



**Tribunal de Contas**  
**Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE RECEITA E GOVERNO**

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: [secex-receita@tce.mt.gov.br](mailto:secex-receita@tce.mt.gov.br)

**RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA**

|                           |                                    |
|---------------------------|------------------------------------|
| PROCESSO N.º:             | 172880/2017                        |
| PRINCIPAL:                | PREFEITURA MUNICIPAL DE SORRISO    |
| CNPJ:                     | 03.239.076/0001-62                 |
| ASSUNTO:                  | CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL |
| Ordenador de Despesas:    | ARI GENEZIO LAFIN                  |
| RELATOR:                  | JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR     |
| MUNICÍPIO DO FISCALIZADO: | SORRISO                            |
| NÚMERO OS:                | 12021/2018                         |
| EQUIPE TÉCNICA:           | MARIA DAS DORES SILVA MODESTO      |



**Tribunal de Contas**  
**Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE RECEITA E GOVERNO**

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: [secex-receita@tce.mt.gov.br](mailto:secex-receita@tce.mt.gov.br)

## SUMÁRIO

|                                                     |           |
|-----------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO</b>                                | <b>2</b>  |
| <b>2. ANÁLISE DA DEFESA</b>                         | <b>2</b>  |
| <b>3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES</b> | <b>13</b> |
| <b>4. CONCLUSÃO</b>                                 | <b>13</b> |
| <b>4.1. RESULTADO DA ANÁLISE</b>                    | <b>13</b> |



## 1. INTRODUÇÃO

Em atendimento ao despacho no doc. digital nº 149552/2018 procedeu-se análise da manifestação de defesa apresentada pelo Gestor Ari Genézio Lafin, Prefeito do Município de Sorriso/MT, em decorrência dos apontamentos feitos no relatório técnico de auditoria nas contas anuais de governo do exercício de 2017.

O Gestor foi notificado por meio do Ofício nº 557/2018 - doc. digital nº 128138/2018. A documentação encaminhada pela defesa foi autuada em autos digitais sob nº 147042/2018.

## 2. ANÁLISE DA DEFESA

**ARI GENEZIO LAFIN** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

**1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1 ) *Gastos com pessoal do Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de 54% estabelecido no art. 20, inciso III, "b" da LRF.* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

### Manifestação da defesa:

Discorda o Gestor das disposições constantes no Item 5.6.4 do relatório e traz informações para efeitos de comprovar que o município cumpriu o limite de gastos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apresenta suas justificativas sobre os valores que compõem o cálculo das despesas com pessoal, que serão apresentadas separadamente.

### A) Cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL.

Alega que a Resolução de Consulta nº 19/2017 -TP, julgada na sessão do dia 01/08/2017, promoveu a dedução da receita de aplicação financeira do RPPS, o que impactou demasiadamente no cálculo da RCL, cujos valores sempre servirão de base de cálculo para cômputo de limite de pessoal. Enfatiza que além da mudança de entendimento ocorrer durante um exercício financeiro, retroagiu a janeiro de 2017, o que prejudicou muito os municípios no cálculo da RCL e consequentemente no cálculo das despesas de pessoal.

Entende que o TCE-MT deveria inicialmente orientar os municípios sobre a mudança de entendimento, e promover um cronograma para aplicação do entendimento, assim os municípios poderiam se adequar e realizar os ajustes em seu quadro de pessoal para efeitos de cumprimento dos limites.

O Gestor invoca o princípio da razoabilidade e proporcionalidade inerentes a administração pública, segundo disposto no art. 37 da Const. Federal e, esclarece que não discorda do conteúdo expresso na resolução de consulta, mas sim da forma imposta e implantada pelo TCE-MT, causando surpresa os municípios e pouco tempo para que o mesmo pudesse diferir os impactos da mudança de entendimento.

No sentido de amparar seus argumentos o Gestor demonstra os valores da receita corrente líquida



no período de 2014 a 2017 e destaca que em exercícios anteriores a receita corrente líquida sempre foi crescente, da mesma forma a receita total arrecadada, a exceção do exercício de 2017 que mesmo a receita total arrecadada sendo maior do que os anos anteriores (2014 a 2016) a Receita corrente líquida calculada acabou sendo menor, em face, da utilização da regra prevista na Resolução de Consulta nº 19/2017-TP que excluiu a receita patrimonial do Fundo Municipal de Previdência de Sorriso no total de R\$ 13.667.404,98. Os valores dos exercícios de 2014 a 2017 constam à fl. 11 do doc. digital nº.147042/2018.

Em seguida o Gestor apresenta novo valor da receita corrente líquida aplicando a interpretação e os mesmos critérios utilizados pelo TCE-MT em anos anteriores resultando no valor de R\$ 259.117.256,15, de modo que o limite de pessoal, mesmo incluindo os gastos totais com a OSCIP, que também nunca foram considerados como despesas com pessoal, e será objeto de discussão adiante, o Poder Executivo estaria dentro do limite de gastos com pessoal, como seguir:

RCL = R\$ 259.117.256,15

Limite legal de 54% = R\$ 139.923.318,32

Total Gasto com pessoal = R\$ 135.444.743,22

O Total Gasto com pessoal em 2017 representa 52,27% da RCL, dentro do limite previsto na LRF.

O demonstrativo dos valores apresentado pela defesa consta à fl. 11 do doc. digital nº.147042/2018.

