

Processo: 1127057
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Gilson Santiago Aranha Júnior
Procedência: Prefeitura Municipal de Santo Hipólito
Processo referente: Auditoria n. 1107649
Procuradores: Marcelo Ribeiro Machado, OAB/MG 105.042; Nestor Henrique Mendes, OAB/MG 129.819
MPTC: Procurador Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI

TRIBUNAL PLENO – 18/12/2024

RECURSO ORDINÁRIO. AUDITORIA. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO DO CHEFE DO EXECUTIVO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA. INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE INOVAÇÃO ARGUMENTATIVA E COMPROBATÓRIA. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO. MANTIDA A DECISÃO RECORRIDA.

1. É vedado ao titular do Poder Executivo Municipal contrair, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que não tenha suficiente disponibilidade de caixa para pagá-la no exercício seguinte, nos termos do art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Não havendo sido apresentados elementos novos capazes de desconstituir a decisão recorrida, fica mantida a multa aplicada.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, na conformidade da Ata de Julgamento e da Nota de Transcrição, em:

- I) conhecer do presente recurso ordinário, preliminarmente, por unanimidade, por estarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, nos termos do voto do Conselheiro José Alves Viana;
- II) rejeitar, por maioria, a questão de ordem de incompetência do Tribunal de Contas para julgamento de contas dos Chefes do Executivo, apresentada pelo Conselheiro Cláudio Terrão;
- III) negar provimento ao recurso, no mérito, por maioria, mantendo-se a decisão proferida nos autos de origem e, consequentemente, a multa imposta ao Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito (Gestão 2017/2020), diante das razões expendidas no voto do Relator, Conselheiro em exercício Telmo Passareli;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, após a adoção das medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram o Conselheiro Durval Ângelo, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão apenas na preliminar e na questão de ordem, o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro apenas no mérito, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e o Conselheiro Mauri Torres. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila. Vencido, na questão de ordem, Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Vencidos, no mérito, os Conselheiros Mauri Torres e Cláudio Couto Terrão.

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

Plenário Governador Milton Campos, 18 de dezembro de 2024.

GILBERTO DINIZ
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO –21/6/2023

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito no período de 2017 a 2020, em face da decisão proferida pela Primeira Câmara deste Tribunal nos autos da Auditoria n. 1.107.649, em sessão realizada no dia 9/8/2022 (acórdão na peça n. 35 dos autos principais), *verbis*:

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

I) julgar irregular o ato praticado pelo então prefeito de Santo Hipólito, Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, gestão 2017/2020, de contrair obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 260.443,37 (duzentos e sessenta mil quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e sete centavos), em ofensa ao disposto no art. 42, caput, da Lei Complementar n. 101/2000, em razão da procedência do apontamento da auditoria de conformidade (subitem 2.1 do relatório técnico);

II) aplicar multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, por ato praticado com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008;

III) determinar a intimação do responsável por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

IV) determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno desta Corte.

Inconformado com a decisão, o responsável interpôs o presente Recurso Ordinário, por meio da petição protocolizada sob o n. 9000897900/2022, requerendo *“seja reformado o acórdão proferido por esta culta câmara para afastar quaisquer cominações impostas no julgamento da presente auditoria ante a ausência de qualquer contrariedade ao disposto do art. 42, parágrafo único da LRF”*.

Feito o juízo preliminar de admissibilidade do recurso (peça n. 5), os autos foram encaminhados à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – CFM para análise das razões apresentadas e, após, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, sendo produzidas as manifestações constantes nas peças ns. 7 e 9, ambas pelo não provimento do recurso.

Ao final, vieram os autos conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II. 1 – Preliminar Admissibilidade

De início, por estarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, conheço do presente recurso, ratificando o juízo de admissibilidade realizado anteriormente, na peça n. 5.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Neste caso, o Conselheiro Wanderley Ávila declarou suspeição por motivo de foro íntimo, eu vou colher o voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Com o Relator.

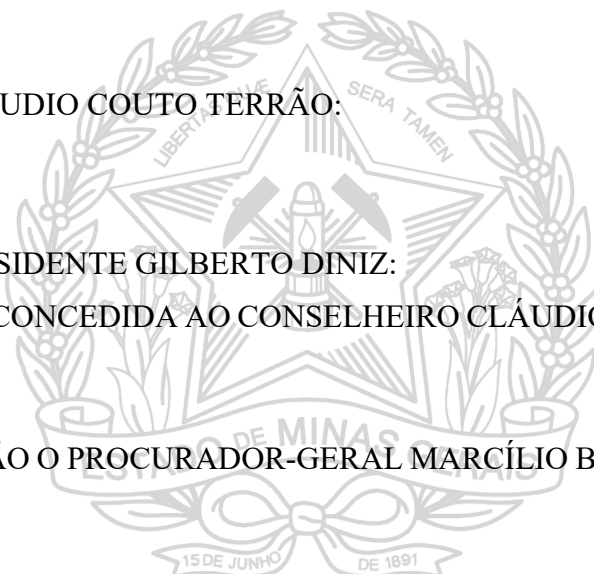
CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO NA ADMISSIBILIDADE.

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



RETORNO DE VISTA

NOTA DE TRANSCRIÇÃO

TRIBUNAL PLENO – 15/5/2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Em votação a questão de ordem agora suscitada pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário formulado pelo Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, ex-prefeito do Município de Santo Hipólito, em face do acórdão prolatado pela Primeira Câmara deste Tribunal, na sessão do dia 9/8/22, nos autos da Auditoria nº 1.107.649, que aplicou multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) ao ora recorrente, em razão de ter contraído despesas novas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem a correspondente disponibilidade financeira, em ofensa ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Na sessão do Tribunal Pleno de 21/6/23, após os conselheiros Durval Ângelo, Agostinho Patrus e o conselheiro substituto Licurgo Mourão acompanharem o relator na admissibilidade do recurso, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Questão de ordem processual - Incompetência para julgamento de contas dos Chefes do Executivo

Antes de me manifestar sobre o voto do relator neste recurso ordinário, trago para apreciação do Tribunal Pleno questão de ordem processual, que deve ser apreciada de maneira precedente à admissibilidade e ser declarada de ofício.

Cumpre salientar que, em processos com escopo semelhante ao discutido na decisão recorrida – a exemplo da Auditoria 1.107.645, que também trata de possível violação ao art. 42 da LRF – o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) tem trazido à baila, em sede de preliminar, a necessidade de aplicação da tese jurídica de repercussão geral adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Temas nº 835 e 157, acerca da incompetência absoluta das Cortes de Contas para o julgamento dos atos de responsabilidade dos chefes do Executivo Municipal, seja no caso de “contas de governo”, seja no de “contas de gestão”, por se tratar de matéria submetida ao crivo parlamentar.

Em seu parecer, o *Parquet* de Contas sustenta, ainda, que o STF assentou o entendimento de que não importa a natureza das contas prestadas (se de gestão ou de governo), mas sim o cargo de quem as presta, **competindo exclusivamente ao Poder Legislativo o julgamento de todas as contas de prefeitos**, de modo que as irregularidades apuradas por este Tribunal de Contas devem ser comunicadas ao Poder Legislativo para fins de promoção das medidas cabíveis, nos termos da tese fixada pelo STF.

O *leading case* objeto do Tema nº 157, foi o Recurso Extraordinário nº 729.744, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que tinha como cerne a discussão sobre a natureza do parecer prévio do Tribunal de Contas, uma vez que tal natureza determinaria se o parecer prévio prevalece ou não em caso de não julgamento das contas pelas Câmaras Municipais e se, em caso de desaprovação pelos Tribunais de Contas, o prefeito ficaria inelegível:

Tema 157 – Competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Prefeito.

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 31 da Constituição Federal, se a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo municipal é exclusiva, sendo, por conseguinte, meramente opinativo o parecer prévio do Tribunal de Contas respectivo, que não pode substituir o pronunciamento da Casa Legislativa.

TESE:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

O Tema nº 157 está intrinsecamente ligado ao Tema nº 835, que se amolda perfeitamente ao caso em análise. Deve-se dizer que os Recursos Extraordinários que originaram os Temas nº 157 e nº 835 foram, inclusive, julgados conjuntamente. No Tema nº 835, o Supremo Tribunal

Federal firmou tese a partir do *leading case* RE 848.826, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, com repercussão geral, ao apreciar dispositivos da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/10:

Tema 835 - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, 31, § 2º, 71, I, 75, e 93, IX, da Constituição Federal, a definição do órgão competente (Poder Legislativo ou Tribunal de Contas) para julgamento das contas de Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas.

