

NÚCLEO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTROLE EXTERNO – NUFIS – 1

LIDERANÇA DE FISCALIZAÇÃO – 07

RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 5336/2023 – LIDER 07

PROCESSO Nº	4824/2023
NATUREZA	Representação com Pedido de Medida Cautelar
EXERCÍCIO	2023
REPRESENTANTE	Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão
REPRESENTADO	Prefeitura Municipal de Lago dos Rodrigues – Ma
RESPONSÁVEL	Valdemar Sousa Araújo – Prefeito
ASSUNTO	LRF – Despesa de Pessoal acima do limite
RELATOR	Conselheiro Substituto Osmário Freire Guimarães

Senhor Relator,

1 – INTRODUÇÃO

Base Legal e Regimental

Nos termos do art. 153 do Regimento Interno/TCE – MA e do art. 118, § 4º, da Lei nº 8.258 de 06 de junho de 2005 (LOTCE/MA), apresenta-se o **RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO**, resultado da análise das razões de justificativa e alegações de Defesa apresentada, pelo **Sr. Valdemar Sousa Araújo – Prefeito de Lago dos Rodrigues – MA**, referentes às ocorrências apontadas na **REPRESENTAÇÃO**, levada a efeito pelo Ministério Público de Contas deste TCE-MA, conforme despacho do Relator.

II – DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE/TEMPESTIVIDADE

Preliminarmente, verifica-se que a Representação está amparada no art. 43 da Lei nº 8.258/2005 – LOTCE/MA, na sua competência preenche todos os requisitos exigidos no art. 41, § único da citada Lei, a seguir descritos, razão pela qual deve ser conhecida e processada na forma legal e regimental:

Art. 43. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas do Estado:

I – o Ministério Público Federal e Estadual;

II – os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1.º do art. 74 da Constituição Federal;

III – os Senadores da República, Deputados Federais e Estaduais, **Vereadores**,

Magistrados, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; IV – os Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e as Câmaras Municipais;

V – as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do art. 46;

VI – as unidades técnicas do Tribunal e;

VII – outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei específica.

Parágrafo único. Aplicam-se às representações os dispositivos constantes do § 1.º e da segunda parte do § 2.º do art. 40, do caput e do parágrafo único do art. 41 e dos arts. 50 a 52.

Através da Citação nº 112/2023 – GSUB3-Ofg de 07/11/2023, foi notificado o Sr. Valdemar Sousa Araújo – Prefeito, para que se manifestasse no **prazo de 05 (cinco) dias, improrrogáveis**, a contar da data de recebimento deste ofício, manifestar-se acerca dos fatos relatados na referida Representação.

Conforme demonstrado abaixo, em **16/11/2023**, o Sr. Valdemar Sousa Araújo – Prefeito de Lago dos Rodrigues – Ma, encaminhou defesa **dentro do prazo**, sendo portanto considerada tempestiva, conforme disposto no § 2º do art. 75 da Lei nº 8.258/2005, veja quadro abaixo:

Citação	Citado	Publicação Circulação	Prorrogação de Prazo	Prazo Final	Apresentação Defesa
Nº 112/2023 prazo-5 dias	Valdemar Sousa Araújo – Prefeita Data Recebimento: 16/11/2023	07/11/2023	Improrrogável	21/11/2023	21/11/2023

III – DO OBJETO DA REPRESENTAÇÃO REPRESENTAÇÃO

Trata-se de Representação com pedido de **Medida Cautelar**, interposta pelo Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão, em face do **MUNICÍPIO DE LAGO DOS RODRIGUES e de VALDEMAR SOUSA ARAÚJO**, Prefeito, como segue:

O artigo 20, III, b, da LRF determina que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal não pode exceder 54% (cinquenta e quatro por cento) da Receita Corrente Líquida. A verificação do cumprimento deste limite legal é feita ao final de cada quadrimestre.