Afirma o Gestor que não resta dúvida que a Resolução de Consulta nº 19/2017, trouxe surpresas para os órgãos públicos, prejudicando os municípios no cálculo das despesas com pessoal, principalmente pelo fato de que foi pacificado o entendimento em agosto de 2017 e foi aplicada sobre os resultado do exercício inteiro, fato este que deveria ser relativizado pelo TCE/MT, para efeito de razoabilidade ser aplicado no exercício subsequente, como se faz com o princípio da anterioridade na área tributária, onde somente tributos instituídos nos anos anteriores pode ser cobradas no ano corrente, para fins de que o contribuinte não tenha surpresas. Além do mais, existe o preceito no direito, inclusive pacificado a nível de STJ que a lei não pode retroagir para prejudicar o requerido, data máxima vênua, o novo entendimento, não prejudicou apenas o Poder Executivo de Sorriso, mas todos os órgãos que necessitam cumprir o limite de pessoal previsto na LRF, por esta razão o gestor invoca o princípio da razoabilidade no presente caso, bem como, o entendimento previsto antes da Resolução de Consulta, para fins de apuração do gasto de pessoal.

Argumenta ainda, que não sendo este o entendimento, seja calculada da RCL com base no entendimento da Resolução de Consulta nº 19/2017-TP, aplicado apenas após a publicação da referida resolução.

#### B) Termo de Parceria firmado com OSCIP.

Argumenta a defesa que de acordo com o valor apurado no Anexo 9 - Item 9.1 do relatório técnico, o gasto total com o Termo de Parceria firmado com OSCIP e empenhado no elemento de despesa 33.90.34.00 pago pelo município, referente a Outras Despesas Decorrentes de Contratos Terceirizado, nunca havia sido incluso no limite de Gastos com Pessoal, principalmente, pelo fato que não se trata de substituição de servidores, e sim desenvolvimento de políticas públicas voltadas a saúde.

Informa que os valores constantes no cálculo de pessoal pela auditora referem-se aos termos de parcerias celebrados com a OSCIP Adesco e com a OSCIP IAD, entretanto tais parcerias não são utilizadas para fins de substituição de servidores e empregados públicos, conforme previsto no §1º do artigo 18 da LRF, trata-se de contratação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público para o desenvolvimento de projetos complementares nas áreas afins.

Transcreve o item 2.3 do edital do concurso de projetos 01/2017 que trata do objeto do certame, onde menciona que “os projetos a serem executados por meio da presente seleção estarão vinculados a Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento, com forma de melhoria das políticas complementares voltadas a saúde e bem-estar do cidadão sorrisense.”



Afirma ainda, que o objetivo da celebração do Termo de Parceria com a OSCIP, não visa promover a substituição de servidores, mas sim desenvolver de forma complementar ações em prol da humanização, tendo como princípio básico a integridade, qualidade, equidade e participação social, mediante a adstrição da clientela, as equipes do programa estabelecem vínculos com a população, possibilitando o compromisso dos profissionais com os usuários e a comunidade, em seguida transcreve os objetivos constantes no Termo de Referência (Anexo VIII) do concurso de projetos 01/2017 (fls. 15 e 16 do doc. digital nº 147042/2018).

Cita as três áreas complementares para execução dos projetos e constantes no termo de referência estão ligadas a serviços complementares sendo:

ÁREA A – Modernização Técnica e Administrativa

ÁREA B – Medicina e Especialidades

ÁREA C – Promoção Integral da Saúde.

Alega que o disposto no relatório técnico vai contra inclusive o entendimento pacificado desta Corte de Contas, vejam o disposto na Resolução de Consulta nº 02/2013 -TP, emanado no Processo nº 10.338-1/2008, que tinha como relator o atual Presidente deste Tribunal e transcreve o referida Resolução com destaque nas letras “a” e “g” da Resolução (fls. 16 e 17 do doc. digital nº 147042/2018).

Insiste que os gastos com OSCIP não entram no cálculo de pessoal, conforme preconiza a legislação acima mencionada, principalmente pelo fato de que o município de Sorriso, possui uma estrutura na área de saúde, que vai além, do atendimento da atenção básica, sendo: - Hospital Regional, Atendimento Médico Especializado – AME, Unidade Pronto Atendimento – UPA, Serviço Atendimento Especializado a portadores de HIV – SAE, atendimento de fisioterapia especializada – RENASCER e atendimento especializados de odontologia – CEO. Afirma que estes serviços não se referem aos serviços de atenção básica, e sim serviços que fogem da responsabilidade legal, mas são realizados tendo em vista o desenvolvimento de projetos em prol da chamada ampliação dos serviços e da política de humanização.

Entende a defesa que no cálculo de despesas com pessoal, não deve contemplar de maneira alguma os projetos desenvolvidos pela OSCIP, inicialmente a ADESCO e posteriormente a IAD, devendo assim desconsiderar o valor de R\$ 10.158.271,86, por se tratar de serviços complementares, conforme disposto na Resolução de Consulta nº 02/2013 deste Tribunal.

O gestor informa que os valores dos termos são contabilizados separados em cada uma das unidades, denominadas de projeto atividade, onde os gastos foram efetuados, conforme plano de trabalho executado e para comprovar apresenta os Quadros 03 com os gastos de janeiro a junho com a OSCIP Adesco Termo de Parceria nº 03/2013 e Quadro nº 04 com os gastos de julho a dezembro com a OSCIP - IAD – Termo de Parceria nº 01/2017 (fls. 19 e 20 do doc. digital nº 147042/2018).

