

## INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

3ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 29/01/2019

**PROCESSO TCE-PE Nº 17100045-6**

**RELATOR: CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES**

**MODALIDADE - TIPO:** Prestação de Contas - Governo

**EXERCÍCIO:** 2016

**UNIDADE JURISDICIONADA:** Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro

### INTERESSADOS:

Marquidoves Vieira Marques

BRUNO SIQUEIRA FRANCA (OAB 15418-PE)

## RELATÓRIO

Cuida-se da análise das contas de governo do Prefeito do Município de Lagoa do Ouro, Sr. Marquidoves Vieira Marques, referentes ao exercício de 2016, com vistas à emissão de Parecer Prévio por parte desta Corte, na forma prevista pelo art. 86, §1º, III, da Constituição Estadual e pelo art. 2º, II, da Lei Estadual nº 12.600/04 (LOTCE-PE).

À saída, diga-se serem as contas de governo o instrumento através do qual o Chefe do Executivo de qualquer dos entes da Federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. São contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental e a política fiscal e previdenciária, a demonstrar os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para saúde, educação, despesas com pessoal e repasse ao Legislativo, bem como o atendimento às normas que tratam da transparência da administração pública.

Ressalte-se, assim, que este processo não abrange todos os atos do Prefeito, adstrito apenas à verificação dos limites legais e constitucionais necessários à emissão de Parecer Prévio para dar cumprimento às normas retrorreferidas.

A análise inicial das contas foi consolidada em Relatório de Auditoria - RA (Doc. 64), apontando as seguintes irregularidades:

- **Gestão Orçamentária:**
  - Conteúdo da LDO não atende à legislação;
  - Previsão no Anexo de Metas Fiscais de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município;
  - Conteúdo da LOA não atende à legislação;





- **Previsão na Lei Orçamentária Anual de um limite exagerado para a abertura de créditos suplementares, descaracterizando a concepção da peça orçamentária como um instrumento de planejamento;**
- **Deficiente estimativa de receitas e despesas na LOA, em função de previsão no Anexo de Metas Fiscais da LDO de receita total em valores superestimados não correspondentes à real capacidade de arrecadação do Município;**
- **Não especificação na programação financeira das medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.**
- **Gestão Financeira e Patrimonial:**
  - **Ausência de evidenciação das disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial;**
  - **O município não obedeceu às normas e padrões contábeis exigidos pela contabilidade pública (NBCASP, PCASP, DCASP e MCASP), apresentando nível de convergência e consistência contábil “Insuficiente”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ICCpe;**
  - **Ausência de registro, em conta redutora, de Provisão para Perdas de Dívida Ativa, evidenciando, no Balanço Patrimonial, uma situação não compatível com a realidade;**
  - **Impossibilidade de realizar a análise sobre a existência de disponibilidade de recursos não vinculados para cobrir a inscrição de restos a pagar não processados, pois a contabilidade municipal não possui as informações de disponibilidade de caixa e de restos a pagar demandadas;**
  - **Não preenchimento integral do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre do exercício analisado;**
  - **Não recolhidas ao Regime Geral de Previdência Social as contribuições previdenciárias patronais no montante de R\$ 260.411,64.**
- **Gestão Fiscal:**
  - **Despesa total com pessoal acima do limite previsto pela LRF;**
  - **Não recondução do gasto com pessoal ao limite no período determinado na LRF;**
  - **Reincidente extrapolação do limite de despesa total com pessoal.**
- **Gestão da Saúde:**



- Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.
- **Transparência Pública:**
  - O Poder Executivo municipal não disponibilizou integralmente para a sociedade o conjunto de informações exigido na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei Federal nº 12.527/2011 (LAI) e na Constituição Federal, apresentando nível de transparência “Moderado”, conforme aplicação de metodologia de levantamento do ITMpe.
- **Gestão da Educação:**
  - Descumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.
- **Gestão do Regime Próprio de Previdência:**
  - Regime Próprio de Previdência Social em desequilíbrio atuarial.

Notificado regularmente, não apresentou o interessado defesa no prazo legal.

Ultrapassados cerca de 120 dias do referido prazo, juntou o Prefeito documentação, sendo indeferida sua juntada, com a devida notificação do interessado.

Eis, de modo sucinto, o relatório.

