidas pela LRF devem ser mantidas. 46. As alterações introduzidas no art. 65 da LRF afastam também as vedações e sanções relacionadas aos itens e condições a seguir: [...] - Exigência de disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato do titular do Poder ou órgão (exigência prevista no art. 42 da LRF), desde que essas obrigações sejam referentes ao combate à calamidade pública;

[...]

Parece-me evidente, em face dessas disposições, que o enfrentamento à calamidade pública decorrente do coronavírus, reconhecida pelo Decreto Legislativo nº 06/20, perpassa não apenas as ações de saúde, estritamente consideradas, mas alcança também outros setores que sofreram de forma direta as repercussões das severas medidas de contenção da contaminação, levando à paralisação ou à sensível redução de atividades produtivas e de serviços.

Nesses casos, embora não tratem de saúde pública, as atividades suportaram as consequências do estado de calamidade, cujo combate há de ser igualmente abarcado pelo conceito legal para fins de adoção do regime fiscal extraordinário, a fim de manter a sustentabilidade econômica, resguardada em todos os casos a motivação para caracterizar o nexo com o cumprimento do Decreto Legislativo nº 06/20.

Assim, em resposta à terceira pergunta, considero que a escusa excepcional de afastamento das limitações do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, prevista no novo art. 65, § 1º, II, pode ser também aplicada 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 sociais e financeiros advindos da pandemia. (Grifei)

Feitas tais considerações, entendo que o recorrente não trouxe informações ou documentos novos capazes de demonstrar que as despesas realizadas no último quadrimestre de seu mandato foram referentes à situação de calamidade pública gerada pela Covid-19, ou, até mesmo, de demonstrar a relação das despesas com a mitigação dos efeitos sociais e financeiros advindos da pandemia, em contrariedade ao art. 65, § 1º, II, da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 173/2020.

A respeito, em consonância com o entendimento firmado na Consulta n. 1092501, verifica-se, em relação à situação examinada nos autos, não ter sido demonstrada a correlação das despesas com o combate à pandemia, ainda que de forma mitigada, dado que a destinação das verbas públicas não foi identificada nos empenhos, conforme observado na proposta de voto apresentada pelo conselheiro substituto Hamilton Coelho na Auditoria n. 1107705.

Ademais, quanto à aplicação do princípio da competência de geração das receitas, acerca da possibilidade de se considerar os recursos do FPM dos primeiros dez dias de 2021, hábeis a cobrir as despesas apontadas, transcrevo trecho do acórdão impugnado:

Também quanto à possibilidade de considerar os recursos do FPM do primeiro decênio do mês de janeiro de 2021 hábeis a cobrir as despesas apontadas no exame técnico, a unidade competente frisou que a matéria foi objeto de parecer deste Tribunal, emitido em resposta à Consulta n.º 751.506 (Sessão Plenária de 27/6/12), formulada pelo então Presidente da AMM.

Na referida Consulta, foi indagado se o Executivo poderia realizar despesas, tais como a folha de pagamento de mês de dezembro, com a receita recebida no dia dez de janeiro do ano seguinte, e, em caso positivo, como proceder em ano eleitoral, já que o Chefe do Executivo não pode assumir despesas sem saldo financeiro para o próximo exercício, estabelecendo-se:

“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. (Grifei)

Destacou a unidade técnica que, na decisão exarada, foi estabelecida distinção da forma de contabilização das receitas futuras do FPM: ao final do exercício, os valores devem ser registrados apenas no sistema patrimonial, enquanto o registro orçamentário somente deve ocorrer no exercício da efetiva arrecadação, ou seja, obedecer ao regime de caixa, na forma do inciso I do art. 35 da Lei Nacional n.º 4.320/1964 c/c o inciso II do art. 50 da LRF.

Assim, o órgão técnico concluiu que as justificativas do defendente não esclareceram o apontamento inicial e reiterou 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 n.º 102/08.

