

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO



70ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 18/10/2016

PROCESSO TCE-PE Nº 15100111-0

RELATOR: CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS

MODALIDADE - TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS - GOVERNO

EXERCÍCIO: 2014

UNIDADE JURISDICIONADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA DO OURO

**INTERESSADOS: IVAN DE ALMEIDA RAMOS, MARQUIDOVES VIEIRA MARQUES,
NATANAEL DE VASCONCELOS SILVA**

ADVOGADOS: BRUNO SIQUEIRA FRANCA - OAB: 15418PE

RELATÓRIO

Trata-se da análise das **contas de governo da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro**, relativas ao exercício financeiro de 2014, para a emissão do parecer prévio por parte do TCE-PE, na forma prevista pelo artigo 86, §1º, inciso III, da Constituição Estadual e do artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE). Atuou como Prefeito do Município nesse período o **Sr. Marquidoves Vieira Marques**.

Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a gestão fiscal e previdenciária; demonstram os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos para a saúde, educação e com pessoal.

Da análise dos autos, foi emitido **Relatório de Auditoria** (doc. 52). O referido Relatório aponta o seguinte descumprimento dos limites constitucionais e legais:

Área	Especificação	Valor/Limite Legal	Fundamentação Legal	Percentual/ Valor Aplicado	Situação

Pessoal	Despesa total com pessoal	54% da RCL.	Lei Complementar n ^o 101/2000, art. 20.	1 ^o Quad. 56,69%	Descumprimento
				2 ^o Quad. 56,08%	
				3 ^o Quad. 57,75%	



Ademais, além do descumprimento acima demonstrado, **a auditoria apresenta os seguintes pontos relevantes (item 10 do Relatório de Auditoria):**

- a. Execução de despesas em montante superior à receita arrecadada, contribuindo significativamente para o desequilíbrio das contas públicas (**subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria**).
- b. O quociente de desempenho da arrecadação foi de 0,62, indicando que para cada R\$ 1,00 previsto, foi arrecadado R\$ 0,62 resultando em arrecadação bem abaixo da estimativa, o que demonstra que o valor da receita prevista na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 foi superestimada, em virtude da ausência de planejamento para elaboração da referida lei (**subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria**).
- c. O quociente de execução de despesa foi de 0,65, indicando que para cada R\$ 1,00 de despesa autorizada foi empenhado R\$ 0,65, resultando uma despesa realizada bem abaixo da autorizada, o que demonstra que o valor da despesa fixada na Lei Orçamentária para o exercício de 2014 foi superestimado, em virtude da ausência de planejamento para elaboração da referida lei (**subitem 2.1.1 do Relatório de Auditoria**).
- d. Ausência de instituição de mecanismos eficazes de arrecadação e/ou cobrança da receita tributária própria (**subitem 2.1.2 do Relatório de Auditoria**).
- e. Existência de liquidez imediata negativa, o que demonstra dificuldades de pagamentos do Município apenas com suas disponibilidades com relação às suas dívidas de curto prazo (**subitem 2.2.1.1 do Relatório de Auditoria**).
- f. Existência de passivos circulantes superiores a ativos de mesma natureza, o que revela restrições na capacidade de pagamentos do Município frente às suas obrigações de curto prazo (**subitem 2.2.1.2 do Relatório de Auditoria**).
- g. Fragilidade na cobrança da Dívida Ativa do Município (**subitem 2.2.2 do Relatório de Auditoria**).
- h. Inconsistência das informações contábeis, relativas às receitas arrecadadas e às despesas empenhadas por função, lançadas no sistema SAGRES, o que compromete a integridade das informações prestadas aos respectivos sistemas, prejudicando, assim, a transparência das contas públicas municipais e a análise das informações contábeis (**item 2.3 do Relatório de Auditoria**).
- i. A Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro enviou os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 6^o bimestre de 2013 e dos 1^o e 2^o bimestres do exercício 2014 fora do prazo previsto na Resolução n^o 18/2013 do TCE/PE (**item 4.1 do Relatório de Auditoria**).
- j. Os Relatórios de Gestão Fiscal do 3^o quadrimestre de 2013 e do 1^o quadrimestre de 2014 também foram encaminhados fora do prazo legal estabelecido na Resolução n^o 18/2013 do TCE/PE (**item 4.1 do Relatório de Auditoria**).