Com base nos valores demonstrados, o gestor, reafirma que todos os serviços e projetos vinculados a média e alta complexidade, serviram de complemento a atenção básica, devendo ser deduzido do cálculo de despesas de pessoal.

### C) Taxa Administrativa

O gestor concorda que o montante gasto na execução dos projetos complementares voltados a saúde perfaz o total de R\$ 10.158.271,86, mas esclarece que neste valor estão inclusos os gastos com despesas administrativas (taxa administrativa), os valores estão demonstrado no Quadro 06 que sintetiza os valores pactuados nos termos de parcerias enviados no Anexo I (fls. 35 a 54 do doc. digital nº 147042/2018). A taxa administrativa para ao 1º semestre era pago o percentual de 18% sobre o valor mensal do gasto e para o 2º semestre de 2017 passou a ser pago o percentual de 15% sobre o valor mensal do projeto.

No quadro 06 constam os seguintes valores:

OSCIP Adesco - Valor 1º semestre – R\$ 630.562,85

OSCIP IAD - Valor 2º semestre – R\$ 725.942,29



Total R\$ 1.356.505,15

Argumenta que caso as despesas com as OSCIP sejam mantidas no cálculo das despesas com pessoal, entende que a importância de R\$ 1.356.505,15 deveria ser excluída por se tratar de despesas administrativas/operacionais repassadas para as OSCIP's.

Sobre as contratações com as OSCIP's e Taxa Administrativa, o gestor encerra suas alegações com o seguinte cálculo.

|                                      |                   |
|--------------------------------------|-------------------|
| Total gastos com a OSCIP's           | R\$ 10.158.271,86 |
| (-) Taxa de administração            | R\$ 1.356.505,15  |
| (-) Especialidades                   | R\$ 4.895.886,84  |
| Resultado = Gasto com atenção Básica | R\$ 3.905.899,87  |

Admite o gestor a possibilidade de ser incluso no cálculo apenas o montante relativo ao gasto com atenção básica, demonstrados nos quadros 04 e 05 (fls. 19 e 20 do doc. digital nº 147042/2018). Para comprovação encaminha as notas fiscais emitidas pelas OSCIP's e o relatório constando os credores/especialidades de cada área no ano de 2017 referente a especialidades que compõem o Anexo II (fls. 54 e 350 do doc. digital nº 147042/2018).

#### D) Verbas de Natureza Indenizatória

Alega a defesa que no total R\$ 135.444.851,17 mencionado no relatório do TCE-MT como sendo gastos com pessoal, encontra-se incluso diversas verbas de natureza indenizatórias que não devem ser computadas no cálculo de despesas com pessoal.

Informa que em 2017 estas despesas foram contabilizadas em vencimentos e vantagens fixas. É possível de um simples relatório gerencial identificar os valores de tais despesas e consequentemente excluir tais valores do cálculo, como demonstrado no Quadro 08 e Anexo III juntados aos autos fls. 24/25 e 352 a 356 respectivamente do doc. digital nº 147042/2018.

Os valores pagos com verba indenizatória em razão da sua natureza não devem ser inclusos no cálculo de despesas de pessoal, de acordo com entendimento firmado por esta Corte de Contas, e transcreve trechos de julgamento proferidos por este Tribunal em diversos processos sobre os seguintes assuntos:

- Plantões Médicos: Processo nº 8615-0/2016 na declaração do voto que versa sobre as despesas com plantões médicos Hospitalar -ADH e finaliza com a transcrição do referido voto que **“como se vê, nas diversas decisões deste Tribunal os plantões médicos foram excluídos do cálculo da despesa total de pessoal, por possuírem caráter indenizatório”**;
- Plantões Médicos: Lei Federal nº 11.907/09 com transcrição do art. 304;
- Licenças-prêmio, férias vencidas – rescisão, verba de locomoção: Processo nº 77917/2014 – Contas Anuais do município de Alto Garças/MT;
- Plantões Médicos: Processo nº 8877/2015 – Contas Anuais do município de Jangada/MT;
- Terço constitucional de férias, horário extraordinário, primeiros 15 dias de auxílio-doença, auxílio-acidente e aviso prévio indenizado – inciso IV do art. 11 da Lei Federal nº 13.485/2015.

Após citações de inúmeros julgados deste Tribunal, com decisões no sentido da exclusão de verbas de natureza indenizatória do cálculo de pessoal, o gestor apresenta novo cálculo do total gasto com pessoal com exclusão dos valores à fl. 30 do doc. digital nº 147042/2018.

#### E) Pagamento de despesas com Estagiários

Informa o gestor que o empenho das despesas com pagamentos de estagiários no elemento de despesa “Vencimentos e Vantagens Fixas”, no total de R\$ 4.581.746,18, não estão de acordo com a Resolução de Consulta nº 08/2015 deste Tribunal advinda do processo 12.715-9/2015, com Parecer nº 3.221/2015 do Ministério Público.

O Gestor transcreve trechos da referida Resolução, com ênfase na classificação orçamentária das



despesas afetas ao pagamento de bolsas de estágio deve obedecer a codificação de natureza despesas nº 3.3.90.36 de conformidade com a Portaria Interministerial SOF/STN nº 163/2001(fls. 30 e 31 do doc. digital nº 147042/2018).

Para comprovar a contabilização, o gestor, encaminha os Anexos IV e V, com os relatórios de gastos por elementos de despesas demonstrando o total pago com Estagiários no exercício e sua contabilização. Os Anexos IV e V constam às fls. 356 a 397 do doc. digital nº 147042/2018.

