



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR

Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação – SPPG

MBA em Contabilidade e Controle Aplicados ao Setor Público

**ANTONIO CARLOS SANTANA FILHO
NESTOR MENDES DOS SANTOS NETO
JOÃO PEREIRA XAVIER NETO
ALUIZO MARIANO DE SOUSA JÚNIOR**

**PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS REPROVADAS
PELO TCM/BA NO ANO PANDÊMICO DE 2020: ANÁLISE DA RELAÇÃO
COM ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CICLO
POLÍTICO-ECONÔMICO**

Salvador
2025

**ANTONIO CARLOS SANTANA FILHO
NESTOR MENDES DOS SANTOS NETO
JOÃO PEREIRA XAVIER NETO
ALUIZO MARIANO DE SOUSA JÚNIOR**

**PRESTAÇÕES DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BAIANOS REPROVADAS
PELO TCM/BA NO ANO PANDÊMICO DE 2020: ANÁLISE DA RELAÇÃO
COM ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E O CICLO
POLÍTICO-ECONÔMICO**

Artigo apresentado ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação, da Universidade Católica do Salvador (UCSal), como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Contabilidade e Controle Aplicados ao Setor Público

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Sá de Carvalho

Salvador
2025

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo investigar se as rejeições das prestações de contas dos municípios baianos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) tem relação com art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF e o ciclo político-econômico durante o pandêmico ano de 2020. A metodologia utilizada foi de caráter exploratório-descritivo, inclui pesquisa documental, análise de relatórios e pareceres prévios e definitivos das contas anuais de todos os municípios do estado da Bahia que tiveram suas prestações de contas reprovadas (rejeitadas) do período de 2020 pelo TCM-BA. Diante do procedimento metodológico possibilitou a compreender se o Ciclo Político Econômico teve espaço para se expandir no ano de 2020, tendo como alegação a calamidade pública (pandemia). Em seguida, foram coletados e analisados os pareceres prévios de 95 municípios, além dos Pedidos de Reconsideração, Deliberação de imputação de débitos e Relatório Voto Final, todos hospedados no site do TCM/BA. Os resultados apontaram que, de modo geral, houve uma extrapolação nos gastos de 2020, mas ela não confirma que foi devido ao disposto pela Teoria do Ciclo político, haja vista que o ano de 2020 foi um ano atípico, onde o alastramento do coronavírus foi suficiente para justificar o aumento de despesas. Notou-se ainda uma redução significativa no número de contas rejeitadas, em relação ao ano eleitoral anterior (2016), onde 203 contas das gestões municipais não foram aprovadas. Identificou-se que Congresso Nacional visando ser sensível às demandas oriundas da pandemia mundial flexibilizou através da Lei Complementar nº 173/2020 e Nota Técnica nº 21231 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o disposto na LRF. Assim, a investigação proposta acerca da atuação do TCM BA, comprovou que este Tribunal não admitiu o descumprimento aleatório do art. 42 da LRF, somente daqueles que comprovaram que o valor foi gasto para combater a pandemia.

Palavras-chave: Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal; Flexibilizações decorrentes da Pandemia da Covid-19; Ciclo Político-econômico; Rejeição das prestações de contas 2020; Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia TCM/BA.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. REFERENCIAL TEÓRICO	7
2.1 TEORIA DOS CICLOS POLÍTICO-ECONÔMICOS.....	8
2.2 DELIBERAÇÕES EM DECORRÊNCIA DO CONTEXTO PANDÊMICO ACERCA DO ART. 42 DA LRF.....	10
3. METODOLOGIA	12
3.1 ANÁLISE DO DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF PELO TCM BA EM 2020.....	13
4. RESULTADOS	15
4.1 PENALIDADES APLICADAS PELO TCM BA.....	18
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	20
REFERÊNCIAS	22

1. INTRODUÇÃO

Inquestionavelmente, a Lei Complementar a Constituição Federal de 1988, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) representa um marco relevante na regulação gerencial da Gestão Pública no Brasil, pois instituiu em maio de 2000 um conjunto de normas para promover transparência, equilíbrio fiscal e responsabilidade na administração pública. Para Piscitelli (2021) ela trouxe um olhar atento para o planejamento, avaliação e principalmente controle das contas públicas.

Quando se observa a LRF e o papel do ente federativo como o epicentro responsável pela manutenção e gerenciamento do recurso do quadro público, tem-se que a adoção, a criação, a invenção de novas práticas, são totalmente favoráveis ao desenvolvimento. (Militz, 2024)

Em relação ao artigo 42 da citada Lei, especificamente, o autor Santos (2021) ressalta que ele expressa uma de suas mais importantes restrições, criando limitações de empenho no último ano de mandato, ou seja, nos últimos oito meses de mandato dos governantes não poderão contrair obrigações de despesas que não possam ser cumpridas integralmente nesse período, ou que tenham parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

De modo geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal pode ser entendida como um esforço dos legisladores para trazer a moralização para a administração pública, tendo como um dos grandes desafios a contenção das despesas, (Meneses et. al 2020) cabendo aos Tribunais de Contas o papel de fiscalizar o cumprimento das prerrogativas estabelecidas por meio deste instrumento legal.

