



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA N. 010/2014/MPC/GPGMPC

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC, por meio de seu Procurador-Geral infra-assinado, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, constantes, em especial, do artigo 129 da Constituição Federal e do artigo 83 da Lei Complementar Estadual n. 154/96:

CONSIDERANDO o disposto no artigo 127 da Constituição Federal, o qual preconiza que *o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais;*

CONSIDERANDO o disposto no artigo 80 da Lei Complementar Estadual n. 154/96, que estabelece competir ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a guarda da lei e fiscalização da Fazenda Pública, promovendo a defesa da ordem jurídica;



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

CONSIDERANDO o disposto no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/93, que faculta ao Ministério Público expedir recomendação aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário, caso lhe convenha, resposta por escrito;

CONSIDERANDO o disposto no art. 82 da Constituição Federal, que estabelece o período de 04 anos para o mandato de Chefe do Poder Executivo, sendo o exercício em curso o último ano de mandato da atual gestão do Chefe do Poder Executivo Estadual;

CONSIDERANDO a Lei Complementar n. 101/2000, que institui um conjunto de normas de finanças públicas colimando a responsabilidade na gestão fiscal a ser observada pelos governantes durante o exercício do mandato, além de algumas regras específicas para o derradeiro ano, como por exemplo, às relacionadas aos gastos com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, contratação de operações de crédito (incluindo operações de antecipação de receita orçamentária — AROs), endividamento e realização de despesas que se estenderão até o exercício seguinte (Restos a Pagar),

RESOLVE expedir a presente

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA:

Ao **GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA**, na pessoa do Governador, Sr. **CONFÚCIO AIRES MOURA**, no sentido de que observe, sem prejuízo das demais normas, as regras estabelecidas na Lei Complementar n. 101/00, exigíveis no último ano do mandato (quadriênio 2011-2014)¹, conforme detalhamento a seguir:

¹ Ainda que o sucessor seja o mesmo gestor (em caso de reeleição) todas as regras precisam ser atendidas.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

1) DESPESAS COM PESSOAL

a) Anual (exercício de 2014)

De acordo com o disposto nos artigos 19, inciso II, e 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no âmbito Estadual, as despesas totais com pessoal não poderão exceder a 60% da receita corrente líquida (RCL). Quanto aos gastos com pessoal do Poder Executivo, o limite global fixado é de 49% da RCL.

Consoante com os artigos 19 e 20 da LRF, a verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal será realizada ao final de cada quadrimestre e, caso a despesa total com pessoal exceda a 95% do limite, fica vedada a concessão de benefícios que concorram para aumentar as despesas com pessoal, nos termos dos aludidos artigos, *verbis*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no [inciso X do art. 37 da Constituição](#);

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

[inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#).

§ 1º No caso do [inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição](#), o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. [\(Vide ADIN 2.238-5\)](#)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Depreende-se dos dispositivos acima colacionados, em especial do §4º do artigo 23, que, quando se tratar de último exercício de mandato, as restrições previstas aplicam-se imediatamente, devendo, portanto, o gestor estar atento a essa peculiaridade no exercício corrente, sob pena de, não observando-a, correr o risco de ter as contas rejeitadas.

Como se vê, os limites estampados nos artigos 19, inciso II, e



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

20, inciso II, alínea “c”, da LRF, devem ser respeitados a cada exercício do mandato, sendo certo que, no último ano, com o fito de assegurar que o gestor subsequente não se depare com um cenário hostil², as ações punitivas decorrentes da extrapolação do limite legal serão aplicadas imediatamente no caso de excesso em qualquer quadrimestre, sob pena de reprovação das contas, consoante ocorrido nos processos de prestações de contas dos municípios de Alto Paraíso (processo n. 1596/2013/TCERO), Cerejeiras (processo n. 1530/2013/TCERO), Chupinguaia (processo n. 1570/2013/TCERO), Machadinho do Oeste (processo n. 1485/2013/TCERO), entre outros, todos referentes ao exercício de 2012.