Alega mera irregularidade formal e afirma que o valor contabilizado pelo município de R\$ 4.581.746,18 refere-se a pagamento de bolsa estágio e não deve ser computado no cálculo dos gastos de pessoal.

Por fim, o gestor encerra suas justificativas e apresenta novo cálculo no quadro 12, e afirma que não existe razão para a existência do apontamento, tendo em vista que o percentual de despesas de pessoal da Prefeitura de Sorriso, encontra-se abaixo do limite prudencial e legal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00). O Quadro 12 encontra-se às fls. 31 e 32 do doc. digital nº 147042/2018.

#### **Análise da defesa:**

As justificativas apresentadas foram analisadas seguindo a ordem descrita pela defesa, ou seja, sobre os diversos valores que compõem o cálculo das despesas com pessoal.

Após análise das justificativas apresentadas e revendo os termos da Resolução nº 19/2017 acatamos a sugestão da defesa para seja utilizado no cálculo da RCL o montante da receita de aplicações financeiras do RPPS após a publicação da referida resolução, que passamos a expor:

#### **A) Cálculo da Receita Corrente Líquida – RCL ([fls. 08 doc. digital nº 147042/2018](#)).**

- Expurgo da receita de aplicações financeiras do RPPS do cômputo da Receita Corrente Líquida - RCL, nos termos da Resolução de Consulta TCE-MT nº 19/2017.

Conforme apresentado no Quadro 3.2 - Receita Corrente Líquida (RCL) , Anexo 3- Receita do Relatório Técnico Preliminar (fls. 65 e 66 do DOC.: 123854/2018) foi expurgado do cálculo para determinação do montante da RCL o valor de R\$ 13.667.404,98, referente às receitas oriundas dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS do Município de Sorriso, em virtude o entendimento firmado por meio da Resolução de Consulta TCE-MT nº 19, de 11 de agosto de 2017.

De início, registra-se que os termos da Resolução de Consulta TCE-MT nº19/2017 não mudou entendimento técnico anteriormente consolidado ou prejudgado no âmbito deste Tribunal, pois não havia entendimento firmado sobre o assunto antes da consulta, nem mesmo em casos concretos.

Cumprir registrar que, embora o TCE-MT não dispusesse de entendimento sobre o tema versado na Resolução, o entendimento já constava dos manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN desde o ano de 2016.

Neste sentido, é fundamental apresentar o entendimento inserido no MDF, 6ª edição, pag. 170, onde a STN, ao explicar o conteúdo das linhas de DEDUÇÕES do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, consagra que as parcelas acessórias devem ter o mesmo tratamento que as parcelas principais, nos seguintes termos:

#### **DEDUÇÕES (II)**

Registra as deduções permitidas para a apuração da Receita Corrente Líquida, que são as Transferências Constitucionais e Legais, a Contribuição do Empregador e Trabalhador para a Seguridade Social, a Contribuição dos Servidores para o RPPS, a Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência, a Contribuição para o Custeio das Pensões Militares, as Deduções para o FUNDEB e as Contribuições para o PIS/PASEP.

As multas, juros e quaisquer acessórios incidentes sobre o principal, bem





como a **dívida ativa** e multas e juros incidentes sobre as parcelas da dívida ativa dedutíveis da RCL deverão receber o mesmo tratamento dado ao principal, já que integram o produto da arrecadação e não subsistem quando descabida a cobrança do respectivo valor principal. (Grifou-se).

Desse modo, as receitas do RPPS (contribuições patronais e de servidores e compensações) não são incluídas no cômputo total da RCL, seja por definição quanto à sua dedução ou por configurar duplicidade de receitas (não cômputo). Por consequência, os rendimentos de aplicação financeira dos recursos do RPPS também não integram o cômputo total da RCL, uma vez que são valores acessórios atrelados àqueles principais.

Ou seja, os aludidos rendimentos, enquanto receitas acessórias derivadas das aplicações dos recursos oriundo da arrecadação de contribuições previdenciárias, não devem ser computadas na RCL porque a eles deve ser dado o mesmo tratamento dado ao principal, que, respectivamente, não são computadas ou são deduzidas da RCL.

Aliás, entender de forma diversa, ou seja, que os rendimentos das aplicações financeiras dos RPPS acresceriam a RCL, representaria o mesmo que se permitir a utilização de recursos vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários (como dispõem o artigo 1º, III, da Lei Federal nº 9.717/98 e o artigo 13 da Portaria nº 402/2008, do Ministério da Previdência Social) para dar margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas reduzissem ou cessassem.

No entanto, é importante salientar que esta Corte de Contas ao fixar as diretrizes para apuração do resultado da execução orçamentária nas contas de governo dos fiscalizados, de conformidade com edição da Resolução Normativa TCE-MT nº 43/2013-TP, normatizou, desde o ano de 2013, que para verificação do Resultado da Execução Orçamentária dos entes federativos, as receitas dos seus respectivos RPPS, quando superavitários, devem ser expurgadas do cálculo do aludido resultado, conforme se depreende do seguinte item constante do Anexo Único da mencionada Resolução:

10. No cálculo do Resultado de Execução Orçamentária também deve-se levar em consideração a existência no Ente de RPPS superavitário, ou seja, RPPS que não dependa de aportes financeiros do Tesouro, cuja arrecadação seja superior às despesas do RPPS. Nesse caso, o valor das receitas e das despesas do RPPS devem ser expurgados do cálculo do Resultado de Execução Orçamentária. (Grifou-se).

