

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

PROCESSO: TC 3348/2013 (volumes I e II)
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual
EXERCÍCIO: 2012
RESPONSÁVEIS: Asterval Antônio Altoé – **Prefeito Municipal**
RELATOR Sebastião Carlos Ranna de Macedo

VOTO
VOTO 2383/2015

Exmo. Senhor Presidente,
Exmo. Senhores Conselheiros,
Exmo. Senhor Representante do Ministério Público Especial de Contas.

1- RELATÓRIO

Inicialmente devo assinalar que no presente feito cuida-se da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Asterval Antônio Altoé** – Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas Anual foi protocolizada neste Tribunal de Contas, por meio do Ofício Of. GAB/PMGL nº 067/2013, **em 1º de abril de 2013, em observância ao disposto no art. 105 c/c art.126, §1º da Resolução TC 182/02 e art. 67, § único da Lei Complementar nº 621/2012.**

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RTC 393/14** (fls. 162-201) em que foram identificados indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 1592/14** (fl. 202-203), nos termos da qual foi prolatada a **Decisão Monocrática Preliminar DECM 1881/14**, (fl. 205-206), promovendo-se a citação do responsável para apresentação de justificativas e documentos no prazo de 30 dias improrrogáveis.

Devidamente citado, o responsável juntou à fl. 211 pedido de prorrogação de prazo por mais 15 dias, o que foi deferido pelo Relator, nos termos da **DECM 2161/2014** (fls. 213-215). Após foram acostadas aos autos tempestivas justificativas às fls. 222-230

Dando seguimento foram os autos encaminhados à 4ª Secretaria de Controle Externo (SCE), que elaborou a Instrução Técnica Inicial **ITI 159/2015 (complementar á ITI 1592/2014)**, fls. 233-234, haja vista que *“por um lapso, o item 4.3.4.1 dos pontos inconsistentes, contido no RTC, foi incluído na ITI 1592/2014 com a descrição do item 4.2.1.1, sendo somente este último atendido pelo citado”*.

Assim, em respeito à ampla defesa e ao contraditório, foi sugerida nova citação do responsável, o que foi determinado pela **DECM 249/2015**, fls. 236-237.

Devidamente citado, o responsável apresentou justificativas/documentos às fls. 247-271.

Dando prosseguimento, o feito seguiu para análise da 4ª SCE, que elaborou a Instrução Contábil Conclusiva **ICC 81/2015**, fls. 275-304 de onde se transcreve:

(...)

- a) **Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (item 4.2.1.1 do RTC 393/2014)**

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Constatou-se, a partir da Prestação de Contas Anual do ente *sub examine*, que a administração municipal realizou despesa com pessoal e encargos sociais no montante de R\$ 13.686.916,18 (treze milhões, seiscentos e oitenta e seis mil, novecentos e dezesseis reais e dezoito centavos), resultando, desta forma, numa aplicação de 54,31% (cinquenta e quatro vírgula trinta e um pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício.

Concluiu-se, portanto, que o Poder Executivo, não observou os limites prudencial e legal estabelecidos nos artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000, conforme segue:

Demonstrativo de Despesa com Pessoal – Poder Executivo

TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	13.686.916,18
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL	25.201.345,38
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	54,31%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <54%>	13.608.726,51
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <51,30%>	12.928.290,18

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TC 3.348/2013).

Sobre esta irregularidade, o gestor alegou:

Cabe ressaltar aqui que a causa da extrapolação do limite deu-se pela frustração da arrecadação das receitas, uma vez que foi um período em que houve quedas significativas na arrecadação federal e estadual, ocasionando a divergência.

A Prefeitura avalia semestralmente as despesas com pessoal e o primeiro semestre de 2012 não apontava para uma extrapolação do limite, apesar de estar ultrapassando o limite prudencial. A expectativa do gestor era de um aumento na arrecadação e mesmo por imposição legal (não pode haver aumento de despesas com pessoal nos últimos 180 dias...) acreditava ser possível terminar o mandato com os limites dentro dos parâmetros legais. Mesmo não aumentando as despesas com pessoal ocorreu a aplicação em percentual superior ao limite em 0,31% no Poder Executivo o que representa um montante de R\$ 78.189,67 (setenta e oito mil, cento e oitenta e nove reais, sessenta e sete centavos), ou uma frustração de receita de R\$ 145.000,00 (cento e quarenta e cinco mil reais), ou seja, 0,57% da receita não foi arrecadada. O planejamento inicial foi frustrado num percentual menor que 1%, o que ocasionou a divergência apontada. Entendemos também que a LRF prevê punição para os casos de não retorno nos demais semestres, ou seja, o administrador não teve a oportunidade de conduzir os percentuais ao limite, por força das eleições, cabendo ao novo gestor essa conduta.