TESE:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais**, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (grifo nosso)

Com efeito, no entendimento do STF, são os vereadores que possuem a competência para o julgamento das contas do chefe do Executivo Municipal, uma vez que representam os cidadãos, tendo os Tribunais de Contas o dever de auxiliar o Poder Legislativo ao emitir peça técnico-opinativa de caráter jurídico. Ou seja, em razão da possibilidade de inelegibilidade, em matéria de contas, o julgamento político do chefe do Executivo Municipal há de ser feito pela Câmara Municipal, não obstante o fato de que os Tribunais de Contas devem atuar, emitindo parecer prévio.

A respeito, leciona a professora Nathália Masson¹:

Quanto às contas dos Chefes do Executivo, não se aplica a regra geral acima mencionada, afinal os Tribunais de Contas não são competentes para julgá-las, mas somente para apreciá-las sob o aspecto técnico e emitir um parecer opinativo em até 60 dias contados da data do recebimento da prestação de contas em análise. Quem resolve, em definitivo, se a prestação de contas do Chefe do Executivo será aprovada ou rejeitada é o Parlamento da respectiva esfera federativa (art. 49, IX, CF/88).

Ainda sobre o tema, vale informar que em agosto de 2016 os Ministros do STF aprovaram, (por maioria) duas teses de repercussão geral decorrentes do julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848.826 e 729.744, quando foi decidido que é exclusiva da Câmara de Vereadores **a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos Prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo**, que somente poderá ser derrubado por decisão de dois terços dos Vereadores.

Deve-se dizer que o reconhecimento de repercussão geral em recurso extraordinário acarreta a transcendência dos limites subjetivos da causa, vinculando a Administração Pública e os Tribunais do país, uma vez que é competência do STF, guardião da ordem constitucional,

¹ Manual de Direito Constitucional. Ed. Juspodivm, 10ª edição rev., atual. e ampl., 2022, p. 784.

declarar o sentido das disposições constitucionais, além de exercer o controle do ordenamento jurídico em face da Constituição.

No caso da auditoria avaliada na decisão recorrida, a inconformidade em exame refere-se à possível violação ao art. 42 da LRF, que trata da proibição, imposta ao titular do Poder, de contrair despesas que não possam ser cumpridas integralmente nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou com parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Nessa perspectiva, da análise da norma do art. 42 da LRF, conclui-se que ela enfoca disponibilidade financeira, ajuste entre compromisso e fluxo de caixa, o que por consectário lógico, destina-se a controle do nível do endividamento do ente público, conforme a própria definição consignada pelo relator do processo referência. Assim, uma vez que a análise concernente ao nível de endividamento exige manifestação complexa, **não é possível vislumbrar qualquer razão para se afirmar que a análise do cumprimento do art. 42 da LRF não pertence às contas de governo, subtraindo-a da apreciação do Poder Legislativo.**

Tanto é aspecto de análise de contas de governo, que os relatórios da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, elaborados para subsidiar a emissão de parecer prévio nas Prestações de Contas anuais, avaliaram as disponibilidades de caixa e os restos a pagar apurados no final da gestão de 2017 a 2020, para fins de exercício do controle e verificação do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Cito como exemplo o relatório juntado ao Processo nº 1.114.774, peça nº 20 (fls. 314/323), que fez exame percutiente sobre a questão, avaliando a vedação legal com base nos entendimentos exarados nas Consultas nºs 660.552, de 08/05/02, 751.506, de 27/06/12, e 885.864, de 03/12/12.

Desse modo, considerando que o escopo de análise da Auditoria nº 1.107.649 (objeto do presente recurso ordinário) se restringira à verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, o que, a meu ver, constitui objeto do exame das contas de governo, o Tribunal não detinha, na linha do que defendeu o MPC, competência para analisar e julgar o referido processo, tampouco para exercer sua pretensão punitiva, sendo esta competência do Poder Legislativo.

Isto posto, peço vênia ao relator para declarar, de ofício, a nulidade da decisão proferida pela Primeira Câmara em 9/8/22 no sobredito processo – que julgou irregular a contração de despesas novas, pelo Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato e aplicou-lhe multa no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais) – bem como de todos os atos a ela subsequentes, haja vista incompetência desta Corte para avaliar contas de governo do chefe do Executivo Municipal. Por conseguinte, reconheço a perda de objeto do presente recurso ordinário.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, peço vênia ao relator para, em razão da incompetência desta Corte para avaliar contas de governo do chefe do Executivo Municipal, declarar de ofício a nulidade da decisão recorrida, proferida pela Primeira Câmara em 9/8/22 na Auditoria nº 1.107.649, bem como de todos os atos a ela subsequentes, determinando o seu arquivamento nos termos do art. 176, inciso III, do Regimento Interno. Por conseguinte, reconheço a perda de objeto do presente recurso ordinário.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, com fundamento no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, no inc. II do art. 76 da Constituição Estadual e no inc. III do art. 3º da Lei Complementar 102/08, bem como na jurisprudência consolidada neste Tribunal, a exemplo das decisões proferidas pelo Pleno nos Recursos Ordinários n. 1066519, n. 1071438 e pela Primeira Câmara na Auditoria n. 1107705, rejeito a questão de ordem proposta pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu acompanho a divergência, como está no meu voto eu cito inclusive, um rol até maior de processos, de decisões tomadas nesse mesmo sentido e que geram a jurisprudência por esse Tribunal.

Só peço que o voto divergente seja anexado a outros processos citados, mas eu acompanho a divergência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

O voto de Vossa Excelência pode constar do registro taquigráfico. É só Vossa Excelência disponibilizar.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Perfeitamente! Já está disponível.

Na questão de ordem, entendo que não houve nulidade no processo original em consonância com a jurisprudência desta Corte – Processo nºs 1.110.036, 1.110.087, 1.110.046, 1.107.705, 1.109.973, 1.107.707, 1.110.043, 1.110.002, 1.107.654, 1.107.662, 1.107.694, 1.107.697, 1.110.001, 1.110.048 e 1.110.062; e, assim, reconheço a competência do Tribunal para fiscalizar o cumprimento do art. 42 da LRF por meio de auditoria.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Pedindo vênias ao Relator, rejeito também a liminar, acompanhando o Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, tratam-se de recursos ordinários interpostos em face da decisão proferida em processo de auditoria, que determinou a aplicação de multa devido a contratação de obrigações financeiras mediante restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres de mandato eletivo, em afronta ao art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A questão de ordem suscitada consistente na [pretensa] incompetência desta Corte para julgar as contas de chefe do Poder Executivo municipal está baseada na alegação que, à luz do entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários n. 848.826 e n. 729.744, respectivamente, Temas n. 835 e n. 157 da Repercussão Geral, teria restado definido que os Tribunais de Contas estaduais não teriam competência para apreciar as contas dos Prefeitos Municipais, sejam elas de “governo” ou de “gestão”.

Sendo assim, pretende-se fazer valer a tese de que o julgamento de todas as contas de Prefeito Municipal seria de competência exclusiva da respectiva Câmara Municipal. A este Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais competiria apenas apresentar parecer técnico de caráter meramente opinativo e, portanto, não vinculante às casas legislativas locais sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo municipal, independentemente da sua natureza.

Contudo, referido argumento não merece prosperar, pois os entendimentos consagrados pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento dos Recursos Extraordinários n. 848.826 e n. 729.744, base dos Temas n. 835 e n. 157 da Repercussão Geral, não se amoldam à hipótese concreta dos autos. Ora, os pressupostos de fato e de direito dos referidos julgados do Supremo Tribunal Federal são distintos dos pressupostos de fato e de direito da questão que, na origem, justificou a instauração das Auditorias n. 1.107.649, n. 1.110.094 e n. 1.109.974 e, por conseguinte, a condenação dos recorrentes ao pagamento de multa em razão da violação do art. 42, caput, da LRF.

Não havendo essa correspondência, não há para o intérprete o dever de seguir o precedente invocado. Trata-se daquilo que em doutrina se denomina *distinguishing*, isto é, a distinção do precedente em face do caso concreto posterior à sua construção. Nesses termos, se os pressupostos de fato e de direito que levaram à construção do precedente forem distintos dos pressupostos de fato e de direito do caso posterior, a *ratio/holding* do precedente, isto é, aquilo que em um precedente vincula casos futuros, não será aplicável aos casos cujos pressupostos de fato e de direito forem distintos.