Assim, por analogia e proximidade temática, resta incontroverso que a aplicação da supracitada normativa, que trata da apuração do Resultado da Execução Orçamentária dos entes federativos mato-grossenses, também deve ser aplicada para a apuração da RCL, excluindo-se do cálculo, portanto, as receitas correntes dos RPPS, que inclui aquelas oriundas de rendimentos de aplicações financeiras. Deste modo, não haveria lógica jurídica ou técnica capaz de validar a adoção de entendimentos distintos.

Portanto, embora o Tribunal de Contas ainda não tivesse entendimento prejudgado sobre o tema versado na Resolução de Consulta nº 19/2017, já haviam, antes da publicação da Resolução, entendimentos da STN e do próprio TCE-MT (em ato normativo) obstando a inclusão dos rendimentos de aplicações financeiras dos RPPS no cômputo da RCL.

Todavia, em privilégio aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, entende-se que a aplicação da Resolução de Consulta nº 19/2017 deve observar os termos legais que a autoriza, ou seja, a vigência dos efeitos normativos da Resolução deve cingir-se ao que estabelece o artigo 50 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE-MT) que assim dispõe “A decisão em processo de consulta, tomada por maioria de votos, terá força normativa, constituindo prejudgamento de tese a partir de sua publicação e vinculando o exame de feitos sobre o mesmo tema”. Desse modo, conforme a regra legal, os entendimentos firmados por meio das Resoluções de Consultas do TCE-MT começam a produzir seus efeitos normativos e vinculativos a partir da respectiva publicação.





Assim, em conformidade com a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e considerando que a Resolução de Consulta nº 19/2017 não dispõe sobre efeitos *pro futuro*, deve prevalecer os *ex nunc* da norma.

Neste sentido, consultado o Sistema Aplic (2017 => Instituto de Previdência do Servidor Municipal de Sorriso => Informações Mensais => **Receitas => Receitas Orçamentárias => Até Mês de Agosto**) constatou-se o registro orçamentário referente às receitas de rendimentos dos investimentos do RPPS (Natureza de Receita nº 1328000000) no valor de R\$ 10.508.157,01, portanto, a parcela a ser expurgada no cálculo da RCL em 2017 é de R\$ 3.159.099,14 referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017.

Considera-se, portanto, que o Quadro 3.2 do relatório preliminar deve ser ajustado nos seguintes valores:

| Receitas                                                                                                                            | Total R\$                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Total de receitas correntes                                                                                                         | R\$ 306.598.236,15        |
| (-) Deduções da Receita Corrente                                                                                                    | -R\$ 3.866.526,57         |
| = Total de receitas correntes - menos deduções                                                                                      | R\$ 302.731.709,58        |
| (-) Contribuição ao RPPS (segurado)                                                                                                 | -R\$ 7.696.219,06         |
| (-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários                                                                 | -R\$ 352.488,07           |
| (-) Dedução de receita para formação do FUNDEB                                                                                      | -R\$ 24.768.981,49        |
| (-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)                                                                                | -R\$ 10.796.764,81        |
| (-) Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017) (Receitas dos meses de setembro a dezembro de 2017) | -R\$ 3.159.099,14         |
| <b>(=) RCL</b>                                                                                                                      | <b>R\$ 255.958.157,01</b> |

Além disso, devem ser ajustados os Quadros 9.3 e 9.4 do Anexo 9 – *PESSOAL do relatório técnico preliminar* contemplando esse novo valor da Receita Corrente Líquida para apuração dos cumprimentos dos limites legais:

Quadro 9.3 – Apuração do cumprimento do limite legal individualizado – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - **ATUALIZADO**

| PODER       | DESPESA TOTAL COM PESSOAL | RCL                | %     |
|-------------|---------------------------|--------------------|-------|
| Executivo   | R\$ 135.444.743,22        | R\$ 255.958.157,01 | 52,9% |
| Legislativo | R\$ 5.837.581,51          | R\$ 255.958.157,01 | 2,28% |

Quadro 9.4 – Apuração do cumprimento do limite legal – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - **ATUALIZADO**

| APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL               | VALOR (R\$)    |
|-------------------------------------------------------|----------------|
| 1. DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)                    | 141.282.324,73 |
| 2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA                           | 255.958.157,01 |
| 3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL     | 55,19%         |
| LIMITE MÁXIMO (Inciso III do art. 20 da LRF)          | 60%            |
| LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF) | 51%            |

Dessa forma, verifica-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o **montante de R\$ 135.444.743,22 correspondente a 52,9% da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF, sanando a irregularidade apontada.**

**B) Termo de Parceria firmado com OSCIP's (fls. 13 doc. digital nº 147042/2018).**

A defesa apresentou extensa argumentação sobre os serviços prestados pelas OSCIP's (ADESCO e IAD), nesta fase da análise a equipe técnica irá se ater apenas a 02 pontos considerados determinantes para que os gastos com as OSCIP's sejam incluídos no cálculo para apuração das despesas com pessoal, são eles:

Substituição de Servidores e serviços complementares:

Na elaboração dos Termos de Referências e Edital para seleção das empresas a serem contratadas na modalidade de concurso, já estava definido na estimativa de recursos humanos necessários para cada área a quantidade, profissão(cargo), perfil e horas técnicas, como segue:



OSCIP ADESCO – 2013 -Termo de Referência – Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento e Anexo II do Edital (Fonte: Sistema Aplic - licitações – concurso).