Há que se considerar ainda que um dos principais fatores que provocou a extrapolação do limite foi a revisão salarial prevista no inciso X do artigo 37 da Constituição Federal, concedida a partir do mês de Janeiro/2012, no percentual inflacionário dos últimos doze meses.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Conforme se pode verificar pelos dados acima citados, a despesa com pessoal no exercício de 2012, teve um crescimento constante médio em relação aos exercícios anteriores, dada a necessidade de equilíbrio das contas públicas e a responsabilidade na gestão fiscal de que trata a Lei Complementar 101/2000. E, nessa direção, afirma-se que o município tinha sob controle o equilíbrio das finanças municipais.

Desta forma, em cumprimento às normas previstas na Lei Complementar nº 101/2000, que obriga o corte de gastos excedentes com pessoal, foram tomadas as providências previstas na LRF, quando no final do exercício de 2012 o gestor exonerou todos os contratados e comissionados, estando saneada já a partir de Janeiro/2013 essa impropriedade, ficando a cargo do novo gestor conduzir os percentuais aos limites constitucionais, pois não tinha mais excessos a reduzir.

Assim sendo, e diante do fato de que o gestor sempre cumpriu com suas obrigações em oito anos de mandato, sempre zelando pela honestidade, fidedignidade dos registros e cumprimento das leis, entendemos ter justificado e sanado as divergências apontadas.

Não foi acostada documentação de suporte para este indicativo de irregularidade.

Inicialmente, cumpre-nos destacar que durante o exercício financeiro de 2012 o gestor foi alertado diversas vezes sobre o não cumprimento das metas de arrecadação (processos TC 2.790/2012, 4.497/2012, 5.635/2012 e 6.719/2012). Da mesma forma, o Tribunal de Contas enviou alerta sobre a extrapolação do limite prudencial quanto ao gasto com pessoal no 1º semestre de 2012 (processo TC 5.643/2012).

Sobre este tema é importante destacar que a Lei Complementar 101/2000, já no artigo 1º, parágrafo único, estabeleceu que:

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

Ao se considerar que o gestor tinha informação suficiente sobre a queda na arrecadação de receitas, é possível inferir que o descumprimento do limite de gasto com pessoal do Executivo municipal ocorreu, em parte, pela ausência de correção no comportamento de tais despesas.

Quadra registrar, ainda, que o limite extrapolado não foi reconduzido nos dois quadrimestres seguintes, conforme se depreende do RTC 393/2014, sugerindo que as medidas

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

apresentadas pelo gestor (exoneração de contratados e comissionados, dentre outras) não foi suficiente para tal intento.

Assim, não merece prosperar os argumentos arvorados pelo defendente, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no item **4.2.1.1** do **RTC 393/2014**.

I. GESTÃO FISCAL

Mediante consulta ao Sistema LRFWEB, verificou-se que, de acordo com os dados encaminhados pelo município, foram emitidos alertas sobre descumprimentos das metas estabelecidas para o exercício financeiro de 2012, especificamente no tocante a arrecadação bimestral. Também houve alerta quanto à despesa líquida de pessoal.

II. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Segundo o Relatório Técnico Contábil nº 393/2014, peça integrante da presente Prestação de Contas Anual, foram constatados os seguintes indicativos de irregularidade:

a) Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas. (item 3.1.4.1 do RTC nº 393/2014)

Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

No confronto entre a Receita Arrecadada e a Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ 2.922.112,55 (dois milhões, novecentos e vinte e dois mil, cento e doze reais e cinquenta e cinco centavos), conforme segue:

Receitas Arrecadadas	R\$ 28.802.126,96
(-) Despesas Realizadas	(R\$ 31.724.239,51)
(=) Déficit Orçamentário	(R\$ 2.922.122,55)

Da análise dos documentos encaminhados nos autos, verificou-se que constaram Notas Explicativas, encaminhadas em mídia digital (CD), nas quais estão presentes as seguintes informações: “para cobertura do déficit orçamentário no valor de R\$ 2.922.112,55, registrado no Balanço Orçamentário – Anexo XII existem recursos do Superávit Financeiro do Balanço Orçamentário do exercício de 2011 no valor de R\$ 1.345.422,72 e valores a receber de Convênios da ordem de R\$ 3.116.782,84 conforme relação anexa, uma vez que apesar dos convênios estarem assinados e os contratos em execução, ou seja, empenhados não houve no exercício de 2012 a totalidade dos repasses conveniados, gerando assim um déficit orçamentário”.