## VOTO DA RELATORA

### 1. Gestão Orçamentária

Aponta o RA desacordo entre a previsão de receita no exercício 2016 constante no Anexo de Metas Fiscais da LDO (R\$ 56.976.783,00) e na LOA (R\$ 54.000.000,00), no total de R\$ 2.976.783,00. Aduz que no dito exercício a receita arrecadada foi de R\$ 38.115.363,23.

Expõe prevista na LOA a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do valor total da despesa fixada nos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que a torna uma peça ficcional, pois superestimadas as receitas e despesas previstas.

Diz, ainda, não especificadas, na programação financeira, as medidas relativas à quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Analiso.



De partida, ressalta-se a necessidade de compatibilidade da LOA com o disposto na LDO e no PPA (art. 5º da LRF), de forma que aquela não pode projetar despesas ou receitas de forma diversa do previsto nestas.

Como apontado em sede de RA, há um descompasso entre a evolução da previsão de receitas trazida na LDO e a receita efetivamente arrecadada. Conforme se observa na Tabela 2.1 acostada pela Auditoria, entre os exercícios de 2014 e 2015, houve uma superestimativa da receita, passando de R\$ 30.057.321,00 para R\$ 53.300.000,00, alcançando 77,33% de diferença, enquanto no mesmo período o crescimento do PIB alcançou 0,5%.

Não pode o gestor, ao estimar a receita, fazer projeções inalcançáveis ou fora da realidade. Não se trata meramente de erro formal de cálculo, mas, sim, comprometimento da gestão atual e das futuras em decorrência do endividamento do Município. Observa-se, portanto, não atendido o Princípio Orçamentário da Exatidão, de natureza complementar, que o doutrinador Osvaldo Maldonado Sanches (2004, p. 149) define como:

“Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.”

Trata-se, no meu entendimento, de irregularidade grave, que afronta normas importantes da LRF, além de desfigurar característica essencial do Orçamento Programa, a de ser peça de planejamento, gerência e controle das finanças públicas.

Resta claro, assim, o mal planejamento do orçamento, ainda mais evidenciado quando a receita prevista na LOA mostra um valor a menor, no total de R\$ 2.976.783,00, do constante na LDO.

Demais, como definido no art. 8º da LOA, a autorização para abertura de créditos suplementares no montante de 50% das despesas fixadas no orçamento fiscal e de seguridade social se mostra grave ameaça aos cofres municipais, fundamentalmente por autorizar a realização de novos gastos com base em despesas superestimadas.

Por fim, não trouxe especificado em separado, o Prefeito, as medidas, quando cabíveis, de combate à evasão e à sonegação, quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, contrariando expressa disposição legal.

Por todo o exposto, mantidas as irregularidades apontadas.

## 2. Gestão Financeira e Patrimonial

Aponta o RA não discriminadas as disponibilidades por fonte/destinação de recursos, de modo segregado, no Quadro do Superavit/Deficit Financeiro, do Balanço Patrimonial. Expõe ausente o registro, em conta redutora, de “Provisão para Perdas de Dívida Ativa”, trazendo, no Balanço Patrimonial, situação incompatível com a realidade.



**Aduz que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal, do 3º quadrimestre de 2016, não evidencia a disponibilidade de caixa dos recursos não vinculados. Diz, ainda, não recolhidas integralmente ao RGPS as contribuições previdenciárias patronais, ausente o montante de R\$ 260.411,64.**

**Examino.**

**As contas redutoras do Balanço Patrimonial (BP) são de fundamental importância na real mensuração do Ativo do ente, pois, não efetivamente registradas, provocam descompasso entre o previsto e o real.**

**No caso concreto, a ausência da conta redutora do ativo “Provisão para perdas de dívida ativa” no BP acaba por refletir situação fictícia das contas, isto porque tal conta evidenciaria o não recebimento de valores inscritos na Dívida Ativa, contabilizados erradamente por completo como conta de Ativo.**

**Como sabido, a Dívida Ativa corresponde aos valores e bens que o Ente tem a receber dos jurisdicionados em decorrência do não pagamento de tributos juridicamente constituídos e já esgotadas exigências de prazos e cobranças. Conquanto tida como Ativo no BP, a Dívida Ativa nunca é recebida por completo, daí a necessidade de contabilização da conta “Provisão para perdas”, a evitar a superestimativa da receita.**

**Dessa forma, na execução do orçamento, receber-se-á valor a menor do que o previsto no Ativo do BP, comprometendo todo o planejamento municipal, fundamentalmente por se ter estimado despesas com base nas receitas que seriam auferidas.**