Área A – Modernização Técnica e Administrativa (Auxiliar Administrativo, Técnico Administrativo e motorista;

Área B – Medicina e Especialidades (Médico Clínico Geral – Médico Especialista);

Área C – Promoção Integral da Saúde (Psicóloga, Auxiliar de Enfermagem, Enfermagem, Auxiliar de Odontologia, Odontologia, Fisioterapia.

No Edital, página 39, que trata da metodologia no Anexo II, está escrito que..“Para tanto, certamente, a OSCIP deverá contratar profissionais para complementar as equipes dos profissionais da Secretaria de Saúde Municipal de Saúde de Sorriso.”

No item 6 que trata das Especificações Técnicas do Termo de Referência tem o seguinte:

Letra a) que trata das estimativas necessários para área, traz informações que os serviços serão realizados nas dependências/instalações das unidades de saúde do município;

Letra b) que trata das Metas e Resultados Esperados das Áreas A e C, está escrito que “Os profissionais serão alocados nas unidades da Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com a necessidade do projeto a ser desenvolvido”.

OSCIP IDA – 2017 -Termo de Referência – Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento (Fonte: Sistema Aplic-licitações – concurso).

As áreas foram subdivididas em:

Área A – Modernização Técnica e Administrativa (Agente Operacional, Auxiliar Administrativo, Agente Administrativo I, II e II, Técnico Administrativo e Consultorias Especiais);

Área B – Medicina e Especialidades (Médico Clínico Geral, Médico Clínico Geral – Distritos, Médico Clínico Geral, Médico Especialista, Serviço médico especializado de Ortopedista, 600 “horas-plantão” e sobreaviso médico clínico geral, 2.000 procedimentos por médicos especialistas – consultas e cirurgias eletivas;

Área C – Promoção Integral da Saúde (Psicologia, Assistente Social, Fonoaudiologia, Sessões Fonoaudiologia domiciliar, Sessões de Fonoaudiologia Ambulatorial, Técnico de Enfermagem, Horas de Plantão – Técnico de Enfermagem, Enfermeiro, enfermeiro Distrital, Auxiliar de Odontologia, Odontologia, Odontologia Especializada, Fisioterapeuta, Sessão de Fisioterapia, Bioquímico, Auxiliar de laboratório, Farmacêutico, Horas de Plantão Farmacêutico, Educador Físico, Nutricionista, Técnico de Gesso, Terapeuta Ocupacional, Prestação de Serviços Técnicos na área de Prótese Dentária.

No item 6 que trata das Especificações Técnicas do Termo de Referência tem o seguinte:

Letra a) que trata das estimativas necessários para área, traz informações que os serviços serão realizados nas dependências/instalações das unidades de saúde do município;

Letra b) que trata das Metas e Resultados Esperados das Áreas A e C, está escrito que “Os profissionais serão alocados nas unidades da Secretaria Municipal de Saúde, de acordo com a necessidade do projeto a ser desenvolvido”.

As unidades descritas no Termo de Referência são as Unidade de Pronto Atendimento – UPA's, Ambulatórios, Hospital Regional e Postos de Saúde Zona Rural/Distritos.

O Plano de Cargos e Salários Carreiras e Vencimentos Aplicáveis aos profissionais do Sistema Único de Saúde do Município de Sorriso, foi instituído pela Lei Complementar nº 138/2011, em 26/08/2011, em seus Anexos constam o grupo ocupacional e dos cargos correspondentes.

Após comparação feita entre os serviços/atividades descritos nos Termos de Referências de ambas OSCIP's e o Anexos do PCCS da Saúde, observou-se que as atribuições e nomenclatura dos cargos coincidem. Vejamos alguns cargos:

Motorista, Auxiliar Serviços gerais, Aux. Administrativo, Auxiliar Administrativo I, II, Aux. Saúde Bucal. Técnico em Gesso, Técnico de Enfermagem, Técnico de Enfermagem Plantão, Psicólogo, Fisioterapeuta, Fonoaudiólogo, Médico Clínico Geral, Médico Clínico Geral Plantonista, Educador Físico, Odontólogo.



No grupo ocupacional – Especialidade em Saúde do PCCS – constam diversas especialidades que coincidem com as atividades descritas no Termo de Referência Área B – Médico Especialista.

Portanto ficou evidenciado que no PCCS há previsão de cargos para prestação de serviços médicos de média e alta complexidade, cargos de apoio administrativo, assistentes e técnicos para área de saúde idênticos aos serviços prestados pelas OSCIPS como serviços complementares. Entretanto, os serviços foram prestados nas instalações/prédios municipais, ou seja, nas diversas unidades de saúde do município o que descaracteriza a complementariedade dos serviços.

Quando a Constituição Federal admite a participação da iniciativa privada nos serviços do SUS, define que esta se dará de “forma complementar”, ou seja, quando ocorre deficiência de Estado em prestar os serviços de forma efetiva e abrangente. Essa complementariedade sugere a prestação de serviços dentro estabelecimento do contratado e não nas dependências das unidades de saúde do município, caracterizando substituição de serviços, ou seja, terceirização de mão de obra como ocorreu no caso em análise. O total pago com a terceirização de mão de obra compõem os gastos com pessoal.

A substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, assunto, já debatido por esta Corte de Contas, culminando em decisões e entendimentos já consolidados (jurisprudência) de que tais contratações se amoldam ao §1º do artigo 18 da L.C. nº 101/2000 (LRF) e Resolução de Consulta nº 29/2013.

Com relação a Resolução de Consulta nº 02/2013 dentre Tribunal, que a defesa apoiou sua argumentação com ênfase nas letras **b)** e **g)** que trata basicamente sobre a atuação da mão de obra contrata da OSCIPS exclusivamente em complementariedade às atividades já implementadas e desenvolvidas, no caso pelo município, segundo o exposto não resta dúvida de que os serviços prestados pela OSCIP's Adesco e IAD no município de sorriso não foram no sentido de complementariedade, pois os cargos de especialistas e de apoio estavam contemplados no PCCS da Saúde e foram realizados nas unidades municipais de saúde.

Para melhor clareza segue trechos da Resolução nº 02/201013 citados pela defesa.

**b)** o Poder Público pode se utilizar de mão de obra da OSCIP parceira para a execução de programas ou projetos governamentais, caracterizados ou não como serviços públicos não exclusivos do Estado, desde que a atuação desta se dê exclusivamente em complementariedade às atividades já implementadas e desenvolvidas pelo Estado e quando restar comprovado que as disponibilidades estruturais do ente estatal são insuficientes ou não podem ser ampliadas para garantir a prestação do serviço à população;

**g)** os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de gasto total com pessoal do ente público parceiro, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999.

Por fim os execução dos serviços públicos por meio das OSCIP's não ficou comprovado efetivamente a complementariedade dos serviços prestados, mas ficou caracterizado a substituição de servidores públicos mediante a terceirização de mão-de-obra. Por esta razão o montante das despesas integra o cálculo do limite de gasto com pessoal do município.

Além das legislações já citadas, oportuno apresentar o entendimento descrito no Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal página 495 do Manual de Demonstrativos Fiscais do STN – 7ª Edição válido para ao exercício de 2017, no item 2 que trata das Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização. O referido item traz as seguintes informações.

“A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for



atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações<sup>348</sup>;

b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

Pelo descrito os gastos com os serviços prestados pelas OSCIP's Adesco e IAD não se enquadram nas exceções citadas no Manual e corrobora o entendimento da equipe técnica de que as despesas configuraram substituição de serviços e os cargos constam do PCCS do município.

Por fim, ratifica-se o valor R\$ 10.158.271,86 relativo ao gasto resultante do Termo de Parceria firmado com OSCIP's e empenhado no elemento de despesa 33.90.34.00 - Outras Despesas Decorrentes de Contratos Terceirizado.

#### C) Taxa Administrativa (fls. 21 doc. digital nº 147042/2018).

Quanto as justificativas do gestor de que a importância de R\$ 1.356.505,15 deveria ser excluída por se tratar de despesas administrativas/operacionais repassadas para as OSCIP's e demonstra os valores mensais no Quadro 06 às fls. 21 do doc. digital nº 147042/2018.

Os documentos juntados pela defesa às fls. 35 a 54 do doc. digital nº 147042/2018 referem-se ao Termo de Parceria com a OSCIP IAD /2017 e Termos Aditivos ao Termo de Parceria com a OSCIP ADESCO/2013.

As informações constantes no quadro 06 e os Termos de parcerias não são suficientes para comprovar os valores pagos a título de taxa administrativa. Por esta razão não há como excluir montante de R\$ 1.356.505,15 dos gastos com pessoal do município em 2017.

Após verificação dos documentos enviados para comprovar os valores dos gastos com atividades complementares de média e alta complexidade (Anexo I às fls. 54 a 350 do doc. digital nº do doc. digital nº 147042/2018), observou-se que as informações constantes nas Notas Fiscais, Relatórios Demonstrativos de Custo Mensal referem-se aos serviços de média e alta complexidade, entretanto em decorrência da análise feita por esta equipe no item B deste relatório, de que os serviços prestados por estes profissionais caracterizou-se como substituição de servidores públicos não há como excluir estas despesas na apuração dos gastos com pessoal.

#### D) Verbas de Natureza Indenizatória (fls. 24 doc. digital nº 147042/2018).

O gestor informa que foram contabilizadas como vencimentos e vantagens fixas despesas que no seu entendimento são verbas indenizatórias e as descreve no quadro 08 deste relatório. Para comprovar os valores do Quadro 08 o gestor anexa às fls. 352 a 356 o Relatório Sintético Geral do Proventos e descontos com realce aos proventos e valores do Quadro 08.

Os valores referentes aos proventos não foram suficientemente comprovados por meio de Notas de empenhos, Identificação dos Beneficiários, Folhas de Pagamentos Analíticas, comprovante dos serviços prestados nos casos dos plantões médicos.

Não obstante a ausência de comprovação, importante ressaltar a lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União contidas no Anexo 1 – Demonstrativos da Despesa com Pessoal páginas nºs 489 e 490 do Manual de Demonstrativos Fiscais do STN – 7ª Edição válido para ao exercício de 2017. A Lista identifica a rubrica e definição dos gastos.

Confrontando os benefícios considerados pela defesa como verbas indenizatórias com os itens constantes na lista exemplificativa do Manual do STN, observou-se a impropriedade das informações prestadas pela defesa, por serem despesas consideradas como gastos de pessoal.