Isso significa que, no cálculo da disponibilidade financeira de dezembro, visando à análise do art. 42 da LRF, a receita a receber em janeiro, proveniente do FPM, não deve ser considerada para cumprir compromissos contraídos nos últimos dois quadrimestres, devendo o prefeito, assim, deixar disponibilidade de caixa suficiente para o adimplemento de todas as obrigações assumidas.

Nesse sentido, como bem apontou a Unidade Técnica, caberia ao prefeito de Ladainha agir com responsabilidade e transparência, a fim de que seu sucessor não fosse onerado involuntariamente com essa transferência de obrigações adquiridas nos dois últimos quadrimestres de 2020, comprometendo a verba da nova gestão e o orçamento público equilibrado.

Noutro giro, o recorrente aduziu que não agiu com dolo ou erro grosseiro, conforme art. 28 da Lindb, dado que os efeitos da Lei Complementar n. 173/2020 eram controvertidos até a resposta da Consulta n. 1092501.

Contudo, ressalto que é dever do gestor público identificar nos empenhos que os recursos arrecadados foram disponibilizados para o enfrentamento da pandemia. Igualmente, conforme destacado pela Unidade Técnica, é obrigatório que a Administração Pública norteie suas condutas em consonância com a legislação e com os princípios constitucionais, devendo o chefe do Executivo municipal sempre agir pautando-se no melhor gerenciamento possível da verba pública, razão pela qual, em respeito ao art. 65, § 1º, II, da LRF, incluído pela Lei Complementar n. 173/2020, a fim de evidenciar a hipótese de afastamento da aplicação do art. 42 da LRF, deveria ter comprovado as despesas realizadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Por fim, no tocante à aplicação do princípio da insignificância, o recorrente destacou que a quantia de R\$ 156.060,97, valor das despesas dos dois últimos quadrimestres, correspondem a 0,36% da receita total arrecadada pelo município de Ladainha no ano de 2020, razão pela qual pugnou pelo afastamento de sua responsabilidade pessoal.

Sobre tal alegação, registro que, na linha do entendimento adotado no âmbito dos processos de Auditoria n. 1110037 (Segunda Câmara, sessão de 18/8/2022), 1107698 (Segunda Câmara, sessão de 30/8/2022) e 1110086 (Segunda Câmara, sessão de 15/9/2022), de minha relatoria, na condição de conselheiro em exercício, em consulta ao Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – Sicom, constatei que a quantia de R\$ 156.060,97 representa, aproximadamente, apenas 0,35% do valor total das despesas executadas pelo município de Ladainha no exercício financeiro de 2020, no valor de R\$ 44.395.717,00, conforme relatório Comparativo da Despesa

Fixada com a Executada extraído do Sicom, o que é materialmente inexpressivo para configurar lesão material ao bem jurídico tutelado.

Observo que, em situações análogas, após verificar as peculiaridades e circunstâncias do caso concreto, a fim de se aferir a conduta do agente público, ante a lesividade ao bem juridicamente tutelado e, conseqüentemente, a reprovabilidade da conduta, este Tribunal tem aplicado o princípio da insignificância.

Sob esse enfoque, as meras irregularidades administrativas, os erros formais, bem como as falhas inexpressivas na gestão orçamentária e financeira, podem ser passíveis de aplicação do citado princípio.

Nesse sentido, cito o acórdão proferido no Recurso Ordinário n. 1095585, de minha relatoria, apreciado pelo Tribunal Pleno na sessão de 9/2/2022, em foi examinada situação semelhante à ora analisada, *in verbis*:

RECURSO ORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO CONTRADITÓRIO E À AMPLA DEFESA. IMPROCEDÊNCIA. CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES DO MANDATO. INEXPRESSIVIDADE DOS VALORES FACE A DESPESA TOTAL CONTRAÍDA NO EXERCÍCIO FINANCEIRO. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. PROVIMENTO. REFORMA DA DECISÃO. CANCELAMENTO DA MULTA. ARQUIVAMENTO.