Assim, é imprescindível que o Chefe do Poder Executivo Estadual atente para o limite legal estampado nos artigos 19, inciso II, e 20, inciso II, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo, uma vez extrapolados, adotar imediatamente as medidas cabíveis.

b) Últimos 180 dias do mandato (05.07.2014 a 31.12.2014)

Acerca das regras exigíveis no fim do mandato, no que diz respeito às despesas com pessoal, merece especial atenção o artigo 21, parágrafo único, da LRF, *verbis*:

Art. 21. É nulo de pleno direito o **ato** que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

[...]

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifei)

² No qual há comprometimento da RCL com as despesas de pessoal maiores que o legalmente permitido, o que ensejará a ele o ônus de adotar medidas para retornar as despesas com pessoal ao limite legal.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Prima facie, sobreleva dizer que o referido no dispositivo legal não abarca, indiscriminadamente, qualquer ato, em qualquer circunstância, como leciona brilhantemente Maria Sylvia Di Pietro, quando se refere ao assunto:

[...] nada impede que os atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, **desde que haja aumento da receita** que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou **desde que o aumento da despesa seja compensado** com ato de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal. As proibições de atos de provimento em período eleitoral costumam constar de leis eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição.

Desta feita, pode-se afirmar que, de fato, **o que é vedado pelo dispositivo legal é que, no período restritivo, se pratique ato³ que concorra para aumentar, no segundo semestre, a proporção obtida no primeiro semestre das ditas despesas com pessoal em relação à RCL.**

Ademais, sobre a matéria é necessário também considerar a exceção feita a alguns atos, que podem aumentar a despesa dentro do período vedado, conforme o rol taxativo de hipóteses excludentes de responsabilização⁴, sobre as quais a Corte de Contas já se manifestou⁵, *litteris*:

³ Atente-se para o fato de que não configura “ato vedado” o incremento (crescimento vegetativo) originário de vantagens pessoais a que os servidores públicos tenham direito por força de lei. É o caso dos anuênios, quinquênios, salários família, entre outras, que deverão ser pagas normalmente, mesmo durante o último ano de mandato.

⁴ Também se configuram como exceção os casos de excepcional interesse público para a contratação de serviço por tempo determinado, obedecendo-se o estabelecido no inciso IX do art. 37 da Constituição Federal.

⁵ Ao analisar a Prestação de Contas do Município de Pimenteiras do Oeste, exercício de 2012 (Processo n. 1.403/13-TCER), de acordo com voto proferido pelo Conselheiro Paulo Curi Neto.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Para que fiquem caracterizadas as exceções que serão relacionadas a seguir, o que isentará o gestor de responsabilidade, é fundamental que o ato praticado nos últimos 180 dias do mandato seja motivado.

- I – Abono de vantagens a professores do ensino fundamental;**
- II – Calamidade pública;**
- III – Crescimento vegetativo da folha;**
- IV – Revisão geral anual, derivada de lei anterior a 5 de julho;**
- V – Cumprimento de decisão judicial.**

De modo a ilustrar a forma da análise empreendida no âmbito do TCERO, exemplifico abaixo os principais aspectos observados quando do exame das despesas com pessoal à luz do dispositivo legal em comento:

EXEMPLO 01

EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Período	Receita Corrente Líquida (R\$) (A)	Despesa Líquida com Pessoal - DLP (R\$) (B)	% Despendido (C = B/A)
1º S/12	33.764.573,91	17.331.767,85	51,33%
2º S/12	33.848.845,88	17.374.612,59	51,33%
Diferença	+84.271,97	+42,844,84	0%

Em face dos dados acima, observa-se que, embora as despesas com pessoal tenham aumentado nominalmente no total de R\$ 42.844,84, o incremento foi totalmente respaldado no aumento da RCL (R\$ 84.271,97) e a proporção percentual foi mantida (51,33%), não havendo que se falar em afronta ao artigo 21, parágrafo único, da LRF.