Dessa forma, como destaca Fernando Pinto Bronze, o fundamental para se desvencilhar um caso concreto de um precedente reside no “prudencial reconhecimento da semelhança, ou diferença, da específica densidade jurídica dos casos que justificadamente se comparam, como o momento marcante e o filtro demarcante da procedência, ou da improcedência, de um precedente”. (Conforme obra do catedrático português – Universidade de Coimbra - A metodonologia entre a semelhança e a diferença.)

Essa exigência, aliás, encontra-se prevista no art. 489, § 1º, inciso V, do CPC, segundo o qual não se considera fundamentada a decisão que se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos. Não custa lembrar que referido dispositivo normativo é supletivamente aplicável a esta Corte de Contas por força do art. 379, do seu Regimento Interno.

Por isso, os enunciados dos Temas n. 835 e n. 157 da Repercussão Geral consagrados pelo Supremo Tribunal Federal devem ser seguidos se [e somente se] os pressupostos de fato e de direito dos casos posteriores forem compatíveis com os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a construção das respectivas teses. Não se tratam, assim, de enunciados aplicáveis a toda e qualquer hipótese. Conforme leciona Lenio Luiz Streck:

- “O grande problema dessa metodologia judiciária, consiste em apregoar na precedente repercussão hermeneuta intransitiva, que lhe é indelevelmente avessa, porquanto a sua carga de eficácia vinculante, não será jamais atestada pela simplicidade e precisão dos seus termos e conquanto assim seja na rasa gramática de sua dimensão textual, invariavelmente dependerá do cotejo interpretativo vindouro, por razões ou fundamentos devidamente explicitados pela argumentação, racionalidade expositiva. Entre o critério adotado no precedente institucional, e a insurgência do caso concreto de onde se proclama tratamento diferenciado ou diverso. ”

Na origem, o Recurso Extraordinário n. 848826, tema n. 835 da repercussão geral, decorre da impugnação da candidatura do senhor José Rocha Neto ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014, pelo Ministério Público Eleitoral do Estado do Ceará, em virtude da desaprovação das suas contas de governo pelo Tribunal de Contas dos Municípios daquele

Estado, quando foi Prefeito Municipal de Horizonte do ano de 2000, enquadrando-o na hipótese do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.

Por sua vez, o Recurso Extraordinário n. 729744, tema 157 da Repercussão Geral, originou-se da impugnação do registro de candidatura ao cargo de Prefeito Município de Bugre de Minas Gerais, do senhor Jordão Viana Teixeira, pela coligação Unidos por um Novo Tempo, nas eleições de 2012, ao argumento de que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, emitiu o parecer pela rejeição das contas referentes ao exercício financeiro de 2001, quando recorrido ocupava o cargo e Prefeito Municipal daquela localidade, motivo pelo qual deveria ser aplicado ao caso, o art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar 64/1990.

Vê-se, pois, que a construção do entendimento consagrado em referidos julgados está baseada em fundamentos de fato e de direito distintos dos fundamentos utilizados para aplicar multa aos recorrentes nos autos das Auditorias n. 1.107.649, n. 1.110.094 e n. 1.109.974. Naqueles casos, tratava-se de investigar se, à luz do art. 31, § 2º, CRFB/88, do art. 49, inciso IX, CRFB/88 e do art. 71, inciso I, CRFB/88, o parecer emitido pelos Tribunais de Contas pela rejeição das contas do chefe do Poder Executivo Municipal seria capaz de produzir efeitos independentemente da existência de julgamento pelas Câmaras Municipais, para fins da inelegibilidade prevista no art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº 64/1990. Nas hipóteses concretas destes autos, a questão de fato e de direito subjacente diz respeito à legalidade da contratação de obrigações financeiras mediante restos a pagar sem a correspondente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres de mandato eletivo, em face do art. 42, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Não se trata, portanto, de apreciar as contas de governo dos recorrentes, muito menos de atribuir efeitos a eventual decisão pela rejeição das suas contas, que, frise-se, sequer existe.

Daí a importância de se distinguir a apreciação das contas de governo, decorrente do art. 71, inciso I, CRFB/88, do julgamento das contas de gestão, decorrente do art. 71, inciso II, CRFB/88, tal como construída pela jurisprudência desta Corte de Contas.

[E aqui eu cito diversos precedentes desta Casa, dentre eles o Recurso Ordinário nº 1119 995, 1066519, dentre diversos outros.]

Caso contrário, por vias transversas, corre-se o risco de apetrecho de seguir o entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, retirar a competência que a própria Constituição confere aos tribunais de contas em seu art. 71, II.

Representativo, nesse sentido, é o entendimento consagrado por este Tribunal Pleno desta Corte de Contas no julgamento do Recurso Ordinário 1015562, oportunidade na qual, à unanimidade, foi seguido o voto proferido pelo então Conselheiro José Alves Viana abaixo reproduzido – eu não vou, para não cansar Vossas Excelências, reproduzir.

Apenas fazer a seguinte citação do voto de Sua Excelência:

Mediante uma análise gramatical-teleológica da tese fixada no Tema 835 do STF, observa-se que o julgamento da Câmara de Vereadores somente se faz necessário para fins da declaração de inelegibilidade daquele que detém mandato de prefeito. Assim, para fins de tornar inelegível um prefeito cujas contas foram julgadas irregulares, impõe-se o encaminhamento de parecer prévio do Tribunal ao Legislativo municipal, cabendo a este último manifestar sobre as contas com repercussão sobre a elegibilidade do responsável.

Dessa forma, entendo que o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744, respectivamente temas 835 e 157 da repercussão geral, não alcança a competência desta Corte de Contas para o julgamento das contas de gestão de prefeito municipal tal como se passa na hipótese concreta dos autos em que se aplicou multa ao Chefe do Poder Executivo devido à contratação de obrigações financeiras mediante restos a

pagar, sem a correspondente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestre de mandato eletivo, em afronta o art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em conclusão, ante o exposto, em consonância com os Conselheiros que me antecederam, rejeito a questão de ordem processual suscitada para reconhecer a competência desta Corte de Contas para julgar as contas de gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, relativas à contratação de obrigações financeiras, mediante restos a pagar, sem a correspondente disponibilidade de caixa nos dois últimos quadrimestres de mandato eletivo, em afronta o art. 42, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA REJEITADA A QUESTÃO DE ORDEM APRESENTADA PELO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO EM RELAÇÃO AO PROCESSO. REGISTRADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

Então, vamos agora retomar o julgamento do processo, já havia sido iniciado.

Volto a palavra ao Conselheiro Cláudio Terrão para proferir voto quanto à admissibilidade do recurso.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Admito.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Admito, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO E REGISTRADA A SUSPEIÇÃO DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

UMA VEZ QUE FOI ADMITIDO O RECURSO, SOLICITO QUE SEJA FEITA RESTRIBUIÇÃO DO PROCESSO, TENDO EM VISTA A APOSENTADORIA DO ENTÃO RELATOR CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

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

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 21/8/2024**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto pelo Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito (Gestão 2017/2020), em face de decisão proferida pela Primeira Câmara, em 09/08/2022, nos autos da Auditoria 1107649, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro.

No acórdão condutor (peça 35 dos autos 1107649), foi aplicada multa ao recorrente, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual 102/2008, no valor de R\$ 2.000,00, tendo em vista que o gestor, em afronta ao disposto no art. 42, caput, da Lei Complementar 101/2000, contraiu obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 260.443,37.

Em 06/09/2022, o presente recurso ordinário deu entrada neste Tribunal (peça 4), sendo autuado e distribuído, inicialmente, ao Conselheiro José Alves Viana em 08/09/2022 (peça 3), na competência do Tribunal Pleno.

Em despacho de peça 5, o relator recebeu o recurso e determinou o encaminhamento do feito à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

A unidade técnica (peça 7) e o Ministério Público de Contas (peça 9) se manifestaram pelo conhecimento e não provimento do recurso.

O relator à época apresentou seu voto na sessão do Tribunal Pleno de 21/06/2023. Em preliminar de admissibilidade votou pelo conhecimento do recurso, sendo acompanhado pelos Conselheiros Durval Ângelo e Agostinho Patrus e pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, tendo o Conselheiro Cláudio Terrão pedido vista dos autos na preliminar (peça 12).