[...]

2. O inexpressivo percentual das despesas contratadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade de caixa, em relação ao total das despesas realizadas no exercício financeiro de 2012, justifica a aplicação do princípio da insignificância para se desconsiderar a inobservância ao disposto no art. 42 da Lei n. 4.320/1964.

[...]

Compulsando os autos, constatei que a quantia de R\$ 58.268,29 representa apenas 0,24% do valor total das despesas executadas no exercício financeiro de 2012, de R\$ 24.594.530,43, o que é materialmente inexpressivo para configurar lesão material ao bem jurídico tutelado.

Diante do exposto, com a devida vênia ao posicionamento contido na decisão recorrida, entendo que, no caso sob análise, não obstante constatado o descumprimento formal ao disposto no art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, a inexpressividade do valor inscrito em restos a pagar, sem disponibilidade financeira, não foi capaz de comprometer, de forma significativa o equilíbrio das finanças públicas, fato que não justifica a aplicação de sanção ao gestor. Assim, aplico o princípio da insignificância ao caso e dou provimento ao recurso, para afastar a aplicação de multa ao gestor.

Dessa forma, não obstante constatado o descumprimento formal ao art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000, entendo que, no caso sob análise, a inexpressividade das despesas contraídas sem disponibilidade de caixa em final de mandato, em relação ao total das despesas realizadas no exercício, não foi capaz de comprometer, de forma significativa, o equilíbrio das finanças públicas, razão pela qual entendo que deve ser aplicado o princípio da insignificância no caso concreto e, portanto, desconsidero o apontamento de irregularidade.

Diante do exposto, com a devida vênia ao posicionamento da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, entendo que, no caso sob análise, a inexpressividade das despesas contraídas sem disponibilidade de caixa em final de mandato, em relação ao total das despesas realizadas no exercício, não foi capaz de comprometer, de forma significativa, o equilíbrio das finanças públicas, razão pela qual deve ser aplicado o princípio da insignificância no caso concreto.

Portanto, proponho que seja dado provimento ao recurso, para afastar a aplicação de multa ao gestor.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, preliminarmente, considerando que o recorrente possui legitimidade e interesse recursal, que o apelo é próprio e tempestivo, e que, portanto, foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no parágrafo único do art. 99 e no *caput* do art. 103 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 c/c os arts. 329 e 335 do Regimento Interno, proponho que o recurso ordinário seja conhecido.

No mérito, proponho que seja dado provimento ao recurso, para reformar a decisão proferida nos autos de origem, com a consequente exclusão da multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aplicada ao Sr. Walid Nedir de Oliveira, prefeito de Ladainha à época, em razão da inobservância ao art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

Intimem-se o recorrente pelo DOC e o Ministério Público de Contas, na forma regimental, acerca do inteiro teor desta decisão.

Após o cumprimento das disposições regimentais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, acompanho o Relator para que seja dado provimento ao Recurso, reformar a decisão proferida nos autos de origem, com a consequente exclusão da multa no valor de R\$2.000,00 aplicada ao Sr. Presidente. Walid Nedir de Oliveira, Prefeito de Ladainha à época, em razão da inobservância do art. 42, da Lei Complementar 101/2000, mas com fundamento diverso, por entender que o montante de despesa irregular não alcançou 1% da despesa empenhada, ou seja, 0,35%.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, na linha em que venho decidindo a respeito do tema, por entender que assunção de obrigação nos últimos dois quadrimestres do mandato, independentemente do valor com que jura grave violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nego provimento ao Recurso, mantenho a decisão recorrida por seus próprios e jurídicos fundamentos.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR, PELO PROVIMENTO AO RECURSO ORDINÁRIO. REGISTRADA A FUNDAMENTAÇÃO DIVERSA, QUE FOI APRESENTADA PELO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA. VENCIDO O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, QUE NEGA PROVIMENTO AO RECURSO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

* * *

sb/fg