- k. Manutenção de 47,42% dos cargos públicos da Prefeitura ocupados por servidores contratados por excepcional interesse público e comissionados (**subitem 4.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- l. O fracasso escolar do Município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se acima da média da faixa (**subitem 5.1.1 do Relatório de Auditoria**).
- m. A taxa de distorção idade-série do Município, em comparação com municípios de faixa populacional semelhante, encontrava-se acima da média da faixa (**subitem 5.1.3 do Relatório de Auditoria**).
- n. Não envio da avaliação atuarial do exercício de 2015, ano-base 2014, do Regime Próprio de Previdência Social ao Ministério da Previdência Social (**subitem 7.2 do Relatório de Auditoria**).
- o. Em confronto com o art. 9º, inciso I, da Lei Federal nº 11.445/07, a Prefeitura Municipal de Lagoa de Ouro não elaborou seu Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), de forma individual ou regionalizada, conforme o caso em que se enquadre o Município, e de acordo com os critérios estabelecidos no PNSB c/c os art. 25 e 26 do Decreto Federal nº 7.217/10 (**item 8.1 do Relatório de Auditoria**).
- p. Em confronto com o disposto no art. 18 da Lei Federal nº 12.305/10, o Município não elaborou o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de forma individual, associada, simplificada, ou, ainda, inserida no Plano Municipal de Saneamento Básico, conforme o caso em que se enquadre o Município e de acordo com os critérios estabelecidos no art. 19 da Lei Federal nº 12.305/10 c/c os art. 50, 51 e 52 do Decreto Federal nº 7.404/10 (**item 8.2 do Relatório de Auditoria**).
- q. O Município de Lagoa do Ouro não cumpriu integralmente, no exercício de 2014, os requisitos legais estabelecidos nas Leis Estaduais números 10.489/90, 13.368/07, 14.481/12, e 15.296/14, impossibilitando-o de receber recursos oriundos do ICMS socioambiental relativo a ações locais relacionadas aos resíduos sólidos (**item 8.3 do Relatório de Auditoria**).
- r. Ausência da realização de audiências públicas para a avaliação de metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (**item 9.1 do Relatório de Auditoria**).
- s. A Prefeitura encaminhou com atraso as informações exigidas pela Resolução TCE/PE nº 19/2013, relativas ao Módulo de Execução Orçamentária e Financeira, em via eletrônica ao SAGRES (**subitem 9.3.1 do Relatório de Auditoria**).
- t. A Prefeitura encaminhou com atraso as informações mensais relativas ao Módulo de Pessoal em via eletrônica ao SAGRES, exigidas pela Resolução TCE/PE nº 20/2013 (**item 9.3.2 do Relatório de Auditoria**).

Devidamente notificado (doc. 59) a respeito do **Relatório de Auditoria**, nos termos do art. 49 da Lei Estadual nº 12.600/2004 (Lei Orgânica do TCE-PE), o interessado, **Sr. Marquidoves Vieira Marques, apresentou Defesa escrita**, eletronicamente, por meio do sistema e-TCEPE (doc. 64), através de seu advogado legalmente habilitado nos autos para tanto (doc. 53).



Consta também nos autos do processo eletrônico **Nota Técnica de Esclarecimento (NTE)**, concluindo por desconsiderar o achado descrito no **item 9.1** (ausência da realização de audiências públicas para a avaliação de metas fiscais previstas na LDO) **do Relatório de Auditoria** e mantendo os termos dos demais apontamentos técnicos (doc. 92).

É o relatório.

VOTO DO(A) RELATOR(A)

Registre-se inicialmente que o presente processo não abrange todos os atos do gestor, mas primordialmente a verificação dos limites legais e constitucionais necessários para emissão do parecer prévio pelo TCE-PE, com fins de dar cumprimento à Constituição Estadual, art. 86, § 1º, inciso III, e à Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do TCE-PE), art. 2º, inciso II.

Passo, então, à análise dos pontos elencados no Relatório de Auditoria que não restaram sanados por ocasião da Nota Técnica de Esclarecimento.

1. Descumprimento do Limite de Despesa Total com Pessoal (DTP)

Conforme destaca o Relatório de Auditoria (**item 4.3.2**, doc. 52, pp. 35-36):

Conforme a Lei Complementar nº 101/2000, art. 20, inciso III, a despesa total com pessoal do Poder Executivo não deve ultrapassar 54% da Receita Corrente Líquida do período de apuração.

O levantamento da auditoria (Apêndice III deste relatório) revelou que **a despesa total com pessoal do Poder Executivo, no último quadrimestre do exercício de 2014, alcançou R\$ 15.415.405,94. Isto representou um percentual de 57,75% em relação à Receita Corrente Líquida do Município**, compatível com aquela apresentada no RGF do 3º quadrimestre de 2014.

(...).

Convém ainda informar que **foi instaurado o Processo de Gestão Fiscal TCE-PE nº 1590004-6**, no qual foi analisada a recondução ao limite de despesas com pessoal pelo Poder Executivo Municipal, conforme prescrito na LRF, e outros aspectos relacionados à Lei Federal nº 10.028/2000, inclusive sobre a imputação de multa. (Grifou-se).

O interessado, por sua vez, apresenta as seguintes alegações em sua peça de defesa (doc. 64):



Documento Assinado Digitalmente por: JOSE DEODATO SANTIAGO DE ALENCAR BARROS
Acesse em: <https://stc.ce.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: c34da504-0e43-423a-8b10-57b7204580cc

Ocorre, Excelência, que vários fatores contribuíram para que não ocorresse decréscimo no índice percentual no primeiro ao terceiro quadrimestre do exercício de 2014, independente da vontade do defendente. Entre eles, aumento do salário mínimo em 6,78%, piso nacional do professor em 8,32%, além de outros fatores que também impactam a folha de pagamento.

Para o julgamento deste item, deve ser feita uma análise circunstancial sobre o tema.