Assim, ainda que o aumento nominal decorra de contratações de servidores no período restritivo, o ato praticado (contratações, concessão de aumento, etc.) não concorreu para aumentar a proporção das despesas com pessoal, do primeiro para o segundo semestre. Ou, o ato praticado estava albergado integralmente no crescimento da RCL.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

EXEMPLO 02:

EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Período	Receita Corrente Líquida (R\$) (A)	Despesa Líquida com Pessoal - DLP (R\$) (B)	% Despendido (C = B/A)
1º S/12	33.764.573,91	17.331.767,85	51,33%
2º S/12	33.500.000,00	17.331.767,85	51,73%
Diferença	-264.573,91	0,00	+0,40%

Na hipotética situação acima, observa-se que, do primeiro para o segundo semestre, ocorreu aumento proporcional de 0,40% das despesas com pessoal. Verificando os dados, pode-se afirmar que o aumento percentual decorreu exclusivamente da queda da RCL no total de R\$ 264.573,91. Ou, considerando a estabilidade das Despesas com Pessoal (R\$ 17.331.767,85), deduz-se que não houve qualquer ato que tenha concorrido para a aludida majoração.

Assim, muito embora tenha havido o incremento percentual prefalado, não há que se falar em prática de ato irregular.

EXEMPLO 03:

EVOLUÇÃO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL

Período	Receita Corrente Líquida (R\$) (A)	Despesa Líquida com Pessoal - DLP (R\$) (B)	% Despendido (C = B/A)
1º S/12	33.764.573,91	17.331.767,85	51,33%
2º S/12	33.848.845,88	17.601.399,86	52,00%
Diferença	+84.271,97	+269.632,01	+0,67%

Por último, analisemos um exemplo em que houve aumento nominal e proporcional das despesas com pessoal, do primeiro para o segundo semestre.

Considere-se também que, no caso, houve contratação de



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

servidores ou concessão de aumento salarial no lapso entre 05.07 a 31.12 do último ano do mandato.

In casu, percebe-se, de pronto, que o aumento da RCL (R\$ 84.271,97), foi insuficiente para lastrear, integralmente, o aumento nominal das despesas (R\$ 269.632,01), fato que provocou a elevação do percentual das despesas em 0,67% do primeiro semestre para o segundo semestre.

Saliente-se, por oportuno, que seria mantida a proporção de um semestre para outro, caso o ente tivesse gastado, no máximo, o valor de R\$ 17.374.612,59, que corresponderia a 51,33% de R\$ 33.848.845,88 (RCL do 2º semestre). Ou, de outro giro, o aumento nominal deveria se cingir ao limite de R\$ 42.844.74⁶, mas, ao invés disso, aumentou R\$ 269.632,01, extrapolando em R\$ 226.787,27⁷ o máximo que o manteria na proporção de 51,33%.

Em face deste contexto, faz-se necessário identificar as razões do aumento das despesas ocorrido na monta de R\$ 226.787,27, mormente se ele decorreu de ato praticado pelo gestor dentro do lapso restritivo.

Para tanto, deve-se, primeiramente, desconsiderar eventuais valores decorrentes das hipóteses excludentes de responsabilização, comentadas em linhas volvidas.

Após, restando valores que não estejam abrigados nas situações excepcionais e tendo o Gestor praticado ato relacionado à área de

⁶ Memória de cálculo: R\$ 33.848.845,88 x 51,33% = R\$ 17.374.612,59 (Máximo de DLP 2º semestre) – 17.331.767,85 (DLP 1º semestre) = R\$ 42.844,74 (máximo de aumento de DLP que manteria a proporção de 51,33%)

⁷ Memória de cálculo: R\$ 17.601.399,86 (total efetivamente gasto) – R\$ 17.374.612,59 (total que poderia ser gasto sem alterar a proporção) = R\$ 226.787,27.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

pessoal dentro do período vedado, configurar-se-á a hipótese prevista no artigo 21, parágrafo único, da LRF⁸.

Vê-se, portanto, que a análise da infringência à luz da regra de fim de mandato requer, primeiramente, que tenha sido praticado ato⁹ dentro do período restritivo e que este não tenha sido compensado pela maior arrecadação de receita ou pela diminuição de despesas com pessoal.

Assim, como se vê, em um primeiro momento, o exame das despesas com pessoal é empreendido de uma forma geral, no qual observa-se as proporções e comportamento das despesas em relação às receitas.