*Conforme RGF do terceiro quadrimestre de 2022 (doc. 01) o Município representado apresentou despesa total com pessoal acima de um dos limites legais fixados na LRF. Isto porque, ao final do terceiro quadrimestre de 2022, a despesa total com pessoal do Município representado foi equivalente a **52,78%** da Receita Corrente Líquida, ficando acima do limite prudencial de 51,3%.*

A Lei Responsabilidade Fiscal contém imposições e vedações aos gestores e entes públicos que excederem o limite de despesa total com pessoal.

Quando a citada despesa é superior a 95% do limite legal, ou seja, quando superar 51,3% da Receita Corrente Líquida, como é o caso, o Poder Executivo Municipal deve observar as seguintes vedações, por força do artigo 22, parágrafo único da LRF:

I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou

contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – criação de cargo, emprego ou função;

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

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

V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Desde o início do exercício de 2023, o gestor representado, portanto, não poderia ter praticado qualquer ato que caracterizasse uma das situações acima arroladas.

As vedações acima são acrescidas de determinação de medidas de redução de despesas com pessoal para o caso do Poder Executivo Municipal apresentar gastos com pessoal acima do limite de 54% da Receita Corrente Líquida. É exatamente isto que se verifica. O artigo 23 da LRF estabelece:

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

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

É evidente, à luz do texto legal, que o gestor representado deveria reduzir a despesa total com pessoal. O prazo para que a despesa com pessoal fosse reduzida até o limite de 54% da Receita Corrente Líquida é de (02) dois quadrimestres, sendo que, pelo menos, um terço daquilo que está excedendo o limite legal deveria ter sido eliminado em um quadrimestre.

O Município Representado enviou Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2023 por meio do SICONFI1. Nele (doc. 02) consta que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal foi 55,86% da Receita Corrente Líquida.

Aplicando o dispositivo legal acima ao caso do Poder Executivo do Município representado, temos o seguinte: a despesa total com pessoal foi de 55,86%, logo o percentual excedente ao limite foi de 1,86%, do qual 0,62% deveriam ter sido eliminados até abril do presente exercício financeiro. Disto resulta que, o Município representado deveria apresentar despesa total com pessoal equivalente a 55,24% da Receita Corrente Líquida na verificação realizada ao final do segundo quadrimestre de 2023. Não foi o que ocorreu.

No Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023 disponível no SICONFI2 (doc. 03) consta que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal foi 66,41% da Receita Corrente Líquida.

, Resta patente que, em vez de reduzir as despesas com pessoal, o gestor representado aumentou tais despesas.

A obrigação prevista no artigo 23 da LRF foi descumprida

Tendo em vista que o excedente não foi eliminado conforme impõe a legislação, o Município representado sofre sanções estipuladas no artigo 23 da LRF, que são:

Art. 23 (...)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido e enquanto perdurar o excesso, o Poder ou órgão referido no art. 20 não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

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

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

(...)

Considerando que foi verificado o aumento da despesa total com pessoal, mesmo após identificado que tal despesa se encontrava acima do limite legal, há grande probabilidade das vedações contidas no artigo 22 da LRF não terem sido observadas. De outra parte, o incremento da despesa total com pessoal é forte indício de que o gestor representado não adotou medidas eficazes para reduzir este dispêndio. Em verdade, indica que o gestor representado praticou atos vedados pela legislação, resultando em despesas realizadas em descordo com a legislação vigente.

A Lei nº 10.028/2000 prevê:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 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.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Entende-se que os fatos trazidos à baila evidenciam que o gestor representado encontra-se omissos no dever de zelar pelo cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por este motivo, além da aplicação de sanções, é altamente recomendável que o Tribunal de Contas atue de modo eficiente para evitar que se avolumem efeitos deletérios às finanças do Município representado, prejudicando a população e gestões futuras. Cabe, neste sentido, a realização de fiscalização para verificar:

(...)

CABIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR

Considerando a situação fiscal do Município representado, as expressas disposições legais relacionadas às medidas que devem ser adotadas no âmbito do Poder Executivo Municipal para reduzir a despesa total com pessoal, a aparente negligência do responsável pela adoção das medidas necessárias para a redução da despesa total com pessoal, bem como as restrições à que está sujeito o Município representado, com impacto no bem-estar da população municipal, está configurada hipótese de concessão de medida cautelar, conforme previsto na LOTCE-MA, Lei nº 8.258/05, que diz:

Art. 75 - O Pleno do Tribunal ou o relator, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

Os pressupostos do artigo 75 da LOTCE/MA se fazem presentes nos fatos ora narrados, sendo cabível a concessão de medida cautelar para determinar estritamente o que está previsto no parágrafo único do artigo 22 da LRF, a saber, que, até a redução da despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal ao percentual equivalente a 95% (noventa e cinco por cento) do limite do artigo 20, III, b, da LRF, não ocorra:

(...)

(...)

(...)

IV – DA ANÁLISE DA DEFESA

O presente Relatório Técnico está estruturado com os seguintes tópicos:

Das ocorrências apontadas na representação: neste tópico transcrevem-se as ocorrências detectadas em decorrência dos exames apontados na representação;

Das alegações de defesa ou razões de justificativa: este tópico contém trechos das alegações de defesa e documentos apresentados referentes à ocorrência apontada que consideramos essenciais para análise e emissão de conclusão;

Da análise das alegações da defesa ou razões de justificativa: este tópico contém o posicionamento conclusivo a respeito do cotejamento entre as ocorrências detectadas e as alegações de defesa apresentadas, considerando-as sanadas ou não, no todo ou em parte, conforme o caso.

1 – Das ocorrências apontadas na representação

“Conforme RGF do terceiro quadrimestre de 2022 (doc. 01), o Município representado apresentou despesa total com pessoal acima de um dos limites legais fixados na LRF. Isto porque, ao final do terceiro quadrimestre de 2022, a despesa total com pessoal do Município representado foi equivalente a 52,78% da Receita Corrente Líquida, ficando acima do limite prudencial de 51,3% da Receita Corrente Líquida.

A Lei Responsabilidade Fiscal contém imposições e vedações aos gestores e entes públicos que excederem um dos limites de despesa com pessoal.

(...)

Desde o início do exercício financeiro de 2023, o gestor representado, portanto, não poderia ter praticado qualquer ato que caracterizasse uma das situações acima arroladas.

(...)

O Município Representado enviou Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2023 por meio do SICONFII. Nele (doc. 02) consta que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal foi 55,86% da Receita Corrente Líquida.

Aplicando o dispositivo legal acima ao caso do Poder Executivo do Município representado, temos o seguinte: a despesa total com pessoal foi de 55,86%, logo o percentual excedente ao limite foi de 1,86%, do qual 0,62% deveriam ser eliminados até abril do presente exercício financeiro. Disto resulta que, o Município representado deveria apresentar despesa total com pessoal equivalente a 55,24% da Receita Corrente Líquida na verificação realizada ao final do segundo quadrimestre de 2023. Não foi o que ocorreu.

No Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2023 disponível no SICONFI2 (doc. 03) consta que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal foi **66,41%** da Receita Corrente Líquida.

Resta patente que, em vez de reduzir as despesas com pessoal, o gestor representado aumentou tais despesas.

(...)

Considerando que foi verificado o aumento da despesa total com pessoal, mesmo após identificado que tal despesa se encontrava acima do limite prudencial, há grande probabilidade das vedações contidas no artigo 22 da LRF não terem sido observadas. De outra parte, o incremento da despesa total com pessoal é forte indício de que o gestor representado não adotou medidas eficazes para reduzir este dispêndio. Em verdade, indica que o gestor representado praticou atos vedados pela legislação, resultando em despesas realizadas em desacordo com a legislação vigente.

(...)

O gestor representado deixou de ordenar e/ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição do Poder Executivo Municipal, tanto que o total da despesa com pessoal aumentou. Em razão disto, o gestor representado praticou ato que constitui infração administrativa contra as leis das finanças públicas, devendo ser penalizado na forma prevista no dispositivo citado.