Pesquisa feita na Internet demonstra que de cento e cinco municípios do estado de Pernambuco que têm os dados dos seus Relatórios de Gestão Fiscal disponibilizados no sistema SISTN da Secretaria do Tesouro Nacional, 100% (cem por cento) deles estão ultrapassando o limite de 54%.

O resultado da pesquisa também foi constatado pelo próprio Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco que, em matéria publicada na sua página na internet no dia 20 de janeiro de 2016, noticiou que 168 municípios do estado de Pernambuco ultrapassaram o limite de pessoal, descumprindo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O fato, por si só, já demonstra a necessidade de uma análise mais aprofundada, uma vez que deve causar perplexidade e preocupação aos órgãos de controle tamanha desobediência à norma legal.

Nesse caso, a auditoria não fez um estudo mais aprofundado do problema, limitando-se a informar a irregularidade.

Entretanto, não há como manter os gastos com pessoal dentro do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no atual cenário econômico.

O Município de Lagoa do Ouro, assim como os demais municípios do Estado, vem sofrendo constantes quedas na arrecadação de suas receitas. Não significa, entretanto, diminuição nos valores arrecadados em relação aos anos anteriores, mas, redução entre o valor que recebeu e o que deveria ter recebido.

A diferença a menor deu-se em razão dos benefícios fiscais concedidos pela Presidência da República sob o argumento de incentivar a produção para manter a economia aquecida.

Os benefícios concedidos foram, principalmente, com a redução do IPI e modificações na Tabela do Imposto de Renda, impostos formadores do Fundo de Participação dos Municípios, principal fonte de receita da maioria dos municípios do Estado de Pernambuco com influência no resultado das suas Receitas Correntes Líquidas.

A redução na arrecadação do IPI e Imposto de Renda reflete diretamente na arrecadação do FPM pelos municípios, provocando grande desequilíbrio em suas finanças, impedindo o cumprimento dos limites definidos pela Lei Complementar nº 101/2000.

Por outro lado, os gestores públicos se encontram atualmente dentro de um emaranhado de leis, normas e determinações, as quais os gestores estão obrigados a observar, porém várias normas conflitam ente si causando situações que provocam o aumento do limite percentual da despesa com pessoal.

Segundo o disposto no art. 22, da Lei Complementar nº 101/2000, se a despesa total com pessoal exceder 95% do limite, são vedados ao Poder ou órgão que o excedeu esse limite, conceder concessão de vantagens,



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](#).*

Por outro lado, a Constituição Federal determina em seu art. 7º, que são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado.

Se não bastasse, normas infraconstitucionais definem pisos salariais de várias categorias, às quais o gestor público também está obrigado a cumprir. Por exemplo, a Lei nº 11.994 que define, “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB sejam destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública**”.

Nesse caso, a Lei Complementar nº 101, determina o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida para as despesas com pessoal, enquanto que a Lei nº 11.949, que instituiu o FUNDEB, determina o mínimo de 60% para a remuneração dos profissionais da educação básica, que deve se somar aos demais profissionais que trabalham na educação básica, levando-se em consideração que existe a obrigação do cumprimento do piso nacional dos professores.

No caso do município de Lagoa do Ouro, pode-se demonstrar o impacto deste conflito nas contas públicas, bastando, para tanto, observar que a Receita do FUNDEB no exercício de 2014 foi de R\$ 8.812.653,26 (oito milhões oitocentos e doze mil seiscentos e cinquenta e três reais e vinte e seis centavos), representando 33,01% da Receita Total do Município. Do valor recebido do FUNDEB, 54% totaliza R\$ 4.758.832,76 (quatro milhões setecentos e cinquenta e oito mil oitocentos e trinta e dois reais e setenta e seis centavos), limite máximo a ser aplicado com pessoal, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, foi aplicado no exercício de 2014 R\$ 7.414.390,59 (sete milhões quatrocentos e quatorze mil trezentos e noventa reais e cinquenta e nove centavos), como remuneração dos profissionais da educação básica e de outros profissionais ligados à educação, equivalente a 87,53%, valor que foi necessário para manutenção do piso salarial da categoria, ultrapassando o limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, para a receita do FUNDEB, em R\$ 2.655.557,83 (dois milhões seiscentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e cinquenta e sete reais e oitenta e três centavos), equivalente a 30,13% do valor recebido e 9,95% da Receita Corrente Líquida apurada no exercício. (Doc. 36 a 39).

Além do FUNDEB, pode-se citar os seguintes programas:

No Programa Saúde da Família – PSF, cujo valor recebido no exercício foi de R\$ 416.984,90 (quatrocentos e dezesseis mil novecentos e oitenta e quatro reais e noventa centavos), a despesa com pessoal foi de R\$ 608.009,00 (seiscentos e oito mil e nove reais), ultrapassando o limite máximo permitido para despesa com pessoal em R\$ 191.114,10 (cento e noventa e um mil cento e quatorze reais e dez centavos), motivados pelos salários cobrados pelos médicos para desempenharem suas funções. (Doc. 40 e 41).