**Demais, tocante ao não recolhimento integral das contribuições patronais do RGPS, além de comprometer o equilíbrio financeiro do regime, gera ônus ao Ente, principalmente em face de acréscimos pecuniários decorrentes da demora, a comprometer gestões futuras. Outrossim, vale dizer que nenhuma dificuldade financeira suportada pelo ente autoriza a apropriação de recursos de terceiros, valores sobre os quais não se tem disponibilidade.**

**Do valor total devido a ser recolhido (R\$ 1.066.462,73) restou ausente o repasse de R\$ 260.411,64, correspondente a 24,41% do total devido, montante este bastante expressivo.**

**Assim, mantidas as irregularidades apontadas.**

### **3. Gestão Fiscal**

**Aponta a Auditoria ultrapassado o limite da Despesa Total com Pessoal estabelecido pela LRF desde o 1º quadrimestre de 2014 (excetuando-se apenas o 1º quadrimestre de 2016) até o 3º quadrimestre de 2016, alcançado neste o percentual de 56,97% da RCL.**

**Analiso.**

**À saída, é dever de toda e qualquer administração pública gerir os recursos com eficiência e eficácia, mediante o devido planejamento, fundamental no**



disciplinamento dos dispêndios, mediante corte de excessos e programação financeira para os gastos previstos (folha de pagamento, 13º Salário, obrigações previdenciárias, etc.) e imprevistos.

Como exposto no RA, o limite de gastos foi ultrapassado desde o 1º quadrimestre de 2014, passando por 2015, exercício anterior ao em exame, perdurando até o exercício sob análise. Inaplicáveis, pois, os artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os limites impostos na LRF são de caráter impositivo e devem ser observados por todos os jurisdicionados a ela submetidos. O ordenamento pátrio se faz claro a apresentar as medidas a serem tomadas para reencaixar os gastos no limite exigido, este não alcançado mesmo após 3 anos da gestão. Mais, não se demonstrou uma única medida tomada.

Deve o Prefeito, como gestor maior, zelar pela contas públicas, bem como pela fiel observância ao postulado da legalidade, sendo o responsável direto pela Administração Pública Municipal.

Assim, por ultrapassado o limite de gastos com a DTP por quase nove quadrimestres seguidos, mantida a irregularidade apontada.

#### **4. Gestão da Saúde**

Expõe o RA descumprido o art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12, que estabelece que os municípios deverão aplicar pelo menos 15% do produto da arrecadação dos impostos especificamente previstos na Constituição Federal nas ações e serviços públicos de saúde. Diz aplicados, pelo Ente, apenas 6,99%.

**Analiso.**

De início, cumpre estabelecer que o percentual mínimo de aplicação de recursos no âmbito da Saúde, estabelecido em Lei Complementar, é de observância obrigatória. Objetiva-se, sobretudo, a manutenção de toda a rede de saúde, bem como ampliação dos serviços e ações prestadas aos cidadãos.

O descumprimento do disposto na supracitada lei é fato diretamente imputável ao Gestor, responsável pela destinação dos gastos e controle das contas do Ente, representando grave ameaça à prestação adequada de um direito fundamental garantido pela Carta Maior.

Demais, não se trata de irregularidade pontual, pois, como apontado no RA, o descumprimento do percentual mínimo também ocorreu no ano anterior, quando aplicados apenas 12,07%. Destarte, descumprido o exigido em Lei Complementar, mantida a irregularidade.

#### **5. Gestão da Educação**

Aponta a Auditoria não cumprido o disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, que determina que os municípios deverão aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo 25% da receita proveniente de impostos, incluindo as transferências estaduais e federais. Diz aplicados o montante de R\$ 4.155.182,19, correspondente a 24,22%.



**Analiso.**

Da análise dos autos, verifica-se, de fato, não cumprido o percentual mínimo de aplicação na educação exigido pela CF, o que por si só já perfaz a irregularidade. Pondera-se que o valor aplicado pelo ente foi consideravelmente próximo do que o exigido, entretanto não trata-se de irregularidade isolada, mas sim de um conjunto de falhas suficientes a macular as contas.

**Mantida a mácula apontada.**

## **6. Gestão do Regime Próprio de Previdência**

Aponta o RA, conforme disposto no Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial do exercício de 2017 (documento 58), que o Plano atuarial apresentou ao final de 2016 um deficit de R\$ -77.478.386,37, a demonstrar desequilíbrio atuarial.