Na sessão do Tribunal Pleno de 15/04/2024, o Conselheiro Cláudio Terrão apresentou voto-vista suscitando questão de ordem processual pela incompetência deste Tribunal para o julgamento das contas dos Chefes do Executivo. Rejeitada a questão de ordem, o Conselheiro Cláudio Terrão votou pela admissão do recurso. Em seguida, o Presidente, Conselheiro Gilberto Diniz, solicitou a redistribuição do processo, tendo em vista a aposentadoria do então relator, Conselheiro José Alves Viana (peça 16).

Em 20/05/2024, os autos foram redistribuídos à minha relatoria (peça 17).

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que o presente recurso foi admitido na sessão do Tribunal Pleno de 15/04/2024, passo à análise do mérito recursal.

Mérito recursal

Conforme destacado, na decisão recorrida, foi aplicada multa ao Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito (Gestão 2017/2020), com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual 102/2008, no valor de R\$ 2.000,00, sob os seguintes termos:

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

I) julgar irregular o ato praticado pelo então prefeito de Santo Hipólito, Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, gestão 2017/2020, de contrair obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 260.443,37 (duzentos e sessenta mil quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e sete centavos), em ofensa ao disposto no art. 42, caput, da Lei Complementar n. 101/2000, em razão da procedência do apontamento da auditoria de conformidade (subitem 2.1 do relatório técnico);

II) aplicar multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, por ato praticado com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008;

III) determinar a intimação do responsável por via postal e pelo DOC, bem como do Ministério Público de Contas, na forma regimental;

IV) determinar, promovidas as demais medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, inciso I, do Regimento Interno desta Corte

Na peça recursal (peça 1), o recorrente argumentou que não houve uma análise detida e acurada da defesa apresentada, o que deveria ter ocorrido para fins de aplicação de penalidade, uma vez que poderia acarretar suposto cerceamento de defesa.

Afirmou que a Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus, trouxe diversas alterações aos dispositivos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), dentre eles, a flexibilização da regra inserta no art. 42.

Nesse sentido, apresentou o entendimento deste Tribunal, proferido nos autos da Consulta 1092501, quanto à aplicação da Lei Complementar 173/2020, na qual se fixou a tese de que “fica afastada a vedação do art. 42 da Lei Complementar n. 101/00, desde que as despesas sejam destinadas ao combate ao mencionado estado de calamidade, exclusivamente enquanto perdurar a situação excepcional”.

Em seguida, mencionou, o art. 65, II, da LRF, que estabelece dispensa ao cumprimento de algumas regras previstas da lei, mediante o reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional, para o caso da União, e pelas Assembleias Legislativas, para os Estados e Municípios.

Aduziu que a Lei Complementar 173/2020 introduziu três parágrafos ao art. 65 da LRF, tendo o §1º ampliado as desobrigações aos entes e previsto a possibilidade de reconhecimento do estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional, não mais restrito à União, mas alcançando parte ou a integralidade do território nacional.

Acrescentou que, para a flexibilização das operações de crédito, concessão de garantias e demais dispensas constantes no art. 65, §1º, I, da LRF, e do cumprimento do art. 8º, parágrafo único, “além dos arts. 14, 16, 17, 35, 37, 42, todos da LRF, é necessária a edição de decreto legislativo pelo Congresso Nacional para parte ou a integralidade do território nacional, na forma do art. 65, §1º, LRF”, uma vez que os restos a pagar foram contraídos posteriormente.

Assim, argumentou que, na análise de sua responsabilidade, deveria ser levado em consideração o fato de que o país enfrentava a pandemia do COVID19 e destacou “a ausência de repasses do governo Pimentel, cuja situação foi relativizada a partir do governo Romeu Zema”.

Por fim, afirmou que não agiu com dolo no caso em comento e defendeu que não poderia ser responsabilizado “em decorrência da falha na gestão administrativa visto que a inscrição em restos a pagar não vem sendo considerado ato de improbidade administrativa”.

A Coordenadoria de Auditoria dos Municípios (CAM), de início, constatou que as razões recursais apresentadas pelo Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior nos presentes autos foram essencialmente idênticas (textos e referências iguais) às razões defensórias também suscitadas por ele à peça 15 da Auditoria 1107649. Diante de tal circunstância, ratificou a análise feita a peças 18 e 30 do piloto.

Quanto a alegação relacionada à “ausência de repasses do governo Pimentel”, a CAM destacou:

Releva notar que tal fato decorreu da inadimplência do Governo do Estado na transferência de recursos devidos aos municípios mineiros, cujos valores foram objeto de Acordo firmado em 04/04/2019 entre a gestão estadual e a Associação Mineira de Municípios (AMM), com o objetivo de regularizar, a partir de janeiro de 2020, os repasses de recursos devidos aos municípios a título de FPM, IPVA e FUNDEB, assim como liquidar os repasses não efetuados entre os exercícios de 2017 e 2018 - cópia constante da fl. 01 a 05-Peça 6.

Não obstante os créditos do Município de Santo Hipólito com o Governo do Estado, o exame dos registros de arrecadação de receitas e empenhamento de despesas da prefeitura daquela municipalidade, informados no SICOM, relativos ao período de 2017 a 2020, evidenciaram que apenas nos exercícios de 2018 e 2020 os resultados foram deficitários [...].

Registre-se que os débitos do citado Acordo se referem, essencialmente, a valores decorrentes de retenções de repasses devidos em gestões anteriores do Estado, especialmente entre 2015/2018, período em que foi decretado estado de calamidade financeira reconhecida pelo Decreto Estadual n. 47.101, de 05/12/2016, ratificado pela Resolução n. 5.513, de 12/12/2016, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Embora os débitos do Governo do Estado possam ter impactado nos resultados acima demonstrados, os valores a receber decorrem de retenções de repasses referentes a exercícios anteriores ao de 2020, período objeto de análise nos autos de n. 1.107.649, especificamente quanto às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres daquele período, não tendo sido possível atestar que a falha apontada no relatório de auditoria tenha relação direta com os recursos referenciados no mencionado Acordo.

Concluiu, então, pelo não provimento do recurso, porquanto as razões recursais apresentadas não têm o condão de reformar a decisão recorrida.

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, acrescentando, quanto à alegação do recorrente de que este Tribunal estaria analisando os fatos como se fossem atos de improbidade, que restou claro, no acórdão recorrido, que a irregularidade apontada foi o descumprimento de norma legal, que resulta em aplicação de multa, sendo suficiente, para a responsabilidade administrativa, a demonstração do erro grosseiro consistente em contrair despesa sem disponibilidade de caixa (peça 9).

Analisando as razões do recurso, verifico que não foram trazidos novos argumentos ou documentos aptos a reformar o acórdão, considerando que as alegações apresentadas já foram enfrentadas no acórdão recorrido, destaco, em especial, trecho da decisão que trata dos possíveis efeitos da pandemia no presente caso:

Como bem pontuado pela Unidade Técnica, houve, em decorrência da pandemia, a instituição, pelo governo federal, do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV2 (Covid-19) além de terem sido realizadas alterações na LRF.

Foram incluídos pela Lei Complementar n. 178/2020 ao artigo 65 da LRF os parágrafos 1º e 2º. O inciso II do § 1º dispõe 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 da LRF, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública.

Este Tribunal, instado a se posicionar sobre a questão, por meio da Consulta 1092501, respondida em 4/11/2020, pontuou 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. [...]

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

[...]

No que diz respeito ao argumento trazido pelo responsável quanto às consequências geradas pela pandemia, a Lei Complementar n. 173/2020 foi instituída com o objetivo de auxiliar os entes federativos no enfrentamento do estado de calamidade pública causada pela Covid-19. Dentre as diversas medidas adotadas na Lei Complementar n. 173/2020, tem-se a determinação da suspensão, durante o estado de emergência, das disposições do art. 42 da LRF no que tange às despesas afetadas à Covid-19.

Entretanto, compulsando os autos, verifiquei, conforme afirmado pela equipe técnica no reexame, peça n. 30, que a análise específica da forma e data em que as despesas que permaneceram sob exame foram “contraídas” pela Administração foi demonstrada na tabela n. 6, págs. 13/14, peça n. 5, não tendo sido evidenciado nos registros do Sicom (especificações dos empenhos) que alguma delas tenham sido realizadas para o enfrentamento da pandemia. Tampouco foram apresentados pelo defendente outros documentos que comprovassem que as despesas glosadas constituíam gastos relativos à pandemia.