O Programa de Agentes Comunitário de Saúde – ACS, que teve recebida no exercício a importância de R\$ 398.974,00 (trezentos e noventa e oito mil novecentos e setenta e quatro reais), a despesa com pessoal foi de R\$ 453.409,25 (quatrocentos e cinquenta e três mil quatrocentos e nove reais e vinte cinco centavos), ultrapassando o limite máximo permitido para despesas com pessoal em R\$ 54.435,25 (cinquenta e quatro mil quatrocentos e trinta e cinco reais e vinte e cinco centavos). (Doc. 42 e 43).

Somando-se os valores que excederam o limite permitido, alheios à vontade do gestor e para o cumprimento de norma legal e dos programas de governo, tem-se a deduzir a importância de R\$ 2.927.575,12 (dois



milhões novecentos e vinte e sete mil quinhentos e setenta e cinco reais e doze centavos), reduzindo a despesa de pessoal do Executivo para R\$ 11.022.827,37 (onze milhões vinte e dois mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e sete centavos).

Some-se a isto o impacto provocado pelo aumento do salário mínimo, obrigatório por força de norma constitucional.

Observe, senhor Conselheiro, que se for deduzida a importância excedente de 54% da Receita Corrente Líquida, no montante de R\$ 2.927.575,12, a despesa total com pessoal passaria a ser R\$ 11.022.827,37 (onze milhões vinte e dois mil oitocentos e vinte e sete reais e trinta e sete centavos), reduzindo em 10,86% o percentual lançado no relatório de gestão.

Neste caso, o comprometimento da Receita Corrente Líquida com Despesa Total de Pessoa do Poder Executivo no exercício de 2014 seria 46,47% e o município estaria obedecendo ao limite definido na Lei Complementar nº 101/2000.

Mas, da maneira como está se processando, a conta nunca vai fechar para os municípios com pouca receita, razão da grande desobediência verificada na pesquisa, vez que os gestores não podem deixar de oferecer serviços como educação e saúde, direito constitucional garantido e atividade fim.

É relevante destacar que a limitação da despesa com pessoal, fixada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deve guardar relação com a receita do município, não devendo o gestor reduzir gastos de pessoal sacrificando a população com ausência da devida prestação dos serviços essenciais como educação e saúde.

Na seara da educação, por exemplo, ao longo dos últimos 03 (três) anos, a receita do município de Lagoa do Ouro não vem acompanhando o aumento da despesa com o piso salarial dos professores. Ou seja, de 2011 a 2014, o crescimento da receita do FPM, foi de 17,85% e o piso salarial evoluiu em 29,92%.

Semelhante disparidade ocorreu com o crescimento do FUNDEB, que entre 2011 a 2014, chegou a 15,67%, tendo, por outro lado, o piso salarial do professor aumentado em 30,22 %, quase o dobro!

Não se pode olvidar que boa parte dos municípios do Estado vem sofrendo ao longo de décadas com a situação da carência de chuvas, o que autorizou, em diversas ocasiões, a decretação de estado de calamidade pública, uma vez que, mesmo diante da previsão do triste fenômeno da seca na região, os seus efeitos nem sempre são previamente calculáveis, o que demanda gastos adicionais para combatê-los.

Ocorrendo, como ainda ocorrem, as situações acima, outras despesas surgem para atendimento ao combate à falta de água potável e para suprir a carência de alimentos a fim de evitar inúmeros casos de desnutrição e mortalidade infantil e de idosos, bem como no combate às doenças cujo número aumenta igualmente nessas épocas.

Sensível a estas realidades ditas acima, alguns municípios brasileiros, a exemplo de Lagoa do Ouro, têm envidados esforços para também se enquadrarem no limite das despesas de pessoal, o que se pode observar, no presente caso, na linha histórica dos quadrimestres apontados pela auditoria.

Importante observar, nesta questão, que o defendente, **durante o exercício, procedeu com inúmeras ações visando à compatibilização dos gastos da folha de pessoal ao limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Foram realizadas as seguintes ações municipais visando à redução da despesa de pessoal:



- a) - Exoneração de servidores ocupantes de cargos em comissão no exercício de 2014;
- b) – Rescisão de contratos temporários no exercício de 2014;
- c) – Designação de Secretário para acumular outras Secretarias do Município, diminuindo assim o quantitativo de cargos comissionados desse escalão;
- d) – Adequação do piso dos profissionais do magistério e dos agentes comunitários de saúde e de endemias;
- e) – Decretação de estado de emergência homologado pelo Governo do Estado.

Este Tribunal de Contas, no seu mister fiscalizador tem se inclinado para estes fatos supralegais, emitindo julgamentos arrimados no princípio da razoabilidade e proporcionalidade bem assim homenageando princípio constitucional da isonomia, que orienta tratar os desiguais na medida de sua desigualdade.

Nesse caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 65, dispõe:

Art. 65 – Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

O Município teve situação de anormalidade caracterizada como emergencial formalizada nos termos dos decretos nº 08/2014, de 06 de setembro de 2014.

Situação de emergência também decretada pelo Governador do Estado de Pernambuco, através do Decreto nº 40.999, de 18 de agosto de 2014, publicado no Diário Oficial do dia 18 de agosto de 2014, pag. 3, em decorrência da estiagem prolongada que afetou os municípios, entre eles Lagoa do Ouro, além de tantos outros do Estado e do Nordeste.