Registra-se, ainda, que se considerado o valor do Superávit Financeiro no exercício de 2011, apurado no Relatório Técnico Contábil nº 386/2012 (Processo TC 2292/2012), de R\$ 1.345.422,77 (um milhão, trezentos e quarenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e dois reais

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

e setenta e sete centavos), seriam necessários R\$ 1.576.689,78 (um milhão, quinhentos e setenta e seis mil, seiscentos e oitenta e nove reais e setenta e oito centavos) para a cobertura do déficit mencionado, não havendo nos autos qualquer comprovação de que estes tenham sido efetivamente recebidos até a data de encaminhamento desta Prestação de Contas Anual.

Déficit Orçamentário apurado (A)	R\$ 2.922.112,55
Superávit Financeiro 2011 (TC 2292/2012) (B)	R\$ 1.345.422,77
Déficit Orçamentário Líquido (A) – (B)	R\$ 1.576.689,78

Vale mencionar, ainda, que no exercício em análise apurou-se um Déficit Financeiro de R\$ 1.189.575,03 (um milhão, cento e oitenta e nove mil, quinhentos e setenta e cinco reais e três centavos).

ATIVO FINANCEIRO (A)	R\$ 4.553.049,70
PASSIVO FINANCEIRO (B)	R\$ 5.742.624,73
DÉFICIT FINANCEIRO (A)-(B)	R\$ 1.189.575,03

Sobre este item, o gestor alegou que:

(...)

Compulsando as justificativas apresentadas, vê-se que o gestor sustenta sua teoria na ausência de recebimento das receitas provenientes dos convênios assinados pelo mesmo para justificar, assim, a ocorrência de déficit orçamentário e financeiro. Alega, ainda, que o procedimento adotado pela área técnica vai de encontro ao preconizado no Princípio da Competência.

Inicialmente, há que se destacar que na contabilidade pública foram adotados dois momentos distintos para se reconhecer despesas e receitas, a saber:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Sem maiores explicações, não podem ser computadas como receitas do exercício as meras expectativas de recebimento. Por outro lado, toda e qualquer despesa empenhada no período será considerada pertencente ao referido exercício.

No caso em tela, o gestor alega que só ocorreu déficit orçamentário devido ao fato de os convênios assinados não terem se concretizados em receitas do período. Entretanto, conforme já delineado, as receitas só serão computadas quando do efetivo ingresso nos

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

cofres públicos. A mera expectativa de receita não serve à contabilidade pública e, ainda, fere o princípio da prudência¹.

Assim, entende-se que não merecem prosperar os argumentos do gestor e, face o todo exposto, vimos opinar no sentido de que seja **mantido** o indicativo de irregularidade apontado no item **3.1.4.1** do **RTC 393/2014**.

(...)

e) Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato. (Item 4.3.4.1 do RTC nº 393/2014)

Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Para apurar se o Chefe do Poder Executivo de Governador Lindenberg cumpriu o disposto no Art. 42 da LRF, foram utilizadas as informações extraídas do sistema contábil do município no exercício de 2012 (Disponibilidades Financeiras, Passivo Financeiro e relação de Restos a Pagar Cancelados). Os dados foram analisados considerando a destinação de recursos em Saúde, Educação e outros, bem como a possibilidade de as obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/2012.