Para que as despesas fossem computadas como destinadas ao combate à calamidade pública, era necessária sua identificação no histórico das notas de empenho, utilizando as palavras “Covid19”, “Covid” ou “Coronavírus”, conforme orientação consignada no item 3 do Comunicado n. 12/2020 SICOM.

Por todo o exposto, acolho as conclusões insertas no relatório da equipe de auditoria e do Parquet de Contas, uma vez que foram constatadas obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato do chefe do Poder Executivo de Santo Hipólito, no montante de R\$260.443,37, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para fazer face a tais despesas, em ofensa ao disposto no caput do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

Ademais, diante da transgressão ao referido dispositivo legal, proponho a aplicação de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao responsável, ex-prefeito municipal, Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, com fundamento no art. 85, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008.

O acórdão recorrido ainda mencionou jurisprudência desta Corte no mesmo sentido, da qual também transcrevo os seguintes trechos:

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, 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.

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.

[...]

a análise da legalidade do ato de gestão é oriunda da verificação da conformidade do ato praticado com a lei aplicável à espécie, independente do ânimo doloso ou culposos do agente público.

A manifesta violação de dispositivo legal a que o gestor estava obrigado, em virtude do mencionado princípio de alçada constitucional, implica na configuração de culpa grave por negligência, porquanto o agente público, ao contrário do particular, cuja conduta é autorizada desde que não vedada pelo ordenamento jurídico, deve pautar seus atos apenas segundo os permissivos legais. Quer dizer, a ética que baliza a conduta do agente público é apenas aquela de natureza estritamente jurídico-deontológica, e não as típicas da autonomia privada, denotando-se ser dever do gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, sendo seu o ônus da prova.

Em se tratando da realização de despesas, devem ser, necessariamente, planejadas orçamentária e financeiramente. Notadamente, agiu o gestor municipal e ordenador de despesas, em desconformidade com os preceitos constitucionais e legais, inobservando a responsabilidade que emana da própria investidura e exercício do cargo público.

Diante disso, sobressai da leitura dos autos que o titular do Poder Executivo Municipal de Crisólita contraiu, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas, no montante de R\$281.434,98 (duzentos e oitenta e um mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e noventa e oito centavos), 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, razão pela qual, acorde com o exame técnico – o qual adoto como razão de decidir –, concluo que houve infringência à norma contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ensejando a aplicação de multa pessoal e individual ao Senhor Aderlande Moreira Vilela, Prefeito do Município de Crisólita ao final da gestão 2017/2020, no valor de R\$5.000,00, em consonância com o art. 85, inc. II, da Lei Complementar n. 102/2008.

(TCEMG. Primeira Câmara. Auditoria 1107659. Relator Conselheiro José Alves Viana. Sessão de 26/4/2022)

Desse modo, comprovou-se que o Município de Ladainha contraiu, nos dois últimos quadrimestres do ano de 2020, obrigações no valor de R\$156.060,97 sem disponibilidade de caixa suficiente para a sua devida quitação, em desconformidade com a orientação preconizada no art. 42 da Lei Complementar n.º 101/00. Isso posto, acorde com as conclusões insertas no estudo técnico da equipe de auditoria, aplico multa de R\$2.000,00 ao responsável, então Prefeito Walid Nedir Oliveira, com supedâneo no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08.

(TCEMG. Primeira Câmara. Auditoria 1107705. Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Sessão de 3/5/2022)

Verifica-se, portanto, que a decisão recorrida abordou extensamente a matéria e, diferentemente do alegado pelo recorrente, houve uma análise detida e acurada da defesa apresentada.

Isto posto, considerando que não foram apresentados, nas razões recursais, novos argumentos capazes de modificar a decisão proferida nos autos da Auditoria 1107649, nego provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida e, consequentemente, a multa imposta ao Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito (Gestão 2017/2020).

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, então prefeito de Santo Hipólito (Gestão 2017/2020), em face do acórdão prolatado pela Primeira Câmara, sessão do dia 9/8/22, nos autos da Auditoria nº 1.107.649, que aplicou multa ao recorrente, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual nº 102/08, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), tendo em vista que o gestor, em afronta ao disposto no art. 42, *caput*, da Lei Complementar nº 101/00, contraiu obrigações de despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa.

Cumprе salientar que, em processos com escopo semelhante ao discutido na Auditoria 1.107.645, que também trata de possível violação ao art. 42 da LRF – o Ministério Público junto ao Tribunal (MPC) tem trazido à baila, em sede de preliminar, a necessidade de aplicação da tese jurídica de repercussão geral adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nos Temas nº 835 e 157, acerca da incompetência absoluta das Cortes de Contas para o julgamento dos atos de responsabilidade dos chefes do Executivo Municipal, seja no caso de “contas de governo”, seja no de “contas de gestão”, por se tratar de matéria submetida ao crivo parlamentar.

Em seu parecer, o *Parquet* de Contas sustenta, ainda, que o STF assentou o entendimento de que não importa a natureza das contas prestadas (se de gestão ou de governo), mas sim o cargo de quem as presta, competindo exclusivamente ao Poder Legislativo o **julgamento de todas as contas de prefeitos**, de modo que as irregularidades apuradas por este Tribunal de Contas devem ser comunicadas ao Poder Legislativo para fins de promoção das medidas cabíveis, nos termos da tese fixada pelo STF.

O *leading case* objeto do Tema nº 157, foi o Recurso Extraordinário nº 729.744, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que tinha como cerne a discussão sobre a natureza do parecer prévio do Tribunal de Contas, uma vez que tal natureza determinaria se o parecer prévio prevalece ou não em caso de não julgamento das contas pelas Câmaras Municipais e se, em caso de desaprovação pelos Tribunais de Contas, o prefeito ficaria inelegível:

Tema 157 - Competência exclusiva da Câmara Municipal para o julgamento das contas de Prefeito.

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 31 da Constituição Federal, se a competência da Câmara Municipal para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo municipal é exclusiva, sendo, por conseguinte, meramente opinativo o parecer

prévio do Tribunal de Contas respectivo, que não pode substituir o pronunciamento da Casa Legislativa.

TESE:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

O Tema nº 157 está intrinsecamente ligado ao Tema nº 835, que se amolda perfeitamente ao caso em análise. Deve-se dizer que os Recursos Extraordinários que originaram os Temas nº 157 e nº 835 foram, inclusive, julgados conjuntamente. No Tema nº 835, o Supremo Tribunal Federal firmou tese a partir do *leading case* RE 848.826, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, com repercussão geral, ao apreciar dispositivos da Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar nº 135/10:

Tema 835 - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, 31, § 2º, 71, I, 75, e 93, IX, da Constituição Federal, a definição do órgão competente (Poder Legislativo ou Tribunal de Contas) para julgamento das contas de Chefe do Poder Executivo que age como ordenador de despesas.

TESE:

Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, **a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais**, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. (grifo nosso)

Com efeito, no entendimento do STF, são os vereadores que possuem a competência para o julgamento das contas do chefe do Executivo Municipal, uma vez que representam os cidadãos, tendo os Tribunais de Contas o dever de auxiliar o Poder Legislativo ao emitir peça técnico-opinativa de caráter jurídico. Ou seja, em razão da possibilidade de inelegibilidade, em matéria de contas, o julgamento político do chefe do Executivo Municipal há de ser feito pela Câmara Municipal, não obstante o fato de que os Tribunais de Contas devem atuar, emitindo parecer prévio.

A respeito, leciona a professora Nathália Masson²:

Quanto às contas dos Chefes do Executivo, não se aplica a regra geral acima mencionada, afinal os Tribunais de Contas não são competentes para julgá-las, mas somente para apreciá-las sob o aspecto técnico e emitir um parecer opinativo em até 60 dias contados da data do recebimento da prestação de contas em análise. Quem resolve, em definitivo, se a prestação de contas do Chefe do Executivo será aprovada ou rejeitada é o Parlamento da respectiva esfera federativa (art. 49, IX, CF/88).

Ainda sobre o tema, vale informar que em agosto de 2016 os Ministros do STF aprovaram, (por maioria) duas teses de repercussão geral decorrentes do julgamento conjunto dos

² Manual de Direito Constitucional. Ed. Juspodivm, 10ª edição rev., atual. e ampl., 2022, p. 784.