Em um segundo momento, caso comprovado que houve o incremento percentual, a análise se afunila, passando a perquirir o que motivou o ato, de modo que seja desconsiderada toda a influência advinda das multicitadas hipóteses excludentes de responsabilização.

Outro ponto de fundamental importância na análise do artigo 21, parágrafo único, da LRF, diz respeito à **forma de apuração da RCL e da despesa com pessoal**, convencionada pela LRF.

Sobre isso, convém ressaltar que, para haver congruência e viabilidade na comparação dos dados de ambos os indicadores (RCL e DLP), os valores devem referir-se aos mesmos períodos.

⁸ Saliente-se ainda que, caso comprovado pelo jurisdicionado que o aumento decorreu de contratações de servidores realizadas até 04.07.2014, não haverá qualquer infringência ao dispositivo legal.

⁹ Atente-se para o fato de que não configura ato vedado o incremento originário de crescimento vegetativo da folha, que abarca as vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional, como nos casos de anuênios, quinquênios, salários-família, entre outros, que deverão ser pagos normalmente, mesmo durante o último ano de mandato.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Sendo assim, há que se observar que, por força art. 2º, inciso IV, e §3º da LC n. 101/00, a RCL deve ser apurada englobando o mês de referência mais os 11 meses anteriores.

Outrossim, nos termos do §2º do art. 18 da LRF¹⁰, a apuração dos gastos com pessoal se dá compreendendo o mesmo período abarcado no cálculo da Receita Corrente Líquida.

Em suma, em se tratando do exercício de 2014, ao qual a presente Notificação se reporta, a aferição dos gastos efetuados até o fim do primeiro semestre abrangerá os valores arrecadados (RCL) e dispendidos (despesas com pessoal) no interregno de 01 de julho de 2013 a 30 de junho de 2014¹¹, que serão comparados aos valores arrecadados e dispendidos, nas mesmas rubricas, no lapso de 01 de janeiro de 2014 a 31 de dezembro de 2014.¹².

Assim, fica fácil observar que o 13º salário, por exemplo, não é exclusivo ao segundo semestre, haja vista que os dois períodos de apuração englobam, igualmente, os 12 meses, sujeitando-se à sua ocorrência. Também, vale dizer que as despesas são alocadas mês a mês, segundo o regime de competência.

Partindo dessas premissas e, uma vez observado o aumento proporcional nas despesas líquidas com pessoal de um semestre para outro, não lastreado nas hipóteses excludentes, o Tribunal de Contas do Estado tem considerado o incremento da despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao término do mandato como falha gravíssima, que enseja a rejeição das contas.

¹⁰ Art. 18. [...] § 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

¹¹ 1º semestre, mês de referência : JUNHO/2014.

¹² 2º semestre, mês de referência: DEZEMBRO/2014.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Diga-se, ainda, que a conduta é tão grave que o artigo 359-G do Código Penal prevê que constitui crime contra as Finanças Públicas “ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura”, impondo, inclusive, que a Corte de Contas remeta os autos ao *Parquet* Estadual, informando acerca dos acontecimentos.

Dessarte, notifica-se o Exmo. Sr. Governador para que se abstenha de praticar atos que aumentem as despesas com pessoal nos últimos 180 dias do mandato, ressalvadas as hipóteses excludentes citadas em linhas alhures. Outrossim, orienta-se que, por ocasião da remessa da prestação de contas à Egrégia Corte, apresente-a com documentação hábil e detalhada, acompanhada de memória de cálculos, de modo a evidenciar, de forma contundente, todas as razões do aumento das despesas com pessoal, porventura ocorrido no período restritivo.

2) EQUILÍBRIO FINANCEIRO

a) Anual (exercício de 2014)

Quanto à apuração do resultado financeiro do Poder Executivo Estadual, saliente-se que, consoante capitulado no artigo 1º, §1º c/c 50, I, da LRF, devem ser excluídas as disponibilidades financeiras oriundas de recursos vinculados a órgãos, fundos e despesas obrigatórias, que não podem ser utilizadas para custear despesa estranha às suas finalidades.