Dito isto, confrontando-se as disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de Restos a Pagar Não Processados, foi obtido o seguinte resultado:

Demonstração da disponibilidade líquida antes da inscrição de Restos a Pagar Não Processados

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Disponibilidade Líquida	
		Até 30/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	27.982,82	54.576,77	54.798,24	(26.593,95)	(81.392,19)
Saúde - Recursos SUS	197.812,09	12.463,03	41.764,67	185.349,06	143.584,39
Saúde - Outros recursos	349,39	-	-	349,39	349,39
Educação – Rec. próprios	110.023,89	17.015,39	88.942,82	93.008,50	4.065,68
Educ. – Rec. Prog. federais	75.245,81	1.290,80	0,01	73.955,01	73.955,00
Educação - Outros recursos	217,58	355,10	-	(137,52)	(137,52)
Recursos do RPPS	-	-	-	-	-
Demais vinculadas	3.942.344,98	908.051,58	0,01	3.034.293,40	3.034.293,39
Não vinculadas	41.513,84	202.312,91	247.869,83	(160.799,07)	(408.668,90)
Total	4.395.490,40	1.196.065,58	433.375,58	3.199.424,82	2.766.049,24

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 3348/2013).

¹ O Princípio da prudência determina a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

E após inscrição dos Restos a Pagar Não Processados o resultado é o que segue:

Demonstração da disponibilidade líquida após inscrição de Restos a Pagar Não Processados

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Disponibilidade Líquida	
	Até 30/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	0,00	17.941,91	-81.392,19	-99.334,10
Saúde - Recursos SUS	0,00	18.410,00	143.584,39	125.174,39
Saúde - Outros recursos	0,00	0,00	349,39	349,39
Educação - Recursos próprios	0,01	4.911,15	4.065,67	-845,48
Educação - Recursos programas federais	0,00	1.066.878,91	73.955,00	-992.923,91
Educação - Outros recursos	0,00	0,00	-137,52	-137,52
Recursos do RPPS	0,00	0,00	0,00	0,00
Demais vinculadas	0,00	2.866.719,16	3.034.293,39	167.574,23
Não vinculadas	1.051,26	188.403,66	-409.720,16	-598.123,82

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 3348/2013).

Insta ressaltar que em caso de existência de saldo positivo de disponibilidades não vinculadas, estas poderiam ser utilizadas para a absorção de disponibilidades vinculadas, em 31/12/2012. Contudo, no município em exame, a situação ocorrida foi a seguinte:

Demonstração da insuficiência de Disponibilidades Financeiras

Destinação dos recursos	Disponibilidade Líquida
Educação - Recursos prog. Federais	-992.923,91
Saúde - Recursos próprios	-99.334,10
Educação - Outros Recursos	-137,52
Educação - Recursos Próprios	-845,48
Não vinculados	-598.123,82
Total	-1.691.364,83

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 3348/2013).

Depreende-se, portanto, que houve insuficiência de caixa para saldar obrigações de despesas vinculadas e não vinculadas, no montante de R\$ 1.691.364,83 (um milhão, seiscentos e noventa e um mil, trezentos e sessenta e quatro reais e oitenta e três centavos), descumprindo, dessa forma, o art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000.

Em sua defesa, o gestor alegou que:

(...)

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Inicialmente, destaque-se que a metodologia empregada por este Tribunal de Contas para avaliação do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme se depreende da Nota Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo (Segex) n.º 001/2013².

Nessa esteira, importante reproduzir o conceito de disponibilidade de caixa sob a ótica da STN³:

A disponibilidade de caixa bruta é composta, basicamente, por ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviço, incluídos os depósitos de diversas origens. Da **disponibilidade bruta**, são **deduzidos** os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros.

Vale ressaltar que não são deduzidas somente despesas do ponto de vista contábil, mas sim obrigações fiscais. Dessa forma, os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores são também deduzidos. (grifo nosso)

Ainda no âmbito do MDF, mais adiante temos:

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e **não apenas nos dois últimos quadrimestres**. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. (MDF, p. 479) (grifo nosso)

Quanto ao alegado pelo gestor, tem-se que novamente a defesa está arvorada na frustração de arrecadação de recursos oriundos de convênios assinados pelo mesmo.

Conforme já argumentado na letra “a” desta seção, a mera expectativa de receita não será considerada como receita do exercício financeiro. Ou seja, não se aplica o regime de competência para as entradas, conforme se depreende da Lei Federal 4.320/1964:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

No caso em tela, o gestor alega que só ocorreu déficit orçamentário devido ao fato de os convênios assinados não terem se concretizados em receitas do período. Entretanto,

² Estabelece os procedimentos para análise dos processos de contas relativos ao exercício financeiro de 2012.