#### E) Pagamento de despesas com Estagiários (fls. 30 doc. digital nº 147042/2018).

Os Anexos IV e V encaminhados pela defesa, às fls. 358 a 397 do doc. digital nº 147042/2018,



referem-se a Relatório da Folha Estagiário com o montante pago da Bolsa Estágio e Demonstrativo das Despesas por Categoria Econômica – Pagamentos na dotação 31.90.11 – Vencimentos e Vantagens Fixas.

No Demonstrativo das Despesas por Categoria Econômica pode-se identificar os valores destinados ao pagamento de folha dos estagiários.

Alega mera irregularidade formal e afirma que o valor contabilizado pelo município de R\$ 4.581.746,18 refere-se a pagamento de bolsa estágio e não deve ser computado no cálculo dos gastos de pessoal.

Além da Resolução nº 08/2015 deste Tribunal, oportuno apresentar novamente o entendimento descrito no Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal página 495 do Manual de Demonstrativos Fiscais do STN – 7ª Edição válido para ao exercício de 2017, no item 2 que trata das Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização. A letra c) do referido traz as informações.

“A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

a) ...

b) ...

c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.”

Pelo descrito os gastos com bolsa estágio não devem ser consideradas no cálculo das despesas com pessoal.

Os documentos encaminhados pela defesa comprovam a despesa com bolsa estágio no montante de R\$ 4.581.746,18. Por esta razão, o montante será excluído do cálculo das despesas com pessoal.

Em síntese, após análise das justificativas e documentos apresentados pela defesa, foram acolhidos parcialmente algumas justificativas, que demandaram retificação dos valores da Receita Corrente Líquida e do montante dos gastos com pessoal que resultam na apuração no cálculo do limite de gastos com pessoal.

Seguindo a ordem de alterações a serem feitas, apresenta-se novo demonstrativo.

Receita Corrente Líquida.

Quadro 3.2 do relatório preliminar deve ser ajustado nos seguintes valores:

| Receitas                                                                                                                            | Total R\$                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| Total de receitas correntes                                                                                                         | R\$ 306.598.236,15        |
| (-) Deduções da Receita Corrente                                                                                                    | -R\$ 3.866.526,57         |
| = Total de receitas correntes - menos deduções                                                                                      | R\$ 302.731.709,58        |
| (-) Contribuição ao RPPS (segurado)                                                                                                 | -R\$ 7.696.219,06         |
| (-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários                                                                 | -R\$ 352.488,07           |
| (-) Dedução de receita para formação do FUNDEB                                                                                      | -R\$ 24.768.981,49        |
| (-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)                                                                                | -R\$ 10.796.764,81        |
| (-) Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017) (Receitas dos meses de setembro a dezembro de 2017) | -R\$ 3.159.099,14         |
| <b>(=) RCL</b>                                                                                                                      | <b>R\$ 255.958.157,01</b> |

Gastos do Executivo

|                                                |                    |
|------------------------------------------------|--------------------|
| Gastos total com pessoal                       | R\$ 135.444.743,22 |
| (-) gasto com bolsa estágio (procedente)       | R\$ 4.581.746,18   |
| = Gastos total com pessoal alterado pós defesa | R\$ 130.862.997,04 |

Quadro 9.3 – Apuração do cumprimento do limite legal individualizado – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - A TUALIZADO

| PODER              | DESPESA TOTAL COM PESSOAL | RCL                 | %      |
|--------------------|---------------------------|---------------------|--------|
| Executivo          | R\$ 130.862.997,04        | R\$ 255.958.157,01  | 51,12% |
| Legislativo        | R\$ 5.837.581,51          | R\$ 255.958.157,01  | 2,28%  |
| Total do Município | 136.700.578,69            | Total do Percentual | 53,40% |





Quadro 9.4 – Apuração do cumprimento do limite legal – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016 - **ATUALIZADO**

| APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL               | VALOR (R\$)    |
|-------------------------------------------------------|----------------|
| 1. DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)                    | 136.700.578,69 |
| 2. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA                           | 255.958.157,01 |
| 3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL     | 53,40%         |
| LIMITE MÁXIMO (Inciso III do art. 20 da LRF)          | 60%            |
| LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF) | 51%            |

Dessa forma, verifica-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo totalizaram o **montante de R\$ 136.700.578,69** correspondente a **51,12%** da RCL, assegurando o cumprimento do limite máximo de 54%, estabelecido no art. 20, inc. III, “b” da LRF, sanando a irregularidade apontada.

Situação da análise: **SANADO**

### 3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES / DETERMINAÇÕES

Sugere-se ao Conselheiro Relator que recomende ao atual gestor da Prefeitura de Sorriso:

- 1) que as despesas com pagamento de bolsa estagiário seja contabilizada na dotação orçamentária correta;

### 4. CONCLUSÃO

Após a análise da defesa apresentada pelo responsável, considerou-se regularizado a irregularidade apontada.

#### 4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

**ARI GENEZIO LAFIN** - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

- 1) **AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS\_GRAVÍSSIMA\_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1 ) SANADO

Em Cuiabá-MT, 26 de Outubro de 2018.





**Tribunal de Contas**  
**Mato Grosso**  
**TRIBUNAL DO CIDADÃO**

**SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO  
DE RECEITA E GOVERNO**

Telefones: (65) 3613-7593 / 7129 / 7692 / 7186

e-mail: [secex-receita@tce.mt.gov.br](mailto:secex-receita@tce.mt.gov.br)

---

MARIA DAS DORES SILVA MODESTO  
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO  
COORDENADORA DA EQUIPE TÉCNICA