Assim sendo, não se pode penalizar a administração por não reconduzir a despesa total com pessoal aos limites definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pois os prazos estavam suspensos.

Este egrégio Tribunal vem se posicionando no sentido de suspender os prazos, aplicando o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim se posicionou o DD. Conselheiro Dr. Ranilson Ramos, ao julgar o processo TCE-PE Nº 1590019-8, referente aos relatórios de Gestão Fiscal do 2º e 3º quadrimestres de 2013 do município de Brejão.

“Por outro lado, a Defesa agora analisada fez referência à grave seca enfrentada pelo Município de Brejão, situação tratada nos Decretos Estaduais nº 39.119, de 18 de fevereiro de 2013, e nº 39.723, de 16 de agosto de 2013, através dos quais o Governador do Estado declarou situação de emergência em Municípios do Estado 4 de Pernambuco, em decorrência da estiagem.

Semelhante situação foi analisada no Processo TC nº 1540013-0, cujo objeto diz respeito à análise do Relatório de Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Bonito, cujo julgamento



considerou a situação de emergência do Município, para suspender os prazos para realinhamento dos gastos com pessoal, amparando-se no artigo 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

II – serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9o.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Decerto, este Tribunal de Contas tem entendido que a calamidade pública prevista no art. 65, deve ser interpretada de maneira extensiva, abrangendo a situação de emergência, tendo em vista o motivo de força maior decorrente da longa estiagem verificada no Sertão e no Agreste de Pernambuco, afetando profundamente a governança municipal, a exemplo também das decisões contidas nos Processos TCE-PE nº 1540011-6, TCE-PE nº 1590017-4, TCE-PE nº 1590010-1, TCE-PE nº 1590011-3, dentre outros.

Acompanhando a intelecção acima referida, entendo que restou configurada a hipótese de suspensão de prazo prevista no art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual o período em exame merece ser julgado regular, com ressalvas, sem aplicação de multa.”

Por todo o exposto, este item não deve interferir na aprovação das contas.

Importante registrar, neste tema, que esta Corte de Contas, ao julgar os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2014, ciente das peculiaridades do caso e, no mais, observando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, decidiu pela regularidade com ressalvas, nos termos seguintes:

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

75ª SESSÃO ORDINÁRIA DA PRIMEIRA CÂMARA REALIZADA EM 27/10/2015

PROCESSO TCE-PE Nº 1590004-6

GESTÃO FISCAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA DO OURO, RELATIVA AOS 1º, 2º E 3º QUADRIMESTRES DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014

INTERESSADO: MARQUIDOVES VIEIRA MARQUES E OUTROS

ADVOGADO: DR. BRUNO SIQUEIRA FRANÇA - OAB/PE Nº 15.418 E DR. LEUCIO DE LEMOS FILHO OAB/PE Nº 5.807

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO RIOS PEREIRA

PRESIDENTE: CONSELHEIRO RANILSON RAMOS



RELATÓRIO

Análise da Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, relativa ao 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício financeiro de 2014, cujo responsável foi o Sr. Marquidoves Vieira Marques, Prefeito Municipal.

O Relatório de Auditoria apontou que a Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro se desenquadrou do limite estabelecido no art. 20, III, “b” da LRF no segundo quadrimestre de 2012, quando atingiu o percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida em Despesa total com Pessoal da ordem de 55,64%, mantendo-se nessa situação nos sete quadrimestres seguintes.

Dentre as peças processuais que instruem os autos destaco, além do Relatório de Auditoria, fls. 01/08, a defesa do Sr. Marquidoves Vieira Marques, fls. 45/48, Nota Técnica de Esclarecimento, fls. 50/51.

Após a emissão da Nota Técnica de Esclarecimento, a defesa requereu a juntada de documentação. A juntada foi deferida (documentos às fls. 57/191). O Sr. Marquidoves Vieira Marques através do seu advogado atravessou petição às fls. 192 dando ciência nos autos que a Prefeitura de Lagoa do Ouro promoveria concurso público com o objetivo de reduzir as despesas com pessoal, fls. 193/240.

Encaminhei os autos à Inspeção Regional de Garanhuns para análise da documentação fornecida pela defesa.

O conteúdo da defesa foi analisado em Nota Técnica, fls. 245/252, ratificando os termos do Relatório de Auditoria, inclusive em relação à multa a ser imputada ao interessado calculada em R\$ 78.000,00, quadro às fls. 252.

É o relatório.

DR. GILMAR SEVERINO DE LIMA – PROCURADOR: Sr. Presidente, gostaria de destacar esse processo de gestão fiscal e gostaria de fazer uma introdução dizendo que em geral tenho muita concordância com os votos do Conselheiro Ricardo Rios, porque sei da atenção que ele tem no exame dos processos, no entanto, sou forçado a divergir da proposta inicial de voto tendo em vista os precedentes desta Corte.