Recursos Extraordinários (REs) 848.826 e 729.744, quando foi decidido que é exclusiva da Câmara de Vereadores **a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos Prefeitos, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo**, que somente poderá ser derrubado por decisão de dois terços dos Vereadores.

Deve-se dizer que o reconhecimento de repercussão geral em recurso extraordinário acarreta a transcendência dos limites subjetivos da causa, vinculando a Administração Pública e os Tribunais do país, uma vez que é competência do STF, guardião da ordem constitucional, declarar o sentido das disposições constitucionais, além de exercer o controle do ordenamento jurídico em face da Constituição.

No caso dos autos, a inconformidade em exame refere-se à possível violação ao art. 42 da LRF, que trata da proibição, imposta ao titular do Poder, de contrair despesas que não possam ser cumpridas integralmente nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, ou com parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Nessa perspectiva, da análise da norma do art. 42 da LRF, conclui-se que ela enfoca disponibilidade financeira, ajuste entre compromisso e fluxo de caixa, o que por consectário lógico, destina-se a controle do nível do endividamento do ente público, conforme a própria definição consignada pelo relator do processo referência. Assim, uma vez que a análise concernente ao nível de endividamento exige manifestação complexa, **não é possível vislumbrar qualquer razão para se afirmar que a análise do cumprimento do art. 42 da LRF não pertence às contas de governo, subtraindo-a da apreciação do Poder Legislativo.**

Tanto é aspecto de análise de contas de governo, que os relatórios da Macrogestão Governamental de Belo Horizonte, elaborados para subsidiar a emissão de parecer prévio nas Prestações de Contas anuais, avaliaram as disponibilidades de caixa e os restos a pagar apurados no final da gestão de 2017 a 2020, para fins de exercício do controle e verificação do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Cito como exemplo o relatório juntado ao Processo nº 1.114.774, peça nº 20 (fls. 314/323), que fez exame percuente sobre a questão, avaliando a vedação legal com base nos entendimentos exarados nas Consultas nºs 660.552, de 08/05/02, 751.506, de 27/06/12, e 885.864, de 03/12/12.

Desse modo, considerando que o escopo de análise da auditoria se restringe à verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, o que, a meu ver, constitui objeto do exame das contas de governo, o Tribunal não detém, na linha do que defendeu o MPC, competência para analisar e julgar o processo, tampouco para exercer sua pretensão punitiva, sendo esta competência do Poder Legislativo.

Todavia esse entendimento não foi acolhido pelo Tribunal Pleno desta Corte de Contas, conforme os seguintes precedentes: Pedido de Rescisão nº 1.141.343, sessão do dia 15/5/24; Recurso Ordinário nº 1.127.057, sessão do dia 15/4/24; e Recurso Ordinário nº 1.127.110.

Isto posto, no mérito, em atenção à vedação imposta no art. 42 da LRF, a equipe técnica desta Corte, a partir dos saldos de restos a pagar e da disponibilidade de caixa informados pelo Município de Santo Hipólito no SICOM ao final do exercício de 2020, constatou que o então chefe do Executivo Municipal contraíra, nos 2 (dois) últimos quadrimestres do seu mandato (2017/2020), obrigações de despesas, no montante de R\$260.443,37 (duzentos e sessenta mil quatrocentos e quarenta e três reais e trinta e sete centavos), que não foram cumpridas integralmente dentro dele, ou que tiveram parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Inicialmente, registro que este Tribunal percorreu, e ainda vem percorrendo, um longo caminho de evolução em suas decisões para reconhecer que as condutas praticadas pelos gestores

públicas devem ser devidamente caracterizadas e individualizadas, inclusive sob o aspecto subjetivo, não sendo razoável retroceder, neste momento, para tolerar qualquer tipo de responsabilização objetiva, **fora das hipóteses expressamente previstas em lei.**

O art. 28 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) é cristalino ao prescrever que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de **dolo ou erro grosseiro**”, pressupondo não só a demonstração do elemento subjetivo da conduta, mas também qualificando o comportamento que poderá gerar a responsabilização do gestor.

Para a verificação do aspecto subjetivo da conduta praticada pelo agente é imprescindível que se tome por base o entendimento já exarado pelo Tribunal nas Consultas nºs 660.552, de 08/05/02, 751.506, de 27/06/12, e 885.864, de 03/12/12, as quais por possuírem caráter normativo e constituírem prejulgamento de tese aprovado pelo Pleno, nos termos do disposto no art. 210-A do Regimento Interno, devem ser observadas por todos os jurisdicionados e principalmente pelos órgãos fracionários desta Corte:

CONSULTA nº 751.506³:

[...]

O comando do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 é claro. Ou seja, nos oito [últimos] 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 tem o mesmo significado de empenhar despesa, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública.

[...]

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.

CONSULTA nº 660.552⁴.

De fato, a acepção da expressão “**contrair obrigação de despesa**” adotada no preceptivo legal sob comento é **a do momento da geração da despesa**, e não a do momento do empenho do gasto público.

³ Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 27/06/12.

⁴ Rel. Cons. Eduardo Carone Costa. Sessão do dia 08/05/2002

[...]

A terceira e última questão a ser examinada diz respeito ao alcance da expressão “disponibilidade de caixa” constante do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ora sob comento.

Em princípio, e com fulcro nas disposições do parágrafo único do dispositivo legal em tela, disponibilidade de caixa **não significa, apenas, saldo financeiro em conta, num dado momento.**

A questão é mais complexa, e, consoante as disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a meu juízo, a intenção do Legislador foi garantir lastro de recursos financeiros para as obrigações de despesas assumidas no aludido período, e, por conseguinte, a respectiva quitação desses gastos, sem onerar a execução financeira do exercício financeiro seguinte.

Nesse diapasão, considerando uma situação dinâmica, isto é, com o orçamento ainda em execução, o Administrador, para assumir obrigação de despesa, por exemplo, em 1º de maio de seu último ano de mandato, deverá verificar, previamente, se poderá pagá-la.

Para tanto, deverá valer-se de **fluxo financeiro** ou de caixa, no qual deverá considerar, como ingresso de recursos, as disponibilidades de caixa em 30 de abril acrescidas da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. Do total da projeção do ingresso de recursos financeiros, ou disponibilidade de caixa bruta, deduzirá os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, entre os quais se incluem, e. g., os Restos a Pagar de exercícios anteriores. O resultado final dessas operações constituirá a disponibilidade de caixa a ser considerada para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

Como bem definido no trecho da Consulta nº 660.552 acima reproduzido, a análise das obrigações previstas no art. 42 deve levar em conta que o orçamento está ainda em execução e que as receitas consideradas para fins de disponibilidade de caixa não são as efetivamente arrecadadas no final do exercício, mas sim a disponibilidade de caixa existente no nascimento de cada obrigação, acrescida, como bem deixa claro a consulta, da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. A partir disso, obtém-se a disponibilidade de caixa bruta projetada, da qual deverão ser deduzidos os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, inclusive os restos a pagar de exercícios anteriores. Somente após essa verificação é que se poderá chegar à disponibilidade de caixa líquida projetada, a ser considerada como parâmetro para aplicação do art. 42 da LRF.

Em se tratando de infração de natureza materialmente financeira, que pode configurar, inclusive, tipo penal, a teor do que dispõe o art. 359-C do Código Penal, entendo que esta Corte de Contas deve, com toda cautela possível, buscar, para apuração da conduta, a fonte primária do nascimento da obrigação de despesa, ou seja, os contratos, faturas, notas fiscais, ordens de compra e/ou serviço etc.

Da mesma forma, para a apuração da disponibilidade de caixa, seria imprescindível confrontar, por meio de inspeção documental, os saldos das contas bancárias vinculadas às receitas ao longo dos dois últimos quadrimestres do mandato, por fonte de recurso, com os respectivos extratos bancários, bem como verificar as estimativas de receita no momento do nascimento da despesa e a evolução da efetiva arrecadação ao longo do exercício.

No presente caso, todavia, nenhuma dessas providências foi adotada, estando evidente que a metodologia utilizada na auditoria não condiz com a orientação emanada da consulta respondida por esta Corte de Contas.