³ Portaria STN 407/2011: aprova a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Aplicado à União, e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido para o exercício de 2012. P. 478.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

conforme já delineado, as receitas só serão computadas quando do efetivo ingresso nos cofres públicos.

Assim, a expectativa de recebimento dos valores restantes (R\$ 3.116.782,84) não é suficiente para afastar o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, entende-se que não merecem prosperar os argumentos do gestor e, face o todo exposto, vimos opinar no sentido de que seja **mantido** o indicativo de irregularidade apontado no item **4.3.4.1** do **RTC 393/2014**.

IV. CONCLUSÃO

*Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas, emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Governador Lindenberg, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Senhor **Asterval Antônio Altoé**, Prefeito Municipal, durante o exercício de 2012, em face da manutenção dos seguintes indicativos de irregularidade:*

Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (seção I, letra “a”, desta Instrução);

Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas. (seção III, letra “a”, desta Instrução) e;

Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato. (seção III, letra “e”, desta Instrução).

Encaminhados os autos ao NEC – Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva **ITC 2980/2015** (fls. 306/308), opinando pela **REJEIÇÃO** das contas, conforme se transcreve:

Assim, à vista das conclusões técnicas expressas na ICC 81/2015 e diante do preceituado no art. 319¹, parágrafo único, inciso IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Asterval Antônio Altoé** – Prefeito, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de **2012**, nos termos do art. 80², inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, tendo em vista as seguintes irregularidades:

- Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (seção I, letra “a”, da ICC 81/15).

Base legal: artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

- Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (seção III, letra “a”, da ICC 81/15).

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

- Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato (seção III, letra “e”, da ICC 81/15).

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. Luciano Vieira (fls. 312-316), acompanhou integralmente o entendimento da área técnica desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

“Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Governador Lindemberg, referente ao exercício de 2012, sob responsabilidade de **ASTERVAL ANTÔNIO ALTOÉ**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual;

2 – sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, **ASTERVAL ANTÔNIO ALTOÉ – PREFEITO DE GOVERNADOR LINDEMBERG NO EXERCÍCIO DE 2012**, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito nos **itens 3.1.4.1, 4.2.1.1 e 4.3.4.1 do RTC 393/2014**; e

3 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

Vitória, 17 de agosto de 2015.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS”

É o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que se encontram devidamente instruídos, portanto, aptos a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade do senhor **Asterval Antônio Altoé** – Prefeito Municipal, verificou-se a permanência das seguintes irregularidades devidamente tipificadas na Instrução Contábil Conclusiva - **ICC nº 81/2015** e respectiva Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 2980/2015**:

- Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (seção I, letra “a”, da ICC 81/15).

Base legal: artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

- Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (seção III, letra “a”, da ICC 81/15).

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

- Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato (seção III, letra “e”, da ICC 81/15).

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

A área técnica identificou o pagamento de pessoal do Poder Executivo no percentual de **54,31%** em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício, **acima do**

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

limite legal, em expressa afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal que, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, traz o percentual de 54% na alínea “b”, inciso III, do art. 20 **(item 4.2.1.1 do RTC 393/2014)**.

Ao mesmo tempo, restou apurado pela equipe técnica Déficit Orçamentário e Financeiro, na ordem, respectivamente, de **R\$ 1.576.689,78** e de **R\$ 1.189.575,03**, demonstrando o descuido da administração municipal quanto à necessidade de adoção de uma política fiscal capaz de assegurar o equilíbrio das contas públicas **(item 3.1.4.1 do RTC 393/2014)**.

Por sua vez, no **item 4.3.4.1 do RTC 393/2014**, constatou-se que as autoridades municipais contraíram, nos dois últimos quadrimestres do mandato, obrigações sem disponibilidade financeira para o seu pagamento, havendo insuficiência total de caixa no valor de **R\$ 1.691.364,83**

Nos termos da **ICC nº 81/2015**, ficou evidenciado que os documentos encaminhados pelo responsável em decorrência da respectiva citação não foram suficientes para afastar as referida irregularidades.

Portanto, ante a farta fundamentação, vê-se que **não há**, como negligenciar as referidas irregularidades. Além disso, ressalta-se a importância que a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) traz sobre o respeito aos limites das despesas com pessoal e a assunção de obrigações sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, nos termos do art. 42⁴.