Tal metodologia possibilita a demonstração da disponibilidade de recursos não vinculados (desembaraçados), como prescrevem os aludidos dispositivos, conforme segue:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a **disponibilidade de caixa** constará de registro próprio, de modo que os **recursos vinculados** a **órgão, fundo** ou **despesa obrigatória** fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, **isolada e conjuntamente**, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (grifei)

Dessarte, das contas individuais do Poder Executivo Estadual, para fins de apuração do resultado financeiro, devem ser deduzidas disponibilidades de recursos vinculados a despesa, fundo, ou órgão, não só por decorrência direta da lei¹³, mas também por transferências voluntárias realizadas mediante convênio, ajuste, acordo ou instrumento congênere, conforme preconiza o §2º do artigo 25 da LRF e o artigo 116, e parágrafos, da Lei n. 8.666/93. Outrossim, deve-se excluir os valores referentes a depósitos de terceiros, haja vista o Poder Público ser mero detentor de tais recursos.

Saliente-se, por oportuno, que o confronto da disponibilidade financeira não vinculada, apurada nos moldes acima, deve ser realizado

¹³ Como o FUNDEB, artigo 60 do ADCT e os fundos especiais previstos nos artigos 71 e ss. da Lei n. 4.320, de 1964.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

considerando todas as obrigações financeiras do ente, ou seja, a totalidade de restos a pagar processados e não processados¹⁴.

A propósito, vale dizer que desde o exercício de 2010 a Secretaria do Tesouro Nacional entende que as despesas “em vias de liquidação” devem ser inscritas em restos a pagar não processados; já as que sequer foram executadas - e, portanto, não estão em vias de liquidação - devem ter seu empenho cancelado, em razão do princípio da anualidade orçamentária¹⁵.

Assim, no exercício a que se refere esta Notificação Recomendatória, presume-se que os restos a pagar não processados, que constem no Balanço Patrimonial, já constituem obrigações financeiras não passíveis de cancelamentos, de modo que devem fazer parte da apuração da suficiência financeira do ente.

Atendidas essas premissas metodológicas na apuração do resultado financeiro, deve o Poder Executivo Estadual exibir o equilíbrio entre as obrigações financeiras constituídas e as disponibilidades financeiras que podem fazer-lhes frente, sob pena de eventual reprovação das contas.

b) Dois últimos quadrimestres do mandato (01.05.2014 a 31.12.2014):

Prima facie, colacionamos o artigo 42 da LRF, que dispõe, *verbis*:

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

¹⁴ Nesse caso, a obrigação financeira existe, embora não formalmente reconhecida pela Administração para efeito de pagamento. Recorde-se que, por regra, a Administração possui um prazo para o recebimento provisório e definitivo (artigo 73 da Lei nº 8.666/1993). Nessa hipótese, há direito adquirido do credor pendente de condição suspensiva, qual seja, o reconhecimento formal da Administração por meio da liquidação.

¹⁵ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público: aplicado à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para o exercício de 2010, p. 102.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

Insta dizer que a regra tem o desiderato de impedir a contratação de novas obrigações, nos dois quadrimestres finais do mandato, sem o devido respaldo financeiro, de modo a não dificultar a gestão subsequente.

Assim, para não incidir na vedação do citado preceptivo legal é fundamental que não sejam contraídas despesas¹⁶, sem disponibilidade financeira, no período de 01.05.2014 a 31.12.2014. Nada obstante, não se pode generalizar toda e qualquer despesa, haja vista que existem despesas das quais o Poder Público não pode prescindir da realização como, por exemplo, as despesas com materiais de consumo, serviços contínuos, etc.

Em suma, diga-se que para caracterizar a afronta ao dispositivo legal é preciso, primeiramente, que os contratos tenham se firmado dentro do período defeso. Depois, que os recursos correlatos às obrigações (análise por fonte de recursos) sejam insuficientes para quitá-las, seja dentro do exercício ou no subsequente.

Diante disso, é de capital importância para o Gestor Estadual a obediência ao artigo 42 da LRF, ressaltando-se que, caso configurada a infringência do dispositivo legal, as contas do Poder Executivo Estadual correm sério risco de receber parecer prévio no sentido de sua

¹⁶ Urge dizer que a LRF não colabora com a quebra de contratos que a administração já possuía, apenas leva o Gestor Público a pautar-se pela prudência, evitando contrair despesas no período restritivo sem que tenha certeza de que haverá condições financeiras para saldá-las.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

reprovação¹⁷.