**Analiso.**

Inicialmente, deve ter-se em mente que o equilíbrio atuarial é de fundamental importância para a própria sobrevivência de qualquer plano previdenciário, pois trata-se da equivalência a valor presente entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas. Assim, quando as despesas são maiores que as receitas, há um crescente endividamento público e conseqüente quebra do sistema previdenciário.

O equilíbrio atuarial, reforça-se, nada mais é que a garantia de que os recursos do RPPS serão suficientes ao pagamento de todas as obrigações, seja no curto ou no longo prazo.

No caso em questão, o parecer da avaliação atuarial, também, evidenciou que o Regime Próprio de Previdência Social para honrar os seus compromissos atuais e manter o equilíbrio financeiro e atuarial deveria estabelecer uma alíquota de contribuição previdenciária de 11% servidor, de 16,73% patronal e de 7,27% suplementar, totalizando 35%.

Como conseqüência da não adoção da alíquota indicada no parecer atuarial, observa-se crescente endividamento público, agravando-se pelo conseqüente envelhecimento da população brasileira, a exigir maiores gastos com a parcela aposentada e menos recursos advindos das contribuições da parcela que ainda trabalha.

**Mantida a irregularidade apontada.**

Isso posto,

**VOTO pelo que segue:**

**CONSIDERANDO** que integra a análise das contas prestadas anualmente a observância dos limites constitucionais e legais que lhe são impostos, os quais se encontram consolidados no Anexo Único deste voto;

**CONSIDERANDO** os termos dos Relatórios de Auditoria



**CONSIDERANDO** que as irregularidades apuradas, também, ensejam determinações para não se repetirem em futuros exercícios;

**CONSIDERANDO** incompatibilidades nas previsão das receitas na LOA e na LDO;

**CONSIDERANDO** o não recolhimento integral ao RGPS das contribuições previdenciárias patronais, restando ausente o montante de R\$ 260.411,64 (24,41% do valor total);

**CONSIDERANDO** que a despesa total com pessoal (DTP) ultrapassou o limite constitucional nos últimos seis quadrimestres, sem que a Prefeitura ordenasse ou promovesse, na forma e nos prazos da LRF, execução de medida para redução do montante da despesa total com pessoal ao limite legal máximo, restando caracterizada infração administrativa prevista no inciso IV do artigo 5º, da Lei nº 10.028/00, Lei de Crimes Fiscais, a ensejar sanção pecuniária, nos termos do artigo 5º da citada Lei de Crimes Fiscais e do artigo 74 da LOTCE-PE;

**CONSIDERANDO** a aplicação de apenas 6,99% do produto da arrecadação dos impostos especificamente previstos na Constituição Federal nas ações e serviços públicos de saúde, a contrariar o disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/2012;

**CONSIDERANDO** a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino de apenas 24,22%, abaixo, portanto, do mínimo constitucional;

**CONSIDERANDO** o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social no montante de R\$ -77.478.386,37;

**CONSIDERANDO** ultrapassado o limite da Despesa Total com Pessoal estabelecido pela LRF desde o 1º quadrimestre de 2014 (excetuando-se apenas o 1º quadrimestre de 2016) até o 3º quadrimestre de 2016 , alcançado neste o percentual de 56,97% da RCL.

**CONSIDERANDO** o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados com o artigo 75, bem como com os artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal e o artigo 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco ;

**EMITIR Parecer Prévio** recomendando à Câmara Municipal de Lagoa do Ouro a **rejeição** das contas do(a) Sr(a). Marquidoves Vieira Marques, relativas ao exercício financeiro de 2016.

**Este o voto.**



## ANEXO ÚNICO - VOTO DO RELATOR



### QUADRO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Educação	Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	Constituição Federal/88, Artigo 212.	Arrecadação com impostos e transferências constitucionais na área de educação	Mínimo 25,00 %	24,22 %	Não
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art. 22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00 %	61,57 %	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde (municipal)	Art. 7º da Lei Complementar nº 141/2012.	Receitas de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00 %	6,99 %	Não
Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º quadrimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 54,00 %	56,97 %	Não
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40 /2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00 %	3,66 %	Sim



## OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

NÃO HOUE OCORRÊNCIAS NA SESSÃO DO DIA 29/01/2019.

## RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRA SUBSTITUTA ALDA MAGALHÃES , relatora do processo

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS , Presidente, em exercício, da Sessão : Acompanha

Procurador do Ministério Público de Contas: GUSTAVO MASSA

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto da relatora