Na realidade, Sr. Presidente, só apenas para deixar mais claro, a gestão fiscal de 2014 no primeiro, segundo e terceiro quadrimestres os índices foram 56%, 56% e 57%, ou seja, acima dos 54% de despesa total com pessoal. Todavia, inclusive como colocado na defesa, esse município de Lagoa do Ouro, ele é daqueles que estão abarcados pela região da seca que assola o Estado a um bom tempo, inclusive no exercício de 2014, houve um decreto assinado pelo então governador Eduardo Campos, o Decreto nº 40.380 declarando dentre outros a situação de emergência e esta Corte, tanto no seu plano, quanto aqui nesta Primeira Câmara, tem reconhecido que apesar do artigo 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal, falar que ficam suspensos os prazos para verificação, para regularização da despesa total com pessoal, nos casos de calamidade pública, mas esta Corte usando de uma proporcionalidade, razoabilidade, entendeu que, tendo em vista a situação fática existente em nosso Estado, há que se dá o mesmo tratamento nos casos de emergência, situação de emergência, porque se sabe que é uma região pobre, região do nordeste, muito afetada pela



questão da seca. E por conta disso, relembro que aqui em setembro passado, esta Corte, no voto condutor do Conselheiro Carlos Porto, apreciando gestão fiscal do prefeito do município de São Bento do Una, em que naquela ocasião foi dito que os percentuais do primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2014 eram 65%, 63% e 73% com a situação muito mais grave que esta, mesmo assim esta Corte foi sensível e considerou como não aplicável a sanção por descumprimento da despesa total com pessoal. No mesmo caso, no mesmo mês de setembro, também o prefeito de Lajedo teve igual tratamento, razão pela qual, Sr. Presidente, é que o voto oral é no sentido de que por uma questão de isonomia também se aplique ao prefeito do município de Lagoa do Ouro idêntico tratamento. E tendo em vista a questão, situação de emergencial, da seca, também considere-se como suspensos esses prazos e ficando julgada regular essa documentação apresentada.

São essas as considerações Sr. Presidente.

(...).

VOTO DO RELATOR

O Relatório de Auditoria checkou o histórico do município de Lagoa do Ouro e observou que a Prefeitura Municipal encontra-se desenquadrada do limite de Despesa Total com Pessoal (DTP) em relação a Receita Corrente Líquida (RCL) desde o 2º quadrimestre de 2012, tendo sido formalizados três processos de gestão fiscal: TC nº 1390325-1 (regular com ressalva), TC nº 1490245-0 (não julgado), além dos presentes autos. No exercício de 2014 a relação DTP/RCL nos três quadrimestres atingiu os seguintes percentuais; 56,69%, 56,08% e 57,75%.

No voto que havia colocado em lista, segui o entendimento dado pela Nota Técnica de Esclarecimento.

Contudo, ante a exposição que acabou de fazer o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Gilmar Severino de Lima, revejo minha posição. E acrescento: a multa que seria aplicada, R\$ 78.000,00, revela-se absolutamente desproporcional ao excesso verificado no presente processo de Gestão Fiscal.

Portanto, acompanho o parecer oral do MPCO.

Assim, Julgo regulares, com ressalvas, a documentação sob análise, referente à Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, relativa aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício financeiro de 2014, responsável Sr. Marquidoves Vieira Marques.

(...). (Grifou-se).

Em sede de Nota Técnica de Esclarecimento (doc. 92), a auditoria ratifica o descumprimento do limite da DTP.

Da análise dos autos (processo eletrônico), vejo que a Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, conforme registrado no Relatório de Auditoria (doc. 52), apresentou o seguinte comportamento para a DTP:



- Do 1º ao 3º Quadrimestre/2013 encontrava-se desenquadrada do limite de 54% da RCL para os gastos com pessoal do Poder Executivo Municipal, tendo alcançado os percentuais de 60,31% (1º Quadrimestre/2013), 60,84% (2º Quadrimestre/2013) e 57,33% (3º Quadrimestre/2013).
- Tal situação levou o Município à obrigatoriedade de reduzir o percentual apurado no último quadrimestre de 2013 (57,33%) para o limite legal estabelecido (54%), nos quadrimestres subsequentes, o que não aconteceu, uma vez que o percentual da DTP no 1º Quadrimestre/2014 alcançou 56,69% da RCL, no 2º Quadrimestre/2014 atingiu 56,08% e no 3º Quadrimestre/2014 57,75%.

O defendente, por sua vez, alega que “*esta Corte de Contas, ao julgar os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2014, ciente das peculiaridades do caso e, no mais, observando o princípio da razoabilidade e proporcionalidade, decidiu pela regularidade com ressalvas*” quanto à Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, relativamente aos 1º, 2º e 3º quadrimestres/2014.

De fato, em que pese o interessado também afirmar terem sido tomadas providências, no exercício de 2014, para a redução da DTP, entretanto, tais medidas não foram suficientes para o retorno dos gastos com pessoal ao limite de 54%, verifica-se que os percentuais constatados nos 1º e 2º Quadrimestres/2014 (56,69% e 56,08%, respectivamente) revelam-se consideravelmente menores que aqueles apurados no exercício de 2013 (60,31%, no 1º Quadrimestre/2013, 60,84% no 2º Quadrimestre/2013 e 57,33% no 3º Quadrimestre/2013).