A situação em questão também pode ter repercussão nas esferas civil e criminal.

Na hipótese de um Prefeito não observar as vedações do art. 22, § único, ou as determinações ao art. 23, caput, da LRF, ocorre a prática, em tese, de crime de responsabilidade e/ou infração político-administrativa, conforme previsto no Decreto-lei nº 201/67:

(...)

Também é possível que a inobservância, por parte de um Prefeito, de algumas das vedações do art. 22, § único, e das determinações ao art. 23, caput, da LRF, configure, em tese, ato de improbidade administrativa, conforme os seguintes dispositivos da Lei nº 8.429/92:

(...)

Entende-se que os fatos trazidos à baila evidenciam que o gestor representado encontra-se omissos no dever de zelar pelo cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por este motivo, além da aplicação de sanções, é altamente recomendável que o Tribunal de Contas atue de modo eficiente para evitar que se avolumem efeitos deletérios às finanças do Município representado, prejudicando a população e gestões futuras. Cabe, neste sentido, a realização de fiscalização para verificar:”

(...)

CABIMENTO DE MEDIDA CAUTELAR

“Considerando a situação fiscal do Município representado, as expressas disposições legais relacionadas às medidas que devem ser adotadas no âmbito do Poder Executivo Municipal para reduzir a despesa total com pessoal, a aparente negligência do responsável pela adoção das medidas necessárias para a redução da despesa total com pessoal, bem como as restrições à que está sujeito o Município representado, com impacto no bem-estar da população municipal, está configurada hipótese de concessão de medida cautelar, conforme previsto na LOTCE-MA, Lei nº 8.258/05, art. 75.”

(...)

2 – Das alegações da defesa ou razões de justificativa

Primeiramente, trazemos à baila o fato de que o texto da Lei Complementar 101/2000, tem por escopo, numa dimensão pedagógica, apontar para a Corte de Contas o dever de advertir o Gestor, para o enquadramento dos princípios e normas contidas no bojo da mesma, (art. 20, III, “a” e “b”) quando este ultrapassar, na esfera municipal, os limites de gastos com pessoal de 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% para o Executivo.

(...)

Por outro lado, Senhor Relator, o art. 23, regra que “se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição...”.

Como se vê, o espírito do Legislador é pragmático, ou seja, voltado para o futuro, cuja realização depende das possibilidades do caso concreto. Dessa forma, ao mesmo tempo em que prevê restrição aos Gestores, impõe ao órgão julgador que diligencie em tempo hábil, para que nos dois quadrimestres seguintes o Gestor seja alertado para o cumprimento da disposição legal.

Destarte, registre-se que no caso de superação do limite prudencial, a Lei de Responsabilidade Fiscal não impõe qualquer punição ao Gestor, mas tão somente exige contenção do gasto de pessoal, o que já está de fato ocorrendo na Prefeitura Municipal de Lago dos Rodrigues/MA, conforme preconiza o art. 22, § Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. E mesmo diante da hipótese de a despesa com pessoal ultrapassar o limite de 54%, as restrições previstas no § 3º do art. 23 da LRF só se aplicam no caso de a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão, nos termos do § 4º deste mesmo artigo, o que não se aplica na situação em alhures.

Ora, conforme se verifica no Demonstrativo de Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal – RGF relativo ao período de julho a outubro de 2023 (em anexo), houve uma redução no percentual de aplicação da receita corrente líquida no gasto com pessoal, vejamos:

Apuração do Cumprimento do Limite Legal – Jul até out/2023	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	38.242.458,60	63,55
Despesa Total com Pessoal – DTP	24.304.899,87	

Pode-se verificar nos dados acima apresentados, que o Município de Lago dos Rodrigues/MA já está adotando as medidas cabíveis para reduzir a despesa com pessoal, de modo que resta claro que houve uma expressiva redução no referido percentual, passando de 66,41%, para 63,55%.

Além disso, há neste Executivo Municipal firme projeção de que a despesa com pessoal no exercício de 2023 se encerre abaixo do limite máximo (54% da RCL), de forma que, conforme demonstrado acima, já se iniciou a redução do percentual excedente logo no início do terceiro quadrimestre do ano corrente. Oportuno destacar que os alertas fiscais são para o gestor corrigir, se for o caso, a execução orçamentária e, nunca, para julgar toda uma gestão anual.

Assim, pelas razões amplamente expostas e devidamente demonstradas, requer se digne de, conhecendo a presente defesa, a ela dê provimento para rejeitar os pedidos formulados na Representação ora vergastada, e desconsiderar a existência de irregularidades que ensejem a aplicação de sanção à Prefeitura Municipal de Lago dos Rodrigues/MA e seu gestor, com o que estará essa Corte de Contas, mais uma vez, praticando ato de digna homenagem à Justiça, ao Direito, à Moralidade Administrativa e à “Coisa Pública”.

Da análise das alegações da defesa ou razões de justificativa

A representação levada a efeito pelo MPC/MA, inicialmente constata, através de informações enviadas ao SICONFI pelo representado, que ao final do exercício financeiro de 2022 o Executivo Municipal havia gastado, com pessoal, o equivalente a 52,78% da Receita Corrente Líquida – RCL, ficando, portanto, acima do limite prudencial, que é de 51,3%. O art. 22, § único da LRF, determina vedações a serem observadas, quando o limite prudencial é ultrapassado. No 1º quadrimestre de 2023 o representado enviou o Relatório de Gestão Fiscal onde consta, que a despesa total com pessoal do Poder Executivo Municipal havia se elevado para 55,86% da Receita Corrente Líquida – RCL, ficando acima do limite máximo permitido que é de 54%, o que afronta o art. 22, § único da LRF. O responsável deveria evitar, qualquer forma que não as previstas em Lei, de aumentar as despesas com pessoal. Aplicando o que determina a legislação a esse fato, o percentual excedente foi de 1,86%, do qual 0,62% deveriam ser eliminados até agosto do presente exercício, o que ficaria, se cumprido o que determina a legislação, em 55,24% para gastos com pessoal. O que foi observado foi o acréscimo, ao final do 2º quadrimestre, para 66,41%. Em sua defesa o representado alega, equivocadamente, que não há punição quando o limite prudencial é ultrapassado; não é esse o caso, pois, o que foi ultrapassado foi o limite máximo permitido. Continuando o representado informa que, até outubro do corrente exercício, os gastos com pessoal atingiu 63,55% da RCL, e conclui dizendo que está adotando as medidas cabíveis para a redução das despesas com pessoal, sem contudo, demonstrar, em sua defesa, que medidas foram essas.

V – CONCLUSÃO

Após análises da representação e da defesa, concluímos que o representado descumpriu a legislação quando ultrapassou o limite máximo permitido para despesa com pessoal e, em sua defesa, não encaminhou comprovação de medidas necessárias de retorno aos limites previstos na legislação.

VI – SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

Pelo exposto, encaminha-se os autos à consideração superior SUGERINDO, com arrimo no artigo. 153, V, do RITCE-MA a adoção das seguintes medidas:

- a) **NÃO ACOLHER** as alegações apresentadas, por permanecer as infrações à LRF;
- b) **DEFERIR**, salvo melhor juízo, o pedido de **Medida Cautelar** visto que foram atendidos os pressupostos de admissibilidade conforme prevê o art. 75 da Lei 8.258/05, LOTCE/MA;
- c) **DAR** conhecimento às partes.

Isto posto, encaminhe-se o presente processo ao Conselheiro Relator, para conhecimento e adoção das medidas que entender oportunas.

É a Informação

São Luís, 15 de dezembro de 2023

Assinado Eletronicamente:

Odilon Mendes de Castro Filho

Auditor Estadual de Controle Externo

Mat. 7492

Marivaldo Venceslau Souza Furtado

Auditor Estadual de Controle Externo – Mat. 6882

Líder – 07