Assinala-se, por derradeiro, que caso haja déficit financeiro apurado em alguma fonte por ocasião da aferição do resultado financeiro anual, conforme item “2.a” desta Notificação Recomendatória, deve o Gestor consignar na Prestação de Contas do exercício de 2014 todas as informações necessárias para a identificação clara das **datas dos empenhos** das obrigações assumidas no período vedado, do **objeto** das respectivas despesas e da **disponibilidade de recursos em cada fonte**, de modo que seja possível empreender a correta instrução acerca do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3) OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

Observe-se que, no último ano do mandato, as restrições sobre operações de crédito, previstas no § 3º do art. 31 da LRF, para quando a dívida consolidada ultrapassar os limites previstos no art. 30 da LRF, aplicam-se imediatamente, verbis:

Art. 31. [...]

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9o.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1o aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro

¹⁷ Observe-se que o Gestor que contraria o artigo 42 da LRF está sujeito a responder por crime, com pena de reclusão de 1 a 4 anos, nos termos do artigo 359-C do Código Penal.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo. (grifei)

Assevere-se que o Chefe do Poder Executivo do Estado, no lapso de 05.07 a 31.12 do último ano do mandato, está proibido de contratar operações de crédito, exceto se tratar de refinanciamento da dívida mobiliária (art. 15, *caput*, e § 1º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, na redação dada pela Resolução nº 03/2002), *ipsis litteris*:

Art. 15 É vedada a contratação de operação de crédito nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

§ 1º *Excetua-se da vedação a que se refere o caput deste artigo o refinanciamento da dívida mobiliária.*(grifei)

Diga-se, ainda, que a LRF prescreve que o titular do Poder Executivo não pode contratar operações de crédito por antecipação de receita (ARO):

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

IV - estará proibida:

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal. (grifos nossos)

Logo, notifica-se o gestor para não contrariar as regras impostas nos dispositivos supramencionados.

Nester temos, **ADVERTE-SE** o Gestor Estadual de que :

a) Sobre as despesas com pessoal, atente-se para o limite legal estampado nos artigos 19, inciso II, e 20, inciso II, alínea “c”, da LRF, devendo, uma vez



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

extrapolados, adotar imediatamente as medidas cabíveis;

b) Sobre as despesas com pessoal, à luz da regra de fim de mandato, abstenha-se de praticar atos que as aumentem nos últimos 180 dias do mandato, ressalvadas as hipóteses excludentes, sob pena de incorrer em ato vedado conforme previsto no artigo 21, parágrafo único, da LRF;

c) Preserve o equilíbrio entre as obrigações financeiras constituídas e as disponibilidades financeiras que podem fazer-lhes frente, nos termos do §1º, artigo 1º, da LRF;

d) Atente-se para a regra estampada no artigo 42 da LRF, no sentido de não contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do período de 01.05.2014 a 31.12.2014, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito;

e) Observe as disposições acerca das operações de créditos, seus limites e medidas a serem adotadas no caso de extrapolação, conforme disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Resolução n. 43/2001 do Senado Federal.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Por fim, alerto que o não cumprimento dos preceitos legais constantes desta Notificação Recomendatória¹⁸, no todo ou em parte, dará azo a emissão de Parecer Ministerial pela rejeição das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, podendo ensejar a sua responsabilização, na forma prevista na Lei Complementar n. 154/96 e no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo das demais cominações legais aplicáveis à espécie.

É pelo que se notifica e recomenda, por ora.

Porto Velho, 16 de junho de 2014.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

¹⁸ Decerto, a presente Notificação Recomendatória não pretende exaurir a matéria atinente às regras de fim de mandato. Objetiva, tão somente, cientificar o gestor estadual sobre as infringências mais recorrentes que foram observadas no âmbito municipal (exercício de 2012), por ocasião da apreciação das contas respectivas, para que sejam evitadas. Também, pretende dar ciência do posicionamento da Corte de Contas acerca dos principais achados em exercício final do mandato, que ensejadores de reprovação das contas.