Nesse sentido, em sede de apreciação da Gestão Fiscal do exercício de 2014, no que se refere à extrapolação do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo do Município de Lagoa do Ouro, este Tribunal de Contas entendeu, nos autos do **Processo T. C. nº 1590004-6** (Gestão Fiscal dos 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2014 da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro), que caberia a suspensão da contagem dos prazos para recondução da DTP, prevista no artigo 23, *caput*, da LRF, conforme preceitua o seu artigo 65, inciso I, em decorrência do Município encontrar-se enquadrado na situação de emergência (em razão do período de longa estiagem na região):

Art. 65 – Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;

Portanto, conforme alegado pelo interessado, o TCE-PE julgou regular, com ressalvas, a Gestão Fiscal do exercício de 2014 (**Acórdão T. C. nº 1887/15**) da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, nos seguintes termos:

PROCESSO TCE-PE Nº 1590004-6

SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 27/10/2015

GESTÃO FISCAL

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE LAGOA DO OURO

INTERESSADO: Sr. MARQUIDOVES VIEIRA MARQUES

ADVOGADOS: Drs. BRUNO SIQUEIRA FRANÇA - OAB/PE Nº 15.418, E LEUCIO DE LEMOS FILHO - OAB/PE Nº 5.807

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RICARDO JOSÉ RIOS PEREIRA

ÓRGÃO JULGADOR: PRIMEIRA CÂMARA

ACÓRDÃO T.C. Nº 1887/15

VISTOS, relatados e discutidos os autos do Processo TCE-PE nº 1590004-6, Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro relativa aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício financeiro de 2014, ACORDAM, à unanimidade, os Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra o presente Acórdão, em julgar **REGULAR, COM RESSALVAS**, a documentação sob análise, referente à Gestão Fiscal da Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro, relativa aos 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Marquidoves Vieira Marques.

Recife, 30 de novembro de 2016.

Conselheiro Ranilson Ramos – Presidente da Primeira Câmara

Conselheiro Substituto Ricardo José Rios Pereira – Relator

Conselheiro Substituto Ruy Ricardo Harten Júnior

Presente: Dr. Gilmar Severino de Lima – Procurador

Dessa forma, **entendo que a irregularidade enseja determinação**, para que a Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro dê continuidade às providências necessárias (incluindo a revisão do quantitativo de contratados temporariamente, que junto aos ocupantes de cargos comissionados, representam quase 50% do quadro da Prefeitura), no sentido de retornar ao limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

2. Demais Aspectos Observados

De acordo com o Relatório de Auditoria outros aspectos foram observados na presente prestação de contas, resumidamente apresentados no **item 10 do Relatório** (doc. 52).

Contudo, o interessado não apresentou alegações e documentos comprobatórios suficientemente capazes de elidir a totalidade dessas falhas, conforme expresso na **Nota Técnica de Esclarecimento** (doc. 92).





Quanto às **divergências e inconsistências das informações apontadas na Prestação de Contas, SAGRES e SISTN**, estas comprometem a fidedignidade das demonstrações contábeis e contrariam os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64, ensejando determinação no sentido de que medidas sejam tomadas para sanar os vícios apontados.

Dessa forma, **entendo que os apontamentos técnicos devem ser mantidos e ensejam determinações, de forma que não voltem a se repetir em futuros exercícios.**

Diante do exposto:

Abaixo descrevemos a apuração dos limites legais e seu cumprimento:

Área	Descrição	Fundamentação Legal	Base de Cálculo	Limite Legal	Percentual / Valor Aplicado	Cumprimento
Duodécimo	Repasse do duodécimo à Câmara de Vereadores	CF/88, caput do art. 29-A (redação dada pela EC 25) ou valor fixado na LOA	Somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF, efetivamente realizado no exercício anterior.	Depende do número de habitantes I - 7% para Municípios com população de até cem mil habitantes; II - 6% para Municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes; III - 5% para Municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes; IV - 4,5% para Municípios com população entre quinhentos mil e um e três milhões de habitantes; V - 4% para Municípios com população entre três milhões e um e oito milhões de habitantes; VI - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões e um habitantes. Ou o valor fixado na LOA.	R\$ 970.404,00	Sim
Dívida	Dívida consolidada líquida - DCL	Resolução nº 40/2001 do Senado Federal	RCL - Receita Corrente Líquida	Máximo 120,00%	10,77%	Sim
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%	27,67%	Sim
Educação	Aplicação na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica	Lei Federal 11.494/2007, Art.22	Recursos do FUNDEB	Mínimo 60,00%	61,36%	Sim



Pessoal	Despesa total com pessoal - 3º trimestre/ 2º semestre	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20.	RCL - Receita Corrente Líquida.	Máximo 54,00%	57,75%	Não
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - patronal	Lei Federal n.º 9.717/1998, art. 2.º	Percentual de contribuição do servidor.	No mínimo, a contribuição do servidor e no máximo duas vezes a contribuição do servidor. (De 100% a 200% da alíquota de contribuição do servidor)	24,00%	Sim
Previdência	Limite das alíquotas de contribuição - servidor	Constituição Federal, art. 149, § 1.º	Salário de contribuição do servidor.	Mínimo 11,00%	11,00%	Sim
Saúde	Aplicação nas ações e serviços públicos de saúde	Art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012	Receita de impostos nas ações e serviços públicos de saúde, incluindo as transferências.	Mínimo 15,00%	20,92%	Sim

Voto pelo seguinte:

Parte:

MARQUIDOVES VIEIRA MARQUES

Unidade(s) Jurisdicionada(s):

Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro

CONSIDERANDO os termos do Relatório de Auditoria (doc. 52), da Defesa apresentada (doc. 64) e da Nota Técnica de Esclarecimento (doc. 92);

CONSIDERANDO que o presente processo trata de auditoria realizada nas Contas de Governo, compreendendo primordialmente a verificação do cumprimento de limites constitucionais e legais;

CONSIDERANDO a inexistência de saldo financeiro suficiente à quitação de Restos a Pagar, demonstrado pela Liquidez Imediata e Corrente abaixo de 1, no final do exercício (déficit financeiro de R\$ -3.249.944,17), afetando o equilíbrio das contas públicas e, portanto, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal;

CONSIDERANDO as divergências e inconsistências contábeis identificadas pela auditoria em alguns demonstrativos da presente prestação de contas, comprometendo a fidedignidade de suas informações e contrariando os artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64;



CONSIDERANDO a ausência do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB e do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS, não tendo havido cumprimento dos requisitos legais para o recebimento do ICMS socioambiental, contrariando a Lei Federal nº 14.236/10, art. 11, inciso IV;

CONSIDERANDO que as irregularidades apontadas pela auditoria também ensejam determinações para que não voltem a se repetir em futuros exercícios;

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

VOTO pela emissão de Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Lagoa do Ouro a Aprovação com ressalvas das contas do(a) Sr(a) MARQUIDOVES VIEIRA MARQUES relativas ao exercício financeiro de 2014.

Unidade Jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Lagoa do Ouro

DETERMINO, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o (s) atual(is) gestor(es) da unidade jurisdicionada citada acima, ou quem vier a sucedê-lo(s), atenda(m) às medidas ou recomendações a seguir relacionadas, a partir da data de publicação desta decisão, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:

1. Cumprir os limites constitucionais e legais vigentes, em especial quanto à Despesa Total com Pessoal, promovendo medidas efetivas de atendimento aos percentuais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.
2. Evitar a assunção de novos compromissos sem lastro financeiro para tanto e aumento de Restos a Pagar, com fins de dirimir, paulatinamente, o déficit financeiro do Município, apurado no final de 2014 (vide item 2.2.1 do Relatório de Auditoria).
3. Regularizar a Dívida Ativa do Município, promovendo a sua efetiva cobrança e arrecadação (vide item 2.2.2 do Relatório de Auditoria).
4. Zelar pela confiabilidade das informações contábeis de modo que evidenciem a real situação financeira e patrimonial do município, promovendo, se for o caso, treinamento do pessoal responsável pela elaboração dos registros contábeis.
5. Fortalecer o controle sobre os procedimentos de registro dos fatos administrativos que têm repercussão no patrimônio do município, de modo que atendam às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade.
6. Elaborar os demonstrativos contábeis, em consonância com as normas contábeis vigentes, observando o disposto nos artigos 85 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64, evitando inconsistências e divergências entre os valores neles contidos.
7. Proceder a levantamento da necessidade de pessoal nas áreas que estão com contratos temporários em andamento, objetivando a realização de concurso público, se for o caso, para substituir tais vínculos por servidores efetivos, em obediência ao disposto no artigo 37, inciso II, da Constituição da República e aos princípios gerais balizadores da atividade estatal.
8. Promover esforços no sentido de melhorar os indicadores da área de Educação (fracasso escolar e taxa de distorção idade-série).

9. Elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico e o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos - PGIRS, conforme exigências das normas em vigor, que tratam da gestão ambiental.
10. Enviar, tempestivamente, ao TCE-PE os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).
11. Encaminhar tempestiva e consistentemente as informações exigidas pelo TCE-PE para composição do SAGRES.

E, finalmente, **DETERMINO** os seguintes encaminhamentos:

1. Que a Coordenadoria de Controle Externo, por meio de seus órgãos fiscalizadores, verifique, nas auditorias/inspeções que se seguirem, o cumprimento das presentes determinações, destarte zelando pela efetividade das deliberações desta Casa.

É como voto.

OCORRÊNCIAS DO PROCESSO

Não houve ocorrências na sessão do dia 18/10/2016.

RESULTADO DO JULGAMENTO

Presentes durante o julgamento do processo na sessão:

CONSELHEIRO, relator do processo: JOÃO CARNEIRO CAMPOS

CONSELHEIRO: RANILSON RAMOS

CONSELHEIRA, Presidente da Sessão: TERESA DUERE

Procurador do Ministério Público de Contas: GUIDO ROSTAND CORDEIRO MONTEIRO

Houve unanimidade na votação acompanhando o voto do relator