Isso porque não se levou em conta a disponibilidade de caixa no momento do nascimento de cada obrigação, acrescida, repito, da **PREVISÃO** de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro, deduzidos os **“ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR ATÉ O FINAL DO EXERCÍCIO”**, inclusive os restos a pagar de exercícios anteriores. Ao contrário, os achados de auditoria basearam-se nos seguintes relatórios, extraídos do Sicom, relativos à situação do município **no final da gestão 2017/2020**: “Restos a Pagar do Exercício – 2020”, “Disponibilidade de Caixa para cobertura dos Restos a Pagar do Exercício – 2020” e “Demonstrativos das Extraorçamentárias (Depósitos e Consignações) – 2020”.

É clarividente, no entanto, nos termos da referida consulta, que não basta confrontar de forma fria e objetiva o valor das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato com as disponibilidades financeiras ao final do exercício, devendo-se realizar um juízo a respeito da projeção do ingresso de recursos financeiros até o final do mandato no momento em que foram contraídas as obrigações novas.

Daí o porquê de, no meu entender, ser necessária a realização de diligências por parte desta Corte de Contas para **buscar, na apuração da conduta e na verificação de seu elemento subjetivo, a fonte primária do nascimento da obrigação de despesa, ou seja, os contratos, faturas, notas fiscais, ordens de compra e/ou serviço etc.**, elementos essenciais para a definição do momento em que a obrigação foi contraída, **a fim de se evitar que a caracterização da irregularidade fosse baseada apenas em presunções, como aconteceu no presente caso.**

Os dados que fundamentaram as conclusões técnicas, da forma como foram extraídos, constituem apenas um retrato de um momento final e exaurido de uma gestão orçamentária e financeira, que não levam em conta toda a dinâmica de uma execução de despesas e de arrecadação, que podem, muitas das vezes, por motivos alheios ao planejamento local, destoar daquilo que foi originalmente previsto e que consta nos instrumentos de planejamento.

A auditoria não levou em conta sequer que o final de mandato (exercício 2020), nesse caso, recaiu exatamente sobre o primeiro ano da pandemia ocasionada pelo Coronavírus, situação que impactou severamente o planejamento governamental e acarretou uma situação de absoluta anormalidade, na qual diversos entes da federação declararam situação de emergência em saúde pública.

Nesse contexto de significativa imprevisibilidade, era ainda mais necessário que se realizasse um juízo quanto à projeção de receitas até o final do exercício, a fim de verificar se havia, no momento da assunção das obrigações, legítima expectativa do gestor a respeito da existência de recursos para custear essas despesas. É importante rememorar que, no início da pandemia, em meados de março/abril de 2020, não se sabia se as restrições decorrentes das medidas de isolamento social, durariam 15 (quinze) dias ou um ano.

Não é razoável, portanto, simplesmente ignorar que a grave crise sanitária decorrente da pandemia por Covid-19 acarretou, do ponto de vista econômico, drástica perda de receita para os municípios, decorrente da paralisação de diversas atividades, alteração no rendimento e no hábito de consumo das famílias, abalo nas importações e exportações de bens e serviços e impacto no rumo das políticas fiscal, monetária e cambial.

Desconsiderar essa realidade implica descaracterizar o real conteúdo normativo do art. 42 da LRF e contrariar as respostas dadas aos jurisdicionados pelo Tribunal nas consultas relacionadas ao tema.

Quando sustento que a gravidade do apontamento técnico consubstanciado exclusivamente no confronto objetivo dos dados extraídos do Sicom não seria suficiente para a configuração da irregularidade prevista no art. 42 da LRF, digo isso porque a meu juízo o que houve nos presentes autos foi uma mera subsunção formal da conduta do agente (inferida de dados históricos extraídos do Sicom) ao modelo abstrato de conduta tipificada, sem que fosse feita a subsunção material, ou seja, sem que houvesse a necessária verificação da conduta real, do **que realmente aconteceu, quando aconteceu e em que circunstâncias aconteceu**, observadas todas as nuances da conduta descrita na norma.

Não se trata, portanto, como pode parecer, de crítica à confiabilidade e fidedignidade dos dados constantes do Sicom, o qual vem sendo de suma importância para a análise das prestações de contas anuais sujeitas a parecer prévio do Tribunal, mas simplesmente da constatação de que, para fins de verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, o confronto das informações pertinentes ao final do exercício financeiro existentes naquele sistema ainda não é suficiente para fundamentar a conclusão pela ocorrência da irregularidade.

Diante de todo o exposto, com todas as vênias ao relator, não identifico nos autos elementos concretos suficientes para caracterização da conduta prevista no art. 42 da LRF, porquanto em minha compreensão a Unidade Técnica não observou as orientações aprovadas nas consultas respondidas pelo Tribunal nem considerou as situações reais a que estava submetido o Executivo, notadamente quanto ao impacto decorrente da pandemia ocasionada pelo Corona vírus sobre o planejamento governamental.

Em outras palavras, compreendo que não há elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada e, portanto, improcedente o apontamento de irregularidade que consta da auditoria.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, ante a inexistência de elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada no art. 42 da LRF, dirijo do relator e voto pelo provimento do recurso ordinário para que seja reformada a decisão exarada pela Primeira Câmara nos autos da Auditoria nº 1.107.649, sessão do dia 9/8/22, e, por conseguinte, para que seja excluída a multa aplicada ao Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, então prefeito de Santo Hipólito.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, em que pese ter votado de maneira diferente nos autos n. 1127057, na Sessão do dia 15/05/2024, estou mudando o meu entendimento acerca da matéria e, peço vênias ao relator, para acompanhar o voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO DO SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES)

**RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO
TRIBUNAL PLENO – 18/12/2024**

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de recurso ordinário interposto pelo Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, Prefeito Municipal de Santo Hipólito no exercício de 2020, em face de decisão proferida pela Primeira Câmara, em 09/08/2022, nos autos da Auditoria n. 1107649, de relatoria do Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, que aplicou multa ao recorrente, com fulcro no art. 85, II, da Lei Complementar Estadual 102/2008, no valor de R\$ 2.000,00, tendo em vista que foram contraídas despesas, nos últimos dois quadrimestres do mandato eletivo, sem reservar equivalente disponibilidade de caixa, no valor de R\$ 260.473,37, caracterizando afronta ao disposto no art. 42, caput, da Lei Complementar 101/2000.

Os autos foram distribuídos em 8/9/2022, inicialmente, ao Conselheiro José Alves Viana, peça 3. Em despacho de peça 5, o relator recebeu o recurso e determinou o encaminhamento do feito à 3ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios e, em seguida, ao Ministério Público de Contas.

Instada a se manifestar, a Unidade Técnica concluiu que não foram apresentadas “justificativas capazes de reformar a decisão exarada por este Tribunal no processo de Auditoria n. 1.107.649”, peça 7.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer de peça 9, opinou pelo “conhecimento e não provimento do recurso ordinário, para manter a condenação do Sr. Gilson Santiago Aranha Júnior, então Prefeito do Município de Santo Hipólito.

O relator à época apresentou seu voto na sessão do Tribunal Pleno de 21/6/2023, oportunidade em que se manifestou pelo conhecimento do recurso, tendo sido acompanhado pelo conselheiro Durval Ângelo, por mim e pelo conselheiro substituto Licurgo Mourão, sendo a apreciação do voto interrompida em virtude de pedido de vista do conselheiro Cláudio Terrão, peça 12.

Na sessão do Tribunal Pleno de 15/4/2024, o conselheiro Cláudio Terrão apresentou voto-vista suscitando questão de ordem processual pela incompetência deste Tribunal para o julgamento das contas dos Chefes do Executivo. Rejeitada a questão de ordem, os conselheiros Cláudio Terrão e Mauri Torres votaram pela admissão do recurso. Em seguida, o Presidente, conselheiro Gilberto Diniz, solicitou a redistribuição do processo, tendo em vista a aposentadoria do então relator, peça 16.

Assim, os autos foram redistribuídos à relatoria do conselheiro em exercício Telmo Passareli, peça 17.

Na sessão plenária de 21/8/2024, o relator votou pelo não provimento do recurso, por considerar que não foram apresentados, nas razões recursais, novos argumentos capazes de modificar a decisão proferida nos autos da Auditoria 1107649, tendo sido acompanhado pelo conselheiro substituto Adonias Monteiro.

Em seguida, o conselheiro Cláudio Terrão divergiu do relator e se manifestou pelo provimento do presente recurso, em virtude da inexistência de elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada no art. 42 da LRF.