⁴ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Acrescenta-se que o Código Penal, na redação dada pela Lei Federal nº 10.028/2000, houve por bem tipificar a conduta agressiva ao dispositivo estabelecido pelo referido artigo como delito passível de reclusão (art. 359-C)⁵

Vale salientar que a LRF pretendeu vedar práticas que comprometessem o equilíbrio financeiro dos orçamentos públicos. Ao longo do tempo, a atividade de alguns gestores públicos ofertou à rubrica Restos a Pagar, uma conformação desapegada daquilo que se poderia definir como gestão administrativa responsável, num verdadeiro desvirtuamento do instituto.

Esse desvirtuamento na utilização dos Restos a Pagar travestiu-se em instrumento de rolagem da dívida, verdadeira incoerência da prática administrativa. Isso decorrente do incorreto manejo da ferramenta orçamentária como instrumento básico do planejamento público.

Um orçamento mal confeccionado, delineado por receitas excessivamente estimadas e despesas previstas a menor, além de autorizações para assunção de compromissos dissociados de realismo no implemento de receita, determinava uma frequente dissonância com a execução financeira, o que impactava, em regra, o final do exercício, onde se verificava a existência de pagamentos que não poderiam ser atendidos no mesmo exercício. A saída era a inclusão em Restos a Pagar sem a respectiva disponibilidade financeira para honrar os compromissos assumidos. Prática perniciosa que a Lei de Responsabilidade Fiscal diretamente coibiu.

Tornava-se comum, antes da edição da LRF, gestores municipais no início de mandato depararem-se com dívidas de curto prazo descomunais, configurando uma situação de

despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

⁵ Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

“terra arrasada” que comprometia a gestão financeira municipal, prejudicando, por conseguinte, toda a sociedade.

Diante do exposto, entendo que este Plenário tem a obrigação de coibir e desestimular a irresponsabilidade fiscal, em particular no último ano de mandato, tendo em vista que os mandatários poderiam optar por não fazer reserva de lastro financeiro para a quitação de suas obrigações, transferindo dívidas de curtíssimo prazo à gestão seguinte, sem a devida cobertura de caixa, o que colidiria com o princípio do equilíbrio fiscal exposto no § 1º do art. 1º da LRF⁶.

Portanto, no caso ora analisado, denota-se que as irregularidades que maculam a prestação de contas em análise consubstanciam graves infrações à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas emitir parecer prévio pela sua rejeição, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Portanto, à luz do exposto, na situação concreta relatada nos autos, **acompanho** o entendimento da área técnica exarado na Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 2980/2015** e o Parecer do Ministério Público de Contas pugno para que o Plenário emita **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas objeto dos autos.

Oportunamente, vale salientar que o Ministério Público de Contas manifestou-se no sentido de que em função dos apontamentos descritos nos itens **3.1.4.1, 4.2.1.1 e 4.3.4.1 do RTC 393/2014**, sem prejuízo da análise nestes autos, deve-se também

⁶ § 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.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12⁷ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00⁸.

Ao analisar as diversas interpretações relacionadas ao tema e no intuito de evitar divergências quanto à possibilidade de aplicar a referida sanção pecuniária nos autos de Prestação de Contas, entendo que a sugestão do Ministério Público de Contas é bastante coerente e adequada, levando-se em conta o disposto no art. 136 da LC n. 621/12 acima referenciada.

3- DISPOSITIVO:

Assim, diante dos fundamentos fáticos e de direito aqui expendidos, acompanhando a Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 2980/2015 e o Parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado adote a seguinte decisão:

3.1- Que sejam **mantidas** as seguintes irregularidades:

3.1.1 - Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁷ **Art. 136.** Compete ao Tribunal de Contas, o processamento, o julgamento e a aplicação da multa de que trata o artigo 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000.

⁸ **Art. 5º** Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] **III** – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei; [...] **§ 1º** A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal. **§ 2º** A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Gabinete Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Base legal: artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

3.1.2 - Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

3.1.3 - Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato.

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

3.2- Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do senhor **Asterval Antônio Altoé – Prefeito Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012.

3.3- Que sejam **formados autos apartados**, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, **Asterval Antônio Altoé – Prefeito Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito nos itens 3.1.4.1, 4.2.1.1 e 4.3.4.1 do RTC 393/2014.

Vitória, 14 outubro de 2015.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO
Conselheiro Relator