Oliveira (2021) afirma que durante o contexto da crise sanitária (COVID-19) entrelaçada com o encerramento dos mandatos municipais, a atuação dos tribunais de contas na fiscalização na gestão dos recursos públicos, foi desafiadora uma vez que demandou agilidade, inovação e equilíbrio entre o rigor técnico e a compreensão do contexto emergencial. Para tal, muitos desses tribunais levaram à fiscalização através da concomitância, ou seja, analisaram gasto a gasto na plataforma e criaram painéis de controle dos recursos que estavam sendo aplicados nas ações de combate a pandemia, uma forma de garantir a transparência e possibilitar o controle social.

O processo de análise da prestação de contas municipais do executivo, realizada pelos Tribunais anualmente, compreende umas das dimensões da *accountability* do setor público, que ocorre quando os responsáveis por desenhar ou conduzir políticas públicas prestam contas dos seus atos aos cidadãos. (Pinho, 2009)

Nessa perspectiva, os autores Borali e Dalmácio (2024) analisaram os pareceres desfavoráveis das prestações de contas dos 644 municípios do Estado de São Paulo no período de 2000 a 2013 e uma de suas conclusões foi que a frequência de desaprovação da prestação de contas é maior no último ano de mandato, principalmente pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse fato corrobora com a Teoria dos Ciclos Político-econômicos, a qual prevê a repetição de endividamentos vertiginosos em anos eleitorais.

Em 2020, os gestores municipais conviveram com uma situação atípica que envolvia a questão econômica-social, política e inclusive, de saúde pública. Período esse, onde os gestores contaram com mais recursos oriundos das transferências emergenciais da união, flexibilidade da LRF na aplicação dos recursos, entre outras, por outro lado, o tempo reduzido para planejar e atender a demanda emergencial relacionada com a crise sanitária (pandemia) instalada e o desafio de manter-se no mandato através da reeleição.

Assim, a atuação dos tribunais diante do contexto foi intensificar o monitoramento de gastos atípicos no final de mandato, inclusive os relacionados à Covid-19 se estavam sendo aplicados nas questões emergenciais. Atuou também, na prevenção, orientações e recomendações técnicas, e em alguns casos, na punição de irregularidades em decorrência da malversação dos recursos públicos e conseqüentemente, de caráter técnico, na rejeição das prestações de contas municipais e estaduais. Neste interim, os autores Pereira e Teixeira (2021), corroboram afirmando que os tribunais desempenharam o papel de “filtros institucionais” para evitar que o ciclo político-econômico da pandemia comprometesse a governança municipal e a sustentabilidade financeira das urbes.

Ademais, no que tange ao desempenho da gestão pública, o ano de 2020 foi marcado não apenas pelo fim de mandato dos prefeitos, quanto pelo alastramento do coronavírus que culminou na pandemia da Covid-19. A situação de calamidade fez com que os gestores aumentassem suas despesas, em caráter de urgência.

Em face do exposto, segue a seguinte pergunta norteadora dessa pesquisa: Qual a relação das rejeições das prestações de contas do poder local pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) em face ao art. 42 da LRF e o ciclo político-econômico durante o pandêmico ano de 2020?

Dito isto, o objetivo geral do estudo foi investigar o posicionamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) em relação a análise do cumprimento do art. 42 da LRF perante o cenário da Pandemia da Covid-19 no ano de 2020. A partir disso, a pesquisa teve como objetivos específicos elucidar quais foram as flexibilidades do TCM diante do quadro emergencial do período, averiguar se essas flexibilidades contribuíram com a repetição do Ciclo Político Econômico no ano de 2020 e avaliar a relevância da atuação do Tribunal em prol do cumprimento do ditame legal perante um cenário tão atípico.

Visando atingir os objetivos propostos, foram verificados se os Pareceres Rejeitados de todos os municípios do Estado da Bahia, tiveram o art.42 da LRF como fundamento para não aceitação da prestação de contas pelo Tribunal. Em caso positivo, verificou-se a penalidade aplicada e nos casos negativos, investigou-se o motivo da rejeição. Cabe ressaltar, que em todos, foram analisados os pedidos de reconsideração, quando houveram.

Esse estudo se mostrou pertinente por trazer à tona os impactos trazidos pelas deliberações legais que “afrouxaram” as exigências impostas pela LRF, sobretudo pelo art. 42, frisando se as tratativas do TCM BA corroboraram ou não com a Teoria dos Ciclos Políticos Econômico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Com intuito de promover o equilíbrio financeiro e inibir ações que atrapalhem o desempenho de uma boa administração pelos gestores consecutivos, em 2000 foi promulgada a Lei Complementar n° 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em meio as modificações trazidas pela citada Lei, como limitador máximo de gasto com pessoal e mínimo com educação e saúde, além de obrigatoriedades da

execução da despesa em conformidade com Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, destaca-se a proibição de endividamento no último ano de mandato superior a disponibilidade financeira, trazida no art. 42 da seguinte forma:

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 (LRF, 2000).

Diante do exposto, o Chefe do Poder Executivo fica proibido de adquirir débitos que não tenham recursos comprobatórios para quitar nos últimos oito meses do seu mandato. Assim, o sucessor tem a garantia que a entidade tem capacidade financeira para arcar com todas as dívidas a ele apresentadas. Dito de outra forma, esse artigo busca coibir atos do gestor público que incorram em gastos dispensáveis, os quais não terão necessariamente continuidade no exercício seguinte, buscando assim um gerenciamento mais eficiente da verba pública ao tempo que evitará o comprometimento do erário para a gestão sucessora- (Meneses et al, 2020).

Tendo em vista que as eleições ocorrem no último ano do mandato, fica evidente a tentativa da Lei de inibir que sejam feitas despesas excessivas, seja para campanha política, ou simplesmente para prejudicar a gestão do gestor subsequente. Tal aumento de gastos no último ano da gestão é renunciado pela Teoria dos Ciclos Político-Econômicos, a qual postula que as flutuações econômicas podem ser influenciadas por decisões políticas tomadas pelos governantes, especialmente em períodos próximos a eleições.

2.1 Teoria dos Ciclos Político-Econômicos

Nordhaus é considerado o pioneiro na modelagem de ciclos políticos. Segundo ele (1975), através de política fiscal e monetária, políticos seriam capazes de gerar o denominado ciclo político-econômico, que consiste em uma situação de gerar condições econômicas aparentemente favoráveis para a sociedade (ou para um grupo dela) de maneira a aumentar a probabilidade de reeleição.

Neste sentido, é corroborativo afirmar que a teoria do ciclo político-econômico pode ser descrita como um comportamento frequente de escolhas econômicas feitas

por agentes governamentais, impulsionadas por metas político-eleitorais, normalmente evidenciadas por aumentos nos gastos públicos ou oferta de vantagens antes das eleições, visando conquistar benefício eleitoral. (Silva, 2020; Oliveira & Souza, 2022).

O referido ciclo está associado entre as decisões econômicas tomadas pelos governantes e os momentos (períodos) eleitorais. Em outras palavras, é corriqueiro nestes períodos os gestores públicos alterarem as suas agendas pautadas na manipulação das decisões de suas políticas econômicas — incluindo gastos públicos, tributação, juros e oferta de crédito — visando legitimar a sua governabilidade e consequentemente aumentar sua popularidade com aprimoramento das chances de estabelecer a sua reeleição.

Dentre as diversas pesquisas já realizadas no Brasil que debateram essa teoria, a de Alesina e Roubini (1992) encontraram indícios que há ciclos políticos monetários, isto é, política monetária expansionista em anos eleitorais, bem como ciclo político orçamentário ou política fiscal descontrolada anteriormente às eleições, em concomitância com um salto na inflação no período pós eleitoral.

Ainda para os autores (1992), o aumento da inflação que ocorre justamente no período pós eleitoral pode ser explicado tanto por uma política monetária e fiscal desregrada no período pré-eleitoral, quanto por uma escolha de políticas ao longo do tempo de maneira no mínimo, oportuna.

Siqueira (2016) traz ainda outros estudos, dessa vez internacionais, que não apenas confirmaram a existência de ciclos políticos orçamentários para países em desenvolvimento, mas também têm demonstrado a grande magnitude dos ciclos, como: Schuknecht (1996), Shis Vensson (2002), Brender Drazen (2005).

No Brasil, em 2003 Preussler e Portugal testaram a política fiscal e as taxas de juros no país no período de 1980 a 2000. Constataram um aumento na despesa total nos oito meses que antecedem às eleições, o que os levaram a conclusão de que os governantes empenharam suas despesas antes da votação, postergando seu pagamento para o mandato seguinte.

Esses exemplos respaldam a relevância do disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, somente a instituição da proibição não é suficiente.

É necessário um controle e fiscalização, que nos casos dos municípios é realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios.

Meneses et al (2020) após analisarem todos os pareceres das contas julgadas nos anos 2012 e 2016 da Região Metropolitana de Salvador (RMS) e estabelecer um comparativo entre eles, chegaram à seguinte conclusão:

É perceptível que o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, em conformidade com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, não admite o descumprimento do artigo 42, de modo a não aprovar contas de nenhuma prefeitura que não atenda os seus pressupostos. (Meneses, et al 2020 p. 19)

Entretanto, considerando que em virtude do alastramento do coronavírus, o qual originou a calamidade pública por conta da pandemia Covid-19, o ano de 2020 foi um ano atípico, onde os gestores enfrentaram desafios nunca antes vistos, principalmente no âmbito da economia e da saúde, o TCM BA também precisou se adequar a essa realidade e fazer considerações relevantes no processo de análise do cumprimento do artigo 42 da LRF da Prestação de Contas Anual do ano de 2020.

2.2 Deliberações em decorrência do Contexto pandêmico acerca do art. 42 da LRF

Segundo dados do Governo Federal divulgados no site <https://covid.saude.gov.br/>, no Brasil desde 2019 tiveram 714.534 óbitos tendo como causa o Coronavírus e foram confirmados 39.090.048 casos. Sendo que exatamente em 11 de março de 2020, o Diretor Geral da Organização Mundial de Saúde anunciou que a Covid-19 estava caracterizada como pandemia mundial. (OPAS, 2020)

Diante deste quadro de calamidade, tornou-se comum os jornais televisivos da época anunciarem que os prefeitos junto com governadores e presidente em vigor buscaram tomar decisões importantes para reduzir ao máximo o impacto negativo dessa catástrofe. Tais medidas foram tomadas em caráter de urgência e logicamente sem previsão orçamentária, afinal não tinha como se prever algo de tamanha proporção.

Dito isto, gastos em função de despesas com saúde, como construção de hospitais de campanha, contratação de profissionais, pagamento de horas extras e

compras de matérias de consumos e medicamentos sem a prévia autorização nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO E LOA) em nenhuma esfera do ente federativo foram vistos como normais, devido a sensibilidade com a situação.

Enquanto isso, o ano de 2020 foi também o último ano de mandato dos gestores municipais. Com esse cenário, era esperado um aumento significativo nos gastos, mas dessa vez com uma justificativa mais do que plausível. Por esta razão, em 27 de maio de 2020 a Lei Complementar nº173 estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), alterando a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A LC nº 173 trouxe algumas mudanças, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, como a suspensão dos pagamentos das dívidas e anulação do limite máximo de despesa com pessoal, desde que o valor fosse aplicado em ações de enfrentamento da calamidade pública. De igual modo, dispensou os limites e afastou as vedações e sanções previstas e decorrentes aos art. 35,37 e 42, desde que os recursos arrecadados fossem destinados ao combate ao Covid-19.

Nesse diapasão, a Nota Técnica nº 21231 de 2020 da STN estabeleceu às orientações para a contabilização e tratamento fiscal dos recursos recebidos e aplicados no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Nela foram feitas algumas recomendações acerca das obrigatoriedades contábeis, como abertura de créditos extraordinários, criação de programa ou ação orçamentária específica para as despesas relacionadas a Covid-19, publicidade de todos os processos de contratação e licitações, ainda que realizados por meio de inexigibilidade de licitação, dentre outros. Além disso, fez questão de frisar que a alteração prevista na LC nº 173 em relação ao art. 42 da LRF é condicionada à aplicação em ações de enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

Fica evidente portanto, que os legisladores se sensibilizaram com a trágica situação vivida em decorrência do coronavírus, e elaboraram medidas para flexibilizar a fiscalização dos gastos considerando todos os pormenores que os gestores enfrentaram para realizar a gestão pública, sobretudo no ano de 2020. No entanto, com essa flexibilização, os prefeitos não ficaram livres para gastar sem nenhum tipo

de controle. Muito pelo contrário, todos os gastos tiveram que ser comprovados como oriundos ao combate da pandemia.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho tem fulcro na Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e em algumas pesquisas científicas anteriores fundamentadas no art. 42, a exemplo, Preussler e Portugal (2003), Meneses et. al (2020) e Borali e Dalmácio (2024). Possui um caráter exploratório-descritivo, com base em análise documental e de levantamento, baseado nas publicações dos pareceres das prestações de contas dos municípios da Bahia referente ao ano de 2020, emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia – TCM/BA, bem como normas, resoluções, comunicados e orientações técnicas expedidas pelo órgão. Ressalta-se que o período de recorte da pesquisa (2020), evidenciadas no Quadro Geral de Prestação de Contas por município só foram julgadas em anos posteriores.

Tendo como norte a Teoria do Ciclo Político Econômico que prevê a repetição de endividamentos desacerbados em anos eleitorais, essa pesquisa analisou os pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia do ano de 2020, que é o ano eleitoral mais recente com contas já julgadas.

O período de recorte da pesquisa foi marcado por dois momentos distintos, desafiantes e pontuais para condução da máquina pública: o primeiro refere-se ao atendimento da obrigatoriedade da LRF pelo último ano de mandato dos gestores, e em seguida pelo alastramento da crise sanitária, ocasionado pelo vírus COVID-19, o qual suscitou na pandemia conhecida como do coronavírus, que por apresentar elevada transmissibilidade e distribuição global desencadeou o estado de calamidade pública, que conseqüentemente resultou no que podemos chamar de “afrouxamento” das normas relacionadas a gestão fiscal.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, fez algumas alterações na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Dentre as quais, cabe citar o art. 65, § 1º, inciso II:

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;

Afim de atingir o objetivo desta pesquisa de averiguar as tratativas do TCM BA em relação ao cumprimento do art. 42 da LRF após a alteração da Lei Complementar - LC 173 de 2020, foram analisados todos os pareceres das prestações de contas que obtiveram rejeição.

No período de dezembro de 2024 a janeiro de 2025, foi feita uma pesquisa documental para apreciação dos Pareceres Prévios, Deliberação e Imputação de Débitos e Pedidos de Reconsideração, além dos Relatórios Votos publicados no Sítio Oficial do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia referente às contas de 2020.

Diante do Quadro Geral de Prestação de Contas por município disponibilizado no sítio do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/BA, (<https://www.tcm.ba.gov.br/resumo/index.html>), foram selecionadas todas as prefeituras em vermelho de 2020, que no caso referem-se às rejeitadas.

A partir dessa coleta, foi realizada uma análise minuciosa acerca dos motivos que impulsionaram a rejeição. Assim, foram separados os Pareceres Conclusivos que a recusa do Tribunal pela aprovação se deu por conta do descumprimento do art. 42, dos que tiveram outros motivos. Desse modo, foram elaboradas tabelas e gráficos com intuito de elucidar as informações obtidas nesse estudo.

Neste mesmo quadro é possível visualizar as decisões das Prestações de Contas de todos os municípios no período de 2009 até 2023. Ao observar o último ano eleitoral anterior ao estudado (2016) percebe-se a rejeição de 203 prefeituras, o que evidencia uma redução maior que 50% nas rejeições das Prestações de Contas, quando comparado os dois últimos anos eleitorais (2016 e 2020).

Será que a maioria das prefeituras conseguiram ficar em total conformidade com todos os dispositivos legais? Ou as flexibilizações do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia em decorrência da Covid-19 justificam essa bruta redução?

3.1 Análise do descumprimento do art. 42 da LRF pelo TCM BA em 2020

Via de regra, o TCM BA utiliza a equação abaixo para identificar o cumprimento ou não do disposto no artigo 42 da LRF:

Quadro 1- Procedimentos metodológicos para cálculo da Equação da apuração do artigo 42 pelo TCM BA

Caixa & bancos
(+) Haveres Financeiros
= Disponibilidade Financeira
(-) Consignações e Retenções
(-) Restos a pagar de Exercícios Anteriores
(=) Disponibilidade de caixa
(-) Restos a Pagar do Exercício
(-) Restos a Pagar Cancelados
(-) Despesas de exercícios anteriores
(-) Baixas indevidas de dívidas de curto prazo
(-) Estornos de Despesas Liquidadas
(=) Saldo

Fonte: Elaborada a partir do modelo constante nos Pareceres do TCM BA (2025).

De acordo ao quadro 1, a metodologia utilizada pelos órgãos de controle para cálculo da apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, isso implica que se o resultado da equação for positivo, diz-se que houve saldo suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro sob exame e cumpriu o estabelecido no art. 42 da LRF. Por sua vez, se for negativo, não houve saldo e não cumpriu.

Contudo, no ano de 2020, devido aos adendos da Pandemia da Covid-19, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, o Tribunal se ateu a ficar em conformidade com a Nota Técnica nº 21231 da STN. Contudo, salientou que “o referido normativo, apenas será possível nos casos de criação de incentivo, benefício ou aumento da despesa que sejam destinadas ao combate da calamidade pública. Portanto, para as demais situações os comandos legais continuam sendo exigidos integralmente “. (TCM BA, 2022)

Pelo exposto, em 2020 os gestores tiveram a oportunidade de justificar comprovando despesas com combate a Covid-19, quando a apuração do saldo realizada pelo TCM BA se deu negativo. No entanto, a ausência de apresentação de documentação que comprovasse o aumento de despesa em detrimento da calamidade pública, não isentou os prefeitos das sanções cabíveis.

4. RESULTADOS

A teoria dos Ciclos Político-econômicos prevê um maior descontrole dos gastos públicos ao final do quarto ano de mandato do gestor, justamente por isso, é o ano em que o art. 42 da LRF se atém a determinar que a dívida deixada tenha saldo financeiro suficiente para suprir.

A análise foi feita no último ano eleitoral que já tiveram as contas julgadas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia: 2020, ano que além do fim de mandato, os gestores combateram a pandemia da COVID-19.

Vale ressaltar que, nos termos da Nota Técnica nº 21231 da STN, em face da ocorrência de calamidade pública reconhecida também pelo Congresso Nacional, o afastamento das vedações e sanções previstas no art. 42, conforme art. 65, § 1º, inciso II, ambos da LRF, apenas foi possível nos casos de criação de incentivo, benefício ou aumento da despesa, quando destinados os recursos ao combate à calamidade pública. Para as demais situações, portanto, os comandos legais continuaram sendo exigidos integralmente.

Com intuito de atender ao objetivo desta pesquisa, foram analisados todos os Pareceres Finais dos municípios baianos com contas rejeitadas no ano de 2020. No total, o TCM BA rejeitou as contas de 95 cidades, sendo que a de Barro Preto os dados estão indisponíveis face a decisão judicial. Assim sendo, foram analisados 94 pareceres, os quais estão elencados na tabela abaixo:

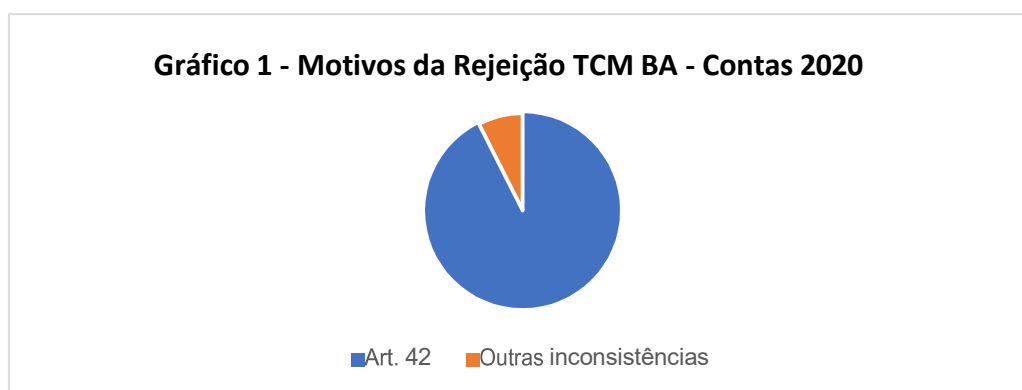
Quadro 2- Relação dos municípios com contas rejeitas em 2020 pelo TCM/BA.

Abaíra	Casa Nova	Itambé	Pindobaçu
Abaré	Central	Itaparica	Piripá
Água Fria	Cipó	Itapé	Potiraguá
Almadina	Coaraci	Itapicuru	Presidente Dutra
Anagé	Coração de Maria	Itapatinga	Quinjingue
Angical	Correntina	Itarantim	Remanso
Antas	Crisópolis	Juazeiro	Ribeiral do Pombal
Apuarema	Dario Meira	Lençóis	Rio do Antônio
Araci	Encruzilhada	Macarani	Santa Cruz da Vitória
Baixa Grande	Entre Rios	Maiquinique	São Felipe
Barra da Choça	Esplanada	Marcionilio Souza	São Gonçalo dos Campos
Barra do Mendes	Gavião	Mascote	São José da Vitória
Belmonte	Gongogi	Mirangaba	São José do Jacuípe
Biritinga	Guaratinga	Morro do Chapéu	Sátiro Dias

Boa Nova	Ibicoara	Mucugê	Tanhaçu
Buritirama	Iguaí	Mucuri	Taperoá
Caatiba	Ilhéus	Muniz Ferreira	Teixeira de Freitas
Caem	Ipirá	Nordestina	Terra Nova
Caetité	Irará	Nova Canaã	Tucano
Camacã	Itabuna	Nova Soure	Uruçuca
Campo Alegre de Lourdes	Itaguaçu da Bahia	Nova Viçosa	Valença
Candido Sales	Itaju do Colônia	Novo Triunfo	Valente
Cansanção	Itajuípe	Paratinga	
Carinhanha	Itamari	Pedro Alexandre	

Fonte: Elaborada pelos autores a partir do site do TCM/BA (2025)

Dos municípios listados, apenas 7 não tiveram o descumprimento do art. 42 da LRF como motivação para a rejeição das contas. Dito isto, o Gráfico 1 aponta que 92,5% das contas rejeitas tiveram no rol de pendências, apuração de saldo financeiro insuficiente para suprir as despesas.



Fonte: Elaborada a partir dos dados do TCM BA, 2024.

As contas rejeitadas em 2020 que cumpriram o disposto no artigo 42 da LRF, foram dos municípios: Apuarema, Barra da Choça, Barra do Mendes, Entre Rios, Gavião, Uruçuca e Valença. Nota-se que todos eles apresentaram inconsistências no que tange a despesa com pessoal, como: extrapolação continuada da despesa total com pessoal, contratação irregular de pessoal, pagamento do piso salarial profissional nacional aos professores abaixo do valor estabelecido na legislação e Ausência de comprovação de créditos nas contas dos servidores, relativos a folhas salariais.

Além disso, apresentaram inconsistências de registros contábeis, sobretudo no que tange aos créditos adicionais suplementares, tanto referente a publicações extemporâneas na abertura de decretos, quanto autorização para abertura de créditos adicionais em limites desarrazoados; frustração de arrecadação da receita orçamentária e elevado déficit orçamentário.

Destaca-se a impossibilidade de análise de parecer referente ao município de Barro Preto, uma vez que seus dados estão indisponíveis em face de decisão judicial. Nesse caso, tem-se a informação no site do TCM de que a conta desse município foi rejeitada, contudo não é possível saber a razão da rejeição por conta da falta de acesso ao parecer.

Dentre as contas dos 87 municípios que descumpriram o artigo 42, Itapé tem um fato que cabe destaque. Após a rejeição, o prefeito entrou com pedido de revisão, alegando dentre outros motivos, as dificuldades do ente municipal no período de 2017-2020, tendo em vista a redução do repasse de Fundo de Participação dos Municípios – FPM, bem como em relação a pandemia da COVID-19.

No entanto, o pedido de revisão não foi aceito, pois as contas já haviam sido apreciadas pela câmara local, que alterou o Parecer Prévio do TCM, de REJEIÇÃO para APROVAÇÃO. E, segundo o art. 320, Parágrafo Único do RITCM não cabe pedido de revisão sobre decisão de prestação de contas anual dos Prefeitos quando o parecer prévio correspondente já tiver sido julgado pela Câmara Municipal.

O município de Irapueta também entrou com o pedido de revisão, argumentando que o art. 65, §1º, II, da LC 101/00 dispensa os limites e afasta as vedações do art. 42 da LRF com relação a recursos comprovadamente destinados ao combate da calamidade pública, ao tempo em que alega ter realizado gastos adicionais, despesas emergenciais e necessárias ao combate da pandemia, que não estavam previstas no orçamento.

O pedido de revisão foi aceito, porém após a devida análise o Tribunal entendeu que o gestor não impugnou especificamente o cálculo apresentado no Parecer Prévio que consignou uma indisponibilidade financeira e informou que a exceção dos gastos citados, não expediu nenhum ato administrativo gerador de criação de novas despesas, o que indicaria que não contraiu nenhum compromisso sem lastro financeiro nos últimos oito meses do seu mandato, em cumprimento às disposições contidas no art. 42 da LC 101/00. Mantendo, portanto, a rejeição.

Já o município de Tucano, outro que respaldou o pedido de revisão no afastamento das vedações e sanções previstas no art. 42 em face a calamidade pública da COVID-19, e obteve como resposta correção do erro material referente ao quadro da análise de Restos a Pagar x Disponibilidade Financeira.

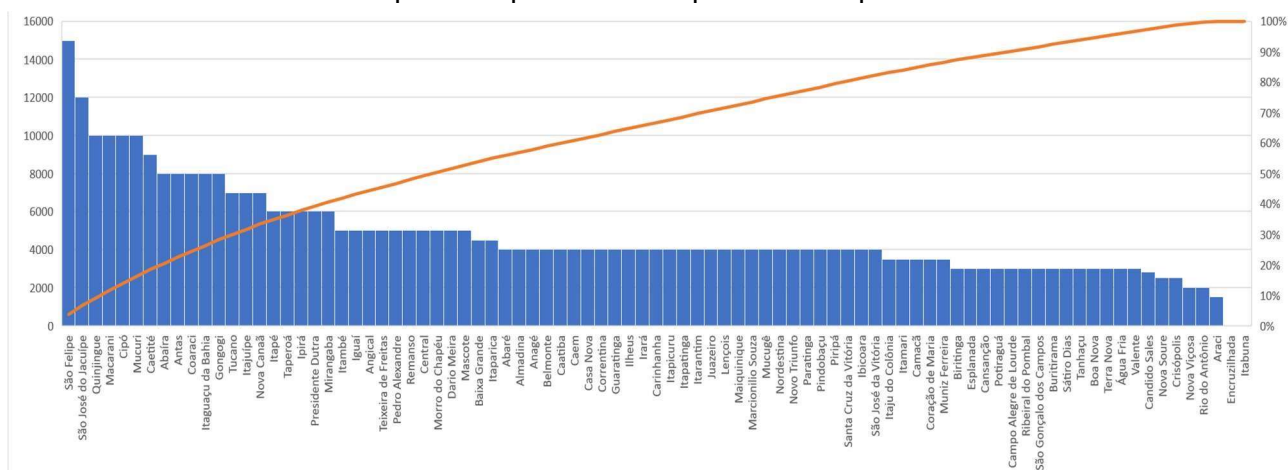
No entanto, a Relatoria entendeu que não são suficientes para efeito de descaracterizar a irregularidade atinente à inexistência de saldo de caixa suficiente para cobrir as despesas compromissadas a pagar no exercício financeiro sob exame, em descumprimento ao disposto no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00.

Todas as cidades que não atenderam ao disposto do artigo 42 da LRF, tiveram deliberação de imputação de débito com multas.

4.1 Penalidades aplicadas pelo TCM BA

Nota-se que foram imputadas multas em todos os casos de rejeição de contas. O valor dessa multa tem uma limitação de 30% dos subsídios recebidos pelo gestor, estabelecida pela Lei nº 10.028 de 2000. O gráfico 2 abaixo demonstra em valores reais as multas impugnadas aos municípios que não deixaram saldo suficiente para o pagamento das despesas.

Gráfico 2 – Multas Aplicadas pelo TCM BA pelo descumprimento do art.42



Fonte: Elaboração própria, 2025.

Percebe-se que a maior multa foi para o município de São Felipe, o qual além do descumprimento do art.42, apresentou irregularidades nos créditos adicionais e não cumpriu o limite mínimo de gastos com saúde. O segundo maior foi São José do Jacuipé que também obteve irregularidades nos créditos adicionais, além de não deixar saldo suficiente. Para os demais, a multa não ultrapassou o valor de R\$10.000,00.

Cabe frisar que independentemente do valor de caixa a descoberto, a multa imposta não pode ultrapassar o limite de 30% dos subsídios recebidos pelo prefeito,

o que pode induzi-lo a não se preocupar com o montante negativo deixado. Ou seja, uma vez descumprido o art. 42, se em mil reais ou um milhão, a multa será a mesma.

Outra medida tomada pelo Tribunal, em alguns casos, foi encaminhar ao douto do Ministério Público Estadual. Isso aconteceu com Araci, Cansanção, Coaraci, Ipirá, Rei do Antônio, Santa Cruz da Vitória, São Gonçalo dos Campos e Tanhaçu. Contudo, até a finalização desse trabalho não obtivemos acesso ao findo das tratativas do MPE-BA.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante tudo aqui exposto, pode-se concluir que os objetivos propostos ao longo deste artigo foram devidamente alcançados, permitindo uma reflexão mais aprofundada sobre o tema abordado.

A investigação acerca do posicionamento do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) em relação a análise do cumprimento do art. 42 da LRF perante o cenário da Pandemia da Covid-19 no ano de 2020, que foi o objetivo geral, comprovou que este Tribunal não admitiu o descumprimento aleatório do referido artigo, somente daqueles que comprovaram documentalmente que o valor gasto a maior foi para o combate da pandemia.

De igual modo, através desse estudo, foi possível responder à questão de partida: *Qual a relação das rejeições das prestações de contas do poder local pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA) em face ao art. 42 da LRF e o ciclo político-econômico durante o pandêmico ano de 2020?*

Considerando que em hipótese alguma foi admitido o descumprimento fortuito do art. 42 da LRF e que, inclusive, os municípios que tentaram justificar a extrapolação com alegação da vigência dos dispositivos legais vigentes à época e não apresentaram comprovações de que o valor extrapolado foi utilizado no combate a pandemia, permaneceram com o resultado de rejeição. Como por exemplo, Irará e Tucano.

Pode-se inferir que o Tribunal de Contas da Bahia atuou em consonância com o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, preconizando o não alastramento do ciclo político econômico, porém não deixou de ser sensível ao quadro emergencial oriundo da pandemia.

Observou-se que, no ano de 2020, ao apreciar a Prestação de Contas dos Municípios da Bahia, o Tribunal acatou as flexibilizações impostas pelo Congresso Nacional em decorrência da calamidade pública e obedeceu às condicionalidades previstas nas deliberações legais, quais foram: Lei Complementar nº 173/2020 e Nota Técnica nº 21231 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Houve um aumento no endividamento do último ano de mandato, o que *prima facie*, sugeriria uma reafirmação do Ciclo Político Econômico. No entanto, como o TCM só

acatou a extrapolação de despesas que foram destinadas às medidas de assistencialismo referente a Covid-19, não se pode concluir que as flexibilizações em detrimento desta calamidade pública contribuíram com a repetição do Ciclo Político Econômico no ano de 2020.

Entretanto, considerando os achados deste ano aqui explorados e o histórico dos citados trabalhos anteriores que analisaram pareceres em anos eleitorais, possivelmente a redução de 203 contas rejeitadas em 2016 para 96 em 2020, foi devido ao fato de em 2020 os municípios conseguirem comprovar que a despesa ultrapassada foi utilizada nas tratativas da covid-19.

Nesse sentido, esta obra abre espaço para uma investigação que comprove numericamente essa hipótese. Além disso, proporciona a busca em relação às tratativas realizadas pelos Tribunais dos municípios de outros estados brasileiros, bem como em outros países, afinal foi uma pandemia mundial.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; ROUBINI, N. Political cycles in OECD economies. *Review of Economic Studies*, v. 59, n. 4, p. 663-688, 1992.

BORALI, Natasha; DALMÁCIO, Flávia Zóboli. Fatores Formais dos Pareceres Irregulares Proferidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo entre 2000 A 2013. *Revista Liceu On-Line*, v. 14, n. 1, p. 116-137, 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.028, de 2000. Estabelece as infrações da Lei de Responsabilidade Fiscal e suas penalidades. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10028.htm>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm> Acesso em

BRASIL. Constituição da República Federativa, 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em

BRASIL. Nota Técnica SEI nº 21231, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/arquivos/Nota_TecnicaSEI_n_212312020.pdf. Acesso em: 12 jun. 2025.

DADOS SUS. Dispões sobre dados referente ao Covid-19. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2025.

DOS SANTOS, Luiz Carlos. A Lei de Responsabilidade Fiscal e sua influência no controle das Finanças Públicas.2021.

Militz, G. (2024). A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como instrumento de desenvolvimento dos municípios da Quarta Colônia/RS: um olhar a partir do ICMS Ecológico. *Saber Humano: Revista Científica Da Faculdade Antonio Meneghetti*, 1(01), 17–29. <https://doi.org/10.18815/sh.v1i01.720>.

MENESES, Avívia Cairo de. SILVA, Maria Valesca Damásio Carvalho. SILVA, Tyandra Pereira da. Rejeição das Prestações de Contas dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador nos anos de 2012 e 2016 pelo Tribunal de Contas Dos Municípios (TCM/BA): Um estudo sob a ótica do artigo 42 da LRF/2000 e da Teoria

Do Ciclo Político-Econômico. International Conference in Management and Accounting.2020.

NORDHAUS, W. D. The Political business cycle. Review of Economic Studies, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

OLIVEIRA, Marcelo; SOUZA, Bruna. Economia política e finanças públicas: os limites do ciclo político-econômico na administração municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Organização Pan-Americana da Saúde. Página principal. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>. Acesso em: 10 de junho de 2025

PEREIRA, Carlos A.; TEIXEIRA, Marcos A. Controle externo em tempos de crise: uma análise dos desafios institucionais dos Tribunais de Contas durante a pandemia da Covid-19. Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 25, n. esp., p. 143-160, 2021. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/17106>. Acesso em: 12 jun. 2025.

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública, 43(6), 1343-1368.

PISCITELLI, Tathiane dos Santos. Direito Financeiro. São Paulo: Atlas, 2021.

PREUSSLER, A.; PORTUGAL, M. Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil. Análise Econômica, v. 40, 2003.

SANTOS. Alterações da LRF – Lei Complementar 177/2021 e Lei Complementar 178/2021. **Estratégia Educacional.** Disponível em: <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/alteracoes-da-lrf-lei-complementar-177-2021-e-lei-complementar-178-2021/#:~:text=A. Publicado em 25.01.2021. Acesso em 01 de junho de 2025.>

SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. Kyklos, v. 49, n. 2, p. 155-170, 1996.

SHI, M.; SVENSSON, J. Conditional political budget cycles. CEPR Discussion Papers, 2002.

SILVA, João Carlos da. **Ciclo político-econômico e manipulação fiscal em períodos eleitorais:** uma análise crítica da responsabilidade fiscal no Brasil. São Paulo: Atlas, 2020.

SIQUEIRA, Fernando faria de. 2016. Ciclo político: Uma Revisão Literária. Temas de economia aplicada. Fipe. Disponível em:

<https://downloads.fipe.org.br/publicacoes/bif/bif427-57-66.pdf>. Acesso em 30 de maio de 2025.

TCM - BA, Site Oficial Governamental, Quadro Geral de Prestação de Contas por Município Pareceres, decisões e deliberações acessados em dez/2024 e jan/2025. Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/resumo/index.html>. Acesso em: 12 jun. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. Manual de **Orientação aos Gestores Municipais**: exercício de 2023. Salvador: TCM/BA, 2023. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br>. Acesso em: 12 jun. 2025.