Após, o conselheiro Durval Ângelo acompanhou o relator e o conselheiro Mauri Torres votou de acordo com a referida divergência. Ato contínuo, pedi vista dos autos para melhor apreciação da matéria.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o conselheiro Cláudio Terrão apresentou voto divergente nos seguintes termos:

Diante do exposto, ante a inexistência de elementos probatórios e materiais suficientes à caracterização da conduta tipificada no art. 42 da LRF, divirjo do relator e voto pelo provimento do recurso ordinário para que seja reformada a decisão exarada pela Primeira Câmara nos autos da Auditoria no 1.107.649, sessão do dia 9/8/22, e, por conseguinte, para que seja excluída a multa aplicada ao Senhor Gilson Santiago Aranha Júnior, então prefeito de Santo Hipólito.

É como voto, Excelência.

Diante da referida manifestação, achei necessário pedir vista do processo para melhor exame da matéria. Inicialmente, verifiquei que os trabalhos da equipe técnica observaram as normas de auditoria previstas no manual deste Tribunal, tendo sido utilizados o memorando e as matrizes de planejamento e de possíveis achados.

Compulsando os autos, constatei que o relatório de auditoria de peça 7 dos autos n. 1107649 apresentou as seguintes considerações:

2 - ACHADO DE AUDITORIA

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

2.1.1 - Descrição da condição encontrada

Cabe informar, de início, que de acordo com o disposto no caput do art. 42 da LRF “é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”.

Nos termos do parágrafo único do citado dispositivo legal “na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”.

Registre-se que o conceito de “contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres”, disposto no caput do art. 42 da LRF, foi esclarecido por este Tribunal por

ocasião de resposta às Consultas n. 660.552, de 08/05/2002, cuja tese foi ratificada nas Consultas n. 751.506, de 27/06/2012, e 885.864, de 03/12/2012, o qual foi adotado no exame realizado nestes autos, conforme a seguir:

[...] A esse questionamento respondo nos termos dos votos que tenho proferido sobre a matéria, como, por exemplo, no Processo nº 704637: “O comando do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 é claro. Ou seja, nos últimos oito meses do mandato, “in casu”, do prefeito, para que possa ser assumida obrigação de despesa, não bastará ter apenas previsão ou dotação orçamentária. Deverá ser comprovado que há condição de pagar a despesa nova contraída nesse período com a arrecadação do próprio exercício financeiro, isto é, tal despesa não pode ser deixada para ser paga com dinheiro do exercício seguinte e pelo próximo prefeito. Para extrair-se a melhor exegese da norma contida no dispositivo sob exame, o intérprete não pode olvidar, entretanto, que contrair obrigação de despesa não temo mesmo significado de empenhar despesa, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública. E segundo se depreende da interpretação dada às disposições do art. 58 da Lei 4.320/64 pelo professor Teixeira Machado: o empenho não cria obrigação de despesa para a Administração Pública e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada em relação contratual, bem como em mandamentos de leis ou regulamentos. Portanto, a obrigação de despesa é contraída, por exemplo, quando se contrata o servidor, no momento da contratação de operação de crédito, quando se parcela uma dívida, no ato da celebração de um convênio ou quando se contrata a execução de obra ou o fornecimento de bens e a prestação de serviços pela Administração Pública. Dessa forma, contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato é assumir compromissos em decorrência de diploma legal, contrato ou instrumento afim, que não existiam antes dos últimos oito meses do final do mandato, obrigações novas, essas, que o prefeito pode ou não assumir, diante da possibilidade de haver ou não recursos financeiros para pagar as correspondentes despesas. Diante do exposto, as disposições do art. 42 não se aplicam às despesas empenhadas nos últimos oito meses que foram geradas em decorrência de obrigações assumidas anteriormente.” [...]

Do mesmo modo, naquelas Consultas foi exarado o entendimento acerca do disposto no parágrafo único do art. 42 da LRF, relativo ao conceito do termo “disponibilidade de caixa”, conforme transcrito a seguir:

[...] A terceira e última questão a ser examinada diz respeito ao alcance da expressão “disponibilidade de caixa” constante do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ora sob comento. Em princípio, e com fulcro nas disposições do parágrafo único do dispositivo legal em tela, disponibilidade de caixa não significa, apenas, saldo financeiro em conta, num dado momento. A questão é mais complexa, e, consoante as disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a meu juízo, a intenção do Legislador foi garantir lastro de recursos financeiros para as obrigações de despesas assumidas no aludido período, e, por conseguinte, a respectiva quitação desses gastos, sem onerar a execução financeira do exercício financeiro seguinte.

Nesse diapasão, considerando uma situação dinâmica, isto é, com o orçamento ainda em execução, o Administrador, para assumir obrigação de despesa, por exemplo, em 1º de maio de seu último ano de mandato, deverá verificar, previamente, se poderá pagá-la.

Para tanto, deverá valer-se de fluxo financeiro ou de caixa, no qual deverá considerar, como ingresso de recursos, as disponibilidades de caixa em 30 de

abril acrescidas da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro. Do total da projeção do ingresso de recursos financeiros, ou disponibilidade de caixa bruta, deduzirá os “encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”, entre os quais se incluem, e. g., os Restos a Pagar de exercícios anteriores. O resultado final dessas operações constituirá a disponibilidade de caixa a ser considerada para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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

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

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

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

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

[...]

Depreende-se da leitura das referidas consultas que cabe ao alcaide verificar, previamente, se poderá pagar despesa a ser contraída nos últimos dois quadrimestres de seu mandato. Assim, deve o gestor confrontar as disponibilidades de caixa em 30 de abril acrescidas da previsão de entrada de recursos financeiros até 31 de dezembro e deduzir desse montante os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, entre os quais se incluem os Restos a Pagar de exercícios anteriores, para, assim, auferir sua disponibilidade de caixa.

Logo, não há que se falar em desrespeito ao entendimento fixado pelas referidas consultas, uma vez que a análise técnica se ateu às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e às orientações desta Corte, conforme as seguintes apurações:

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

Fonte de Recurso	Disponibilidade Bruta de Caixa (R\$)	Compromissos (R\$)	Disponibilidade Efetiva de Caixa (R\$)
100	(82.664,83)	2.780.614,62	(2.863.279,45)
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	6.093.147,64	(5.831.424,99)

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

Verificou-se que, conforme relatado no subitem 2.1.1.1 deste relatório, nos dois últimos quadrimestres do final do mandato do Chefe do Poder Executivo de 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 discriminado na Tabela 7, fl. ____-Peça ____:

Fonte de Recurso	Valor disponível (R\$)	Despesas afetas ao art. 42 da LRF (R\$)
100	(2.863.279,45)	178.925,05
101	(885.907,45)	9.025,50
102	(1.290.323,65)	71.905,68
155	79.128,10	10.753,88
159	(346.064,08)	617,14
Total	(5.306.446,53)	271.227,25

Ao correlacionar tais despesas com as disponibilidades financeiras nas referidas fontes ao final do exercício de 2020, apuradas no subitem 2.1.1.2, foi constatado que para parte das despesas, nas quais foi indicado que seriam quitadas com as fontes 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\$)
100	(2.863.279,45)	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	617,14
Total	(5.306.446,53)	271.227,25	260.473,37

Desta forma, ao considerar o fato de que para as demais despesas os recursos apurados nas fontes de recursos indicadas não eram suficientes, ficou evidenciado que o valor total dos gastos remanescentes, de R\$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.

Ademais, destaco que caberia ao gestor demonstrar, em sede de defesa ou em via recursal, o cumprimento do art. 42 da LRF. No entanto, isso não ocorreu no caso vertente pois o recorrente não apresentou argumentação apta a afastar o apontamento, tendo, inclusive, apresentado as mesmas razões em sede recursal.

Dessa forma, acompanho o relator, uma vez que a quantia de R\$ 260.473,37, referente a despesas assumidas nos dois últimos quadrimestres do período de mandato do Chefe do Executivo Municipal, sem a devida disponibilidade financeira, violando o disposto no artigo 42 da Lei Complementar n. 101/2000, não se afigurou insignificante, tendo em vista que representou 1,54% do valor total das despesas empenhadas no exercício financeiro de 2020 pelo município de Santo Hipólito, no valor de R\$ 16.892.390,72.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, acompanho o voto do relator, conselheiro em exercício Telmo Passareli, pelo não provimento do Recurso Ordinário, mantendo a decisão proferida nos autos da Auditoria n. 1107649, por seus próprios e jurídicos fundamentos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR. VENCIDOS O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO E O CONSELHEIRO MAURI TORRES.

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

* * * * *

am/fg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS