



**PROCESSO Nº : 16.771-1/2018**

**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO**

**GESTORES : ELVIO DE SOUZA QUEIROZ**

**ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL**

**RELATOR : CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES**

**REVISOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

### **RAZÕES DO VOTO-VISTA**

Trata-se das Contas Anuais de Governo do exercício de 2018 da Prefeitura de Barão de Melgaço, sob a gestão do Sr. Elvio de Souza Queiroz, submetidas à apreciação do Tribunal de Contas com fulcro no artigo 31, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal, no artigo 210, inciso I, da Constituição Estadual, nos artigos 1º, inciso I, e 26 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT - LO-TCE/MT), nos artigos 29 e 176, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT - RI-TCE/MT) e na Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal.

Na sessão ordinária do Tribunal Pleno de 05/11/2019, após o voto da Excelentíssima Relatora pela emissão de Parecer Prévio Contrário, pedi e obtive vistas destes autos para melhor apreciação da matéria, diante do permissivo regimental contido no artigo 67 do Regimento Interno do TCE/MT.

Compulsando os autos, verifico que permaneceram seis irregularidades, sendo uma de natureza gravíssima (AA04) e cinco graves (CB02, DB99, FB03, MB01, MB02).

Em relação à irregularidade gravíssima AA04, a Secretaria de Controle Externo de Receita e Governo apontou que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram R\$ 10.442.479,98 (dez milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, quatrocentos e setenta e nove reais e noventa e oito centavos), correspondente a 58,07% da Receita Corrente Líquida (R\$ 17.979.650,47).





Em sua defesa, o gestor alegou que foram computados indevidamente no cálculo despesas com empresas prestadores de serviços licitados no valor de R\$ 444.400,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil e quatrocentos reais).

A Unidade Técnica manteve a irregularidade, afirmando que “ainda que não houvesse a inclusão do valor de R\$ 444.400,00, como foi feito, o limite de gastos com pessoal, do Poder Executivo, ainda seria de 55,61% da RCL e estaria acima do limite legal”. Esclareceu que desse valor (R\$ 444.400,00), R\$ 300.900,00 (trezentos mil e novecentos reais) refere-se à contratação de de empresas para prestação de serviços médicos para atendimento normal da população do município e R\$ 143.400,00 de assessoria de contabilidade. Frisou que o montante de R\$ 224.350,00 (duzentos e vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta reais) relativo a plantões médicos foram excluídos do cálculo.

Em suas alegações finais, o gestor ressaltou a ocorrência de frustração de receitas de transferência relativas à Atenção Básica (R\$ 179.600,00), Regionalização (R\$ 18.000,00), Farmácia Básica (R\$ 16.473,16), Transporte Escolar (R\$ 74.111,38) e FEX (R\$ 218.794,22), no total de R\$ 562.480,86 (quinhentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e oitenta reais e oitenta e seis centavos), as quais viriam a integrar o cálculo da Receita Corrente Líquida.

O Ministério Público de Contas acompanhou a Unidade Técnica e opinou pela manutenção da irregularidade, enfatizando que carece de amparo legal incluir-se os valores de frustração de receitas na composição da receita corrente líquida - RCL, porquanto esta – a RCL – é integrada apenas pelas receitas efetivamente arrecadadas.

Em linhas gerais, a eminente Relatora reconheceu caracterizada a irregularidade em comento, sendo, na sua inteligência, o bastante para ensejar parecer contrário a aprovação destas contas anuais de governo, recomendando ao chefe do Poder Executivo de Barão de Melgaço que adote as medidas previstas no artigo 169, § 3º, da Constituição da República, a fim de se adequar aos limites estabelecidos pelo artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.





Diversamente da Relatora, compreendo que o valor de R\$ 444.400,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil e quatrocentos reais) com terceirizações não deve ser computado nas despesas com pessoal, conforme posicionamento adotado por mim nas contas anuais do exercício de 2018 de Colíder e Paranatinga.

A Resolução de Consulta nº 29/2013 deste Tribunal dispõe que, para que a terceirização seja excluída do cômputo da despesa com pessoal, as suas atividades devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; e também não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço. Vejamos:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TERCEIRIZAÇÃO LÍCITA. REQUISITOS.

1) São requisitos cumulativos para que a terceirização seja considerada lícita e excluída do cômputo da despesa com pessoal: **a) as atividades terceirizadas devem ser acessórias às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento; b) as atividades terceirizadas não podem ser inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo no caso de cargo ou categoria total ou parcialmente extintos; e, c) não pode estar caracterizada relação direta de emprego entre a Administração e o prestador de serviço.** 2) A inobservância de quaisquer desses requisitos torna a terceirização ilícita e sua despesa deve ser incluída no gasto com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da LRF. O serviço de vigilância para proteger e vigiar repartições públicas pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço. PESSOAL. DESPESA COM PESSOAL. MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA. TRANSPORTE ESCOLAR. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. O serviço de transporte escolar pode ser considerado acessório, e nesse caso as despesas com a terceirização desse serviço não são computadas no gasto com pessoal, desde que: a) não corresponda a atribuições de categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal para este fim específico; e, b) não seja caracterizada relação direta de emprego entre a Administração Pública e o prestador de serviço.

Não obstante, é fato incontroverso que este Tribunal não possui uma metodologia precisa e segura, a fim de aferir quais as funções objeto de terceirizações e quais foram consideradas como finalísticas de modo a ensejar a inclusão dos respectivos valores na DTP. A simples inclusão do valor total pago à terceiros não é critério válido, na minha visão, especialmente se considerarmos a modernização das relações de trabalho.





Nesse contexto, a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019, a qual tratou do assunto da seguinte maneira:

**Art. 1º Até o final do exercício de 2019, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública,** conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 389, de 14 de junho de 2018, e alterações posteriores.

**§ 1º Até o final do exercício de 2020, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.**

**§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.**

Não se pode ignorar o fato de que a STN reconheceu a ausência de regras claras e contabilmente hábeis para discernir as situações em que as despesas com terceirizações devem ser computadas na DTP, especialmente se considerarmos a modernização das relações de trabalho.

Portanto, posiciono-me pela exclusão do valor de R\$ 444.400,00 dos gastos com pessoal do Poder Executivo, reconhecendo que o seu total alcançou **R\$ 9.998.079,98** (nove milhões, novecentos e noventa e oito mil, setenta e nove reais e noventa e oito centavos), correspondente a **55,6%** da RCL (R\$ 17.979.650,47).

Ademais, diversamente da nobre Relatora, compreendo que o extrapolamento das DTP, de forma isolada, não conduz a um pronunciamento desfavorável deste egrégio Tribunal nas contas ora apreciadas, pelas razões que passo a expor.

Prefacialmente, tomo por base o Primado da Realidade, inserto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, acrescido pela Lei nº 13.655/2018, nos termos do qual considerar-se-á, na interpretação de normas sobre gestão pública, **“os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”**.





Por sua vez, os §§ 1º e 2º veiculam complemento deste princípio ao dispor que nas decisões sobre a regularidade de conduta, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, além das circunstâncias agravantes ou atenuantes.

A propósito, vale transcrever os apontamentos feitos pelo jurista Rafael Arruda, em publicação intitulada Lei Federal nº 13.655/2018: um convite ao exercício da alteridade, no que toca à aplicação deste dispositivo:

“[...] todo aquele que, em sentido amplo e em determinada medida, exerce atividade revisora, seja o membro do Ministério Público, o Conselheiro das Cortes de Contas, os agentes das Controladorias/Auditorias dos entes públicos, os membros das Advocacias Públicas e os juízes deverão, antes de interferir no agir da Administração Pública, esforçar-se para, colocando-se no lugar do administrador público, apreciar as consequências jurídicas e administrativas de sua decisão, o que vale também para os atos de caráter opinativo que, porventura, posicionem-se por determinada invalidação ou irregularidade no ecossistema do Poder Público”.

Sob esse prisma, afirma-se que os sobreditos preceitos legais reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação guardam realidades próprias e que não podem ser ignoradas pelo julgador para a produção de decisões justas, de modo ser necessário valorar os obstáculos e a realidade fática do gestor; as políticas públicas acaso existentes; e o direito dos administrados envolvidos.

Não seria razoável admitir que as normas pudessem ser menosprezadas ou lidas de forma desalinhada com o contexto fático em que a gestão pública a ela submetida se insere.

Portanto, a análise da situação relatada da despesa total com pessoal não poderia se dar apartada da realidade fática que lhe é subjacente. Com efeito, consoante elucida o Decreto nº 52/2017, publicado no Diário Oficial Eletrônico dos Municípios do Estado de Mato Grosso – edição 2.840 de 30 de agosto de 2017, desde o exercício de 2017, as despesas com pessoal vêm sendo contingenciadas, evidenciando o esforço fiscal empreendido com vistas à readequação dos gastos ao limite legal:

DECRETO Nº 52/2017 DE 17 DE AGOSTO DE 2017

Suspende temporariamente ações municipais, e dá outras providências.





ELVIO DE SOUZA QUEIROZ, Prefeito Municipal de Barão de Melgaço/MT, usando das atribuições que lhe são conferidas por Lei e;

CONSIDERANDO a necessidade de equilíbrio nas contas públicas, previsto na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

CONSIDERANDO a situação do Município de Barão de Melgaço, onde a receita corrente líquida sofrendo variações negativas durante o ano, em razão do decréscimo dos repasses dos Fundos Constitucionais do FPM e ICMS, acarretando um potencial déficit financeiro, que dificilmente poderá ser compensados, por um superávit equivalente.

CONSIDERANDO a evolução do gasto com pessoal, em decorrência de legislações que concederam benefícios sem a observância do que determina os Art. 5º, 16 I, 17 e 20 todos da LRF

CONSIDERANDO que o limite de gastos com pessoal ultrapassa o permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois conforme na LRF: a) o limite máximo, variável de acordo com o ente e/ou Poder ou órgão (art. 19 e 20 c/c art. 23); b) o limite prudencial, que corresponde a 95% do limite (art. 19 e 20 c/c art. 22, parágrafo único); e o limite pré-prudencial ou de alerta, que corresponde a 90% do limite máximo (art. 19 e 20 c/c art. 59, §1º, II) – encontram-se comprometidos.

CONSIDERANDO que é dever do gestor público acompanhar, de forma sistemática, as despesas com pessoal, a fim de possibilitar a prevenção dos riscos e a correção dos desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas que porventura ocorram;

CONSIDERANDO que a Lei de Responsabilidade Fiscal, narra que caso não haja limite prudencial, a concessão da progressão deverá aguardar, até que haja disponibilidade no ano corrente dentro do limite previsto de gastos com pessoal.

DECRETA:

Art. 1º - Ficam SUSPENSOS a partir deste Decreto, com ressalvas daqueles que estejam em processo de efetivação, todas as novas contratações temporárias de pessoal ainda que decorrente do Processo Seletivo Simplificado realizado pelo município.

Art. 2º - Suspende mudanças de nível, equiparação salarial, licença prêmio, horas extras, gratificações, aumento salarial a qualquer título.

Parágrafo Único - A suspensão dos processos de Concessão Progressão Funcional dos servidores efetivos do Município de Barão de Melgaço/MT será automaticamente revogada quando houver o enquadramento ao limite prudencial de 51,30%, conforme (cinquenta e um vírgula trinta por cento) das despesas com pessoal.

Art. 3º - Suspender temporariamente todos os eventos, encontros, congressos, realizados e patrocinados pela administração pública municipal, os quais tragam impactos financeiros ao município.

Art. 4º - Determinar as Secretarias municipais, que sejam exclusivamente efetivados os serviços essenciais e emergências no município e realizar um levantamento da necessidade, com vista á redução de folha de pagamento.

Art. 5º - Este Decreto entrará em vigor a partir de 01 de setembro de 2017.

Em assim sendo, dirirjo em parte da área técnica e do *Parquet* de Contas, bem como do voto da Relatora e mantenho a irregularidade relativa ao gasto com pessoal, porém, mediante um juízo de ponderação, entendo que a mesma não tem o condão de macular as contas do gestor, devendo-se expedir determinação a esse respeito.





Ademais, verifico dos autos que o Poder Executivo Municipal, no exercício de 2018, cumpriu a legislação pátria em vários outros pontos de controle importantíssimos, exemplos disso são os percentuais de endividamento, de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, na valorização e remuneração dos profissionais do magistério fundamental e na saúde, além da obediência ao limite constitucional de repasse ao legislativo.

Cumprasse assentar, ainda, que o resultado financeiro foi superavitário no valor de R\$ 1.133.830,12 (um milhão, cento e trinta e três mil, oitocentos e trinta reais e doze centavos), logo, constata-se que o município cumpriu o princípio do equilíbrio previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de todos esses aspectos positivos, em dissonância parcial com o Parecer Ministerial e a Conselheira Relatora, com fulcro nos artigos com fulcro nos artigos 31, § 1º e 2º da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, § 1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, **VOTO** pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Barão de Melgaço, do exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Elvio de Souza Queiroz, ratificando-se, *in totum*, as recomendações expedidas pela Relatora.

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 02 de dezembro de 2019.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

**CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**  
Relator

<sup>1</sup> Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006

