



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

RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO N°	:	176575/2017
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUENA
CNPJ	:	24.950.461/0001-93
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
ORDENADOR DE DESPESAS	:	SANDRA JOSY LOPES DE SOUZA
RELATOR	:	LUIZ HENRIQUE LIMA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO	:	JURUENA
NÚMERO DA O.S.	:	11999/2018
AUDITORA	:	TANIA BANDIERA TORRES PIANTA



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	3
2. ANÁLISE DA DEFESA.....	4
3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES	29
4. CONCLUSÃO	30
4.1. RESULTADO DA ANÁLISE.....	30
4.2. NOVAS CITAÇÕES.....	31



1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de defesa apresentada pela Senhora Sandra Josy Lopes de Souza, referente às irregularidades apontadas no Relatório Preliminar sobre as Contas Anuais de Governo do Município de Juruena, exercício de 2017.

O Relatório Preliminar sobre as Contas Anuais de Governo do Município de Juruena foi emitido em 14/06/2018 (Doc. Digital nº 108275/2018) e a gestora foi citada, por intermédio do Ofício nº 732/2018, em 25/06/2018. Sendo que, em 13/07/2018, por meio do Ofício GPSJLS nº 279/2018, a defesa da gestora foi recebida neste Tribunal, registrada sob o protocolo nº 245950 (Doc. Digital nº 125979/2018).

Ato seguinte, o Relator encaminhou à Secex de Receita e Governo pedido de diligência requerendo manifestação quanto à incidência ou não de valores, referentes às despesas contratuais de prestação de serviços médicos e de nutricionistas, não computados na base de cálculo do percentual da despesa com pessoal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise das informações solicitadas pelo Relator foi realizada pela Secex Receita e Governo que concluiu pelo descumprimento do limite de gastos com pessoal, sendo necessária nova citação da Prefeita Municipal para que apresentasse suas manifestações de defesa referente a esse descumprimento.

Dessa forma, a defesa foi novamente citada para manifestar-se acerca das irregularidades apontadas no relatório técnico complementar (Doc. Digital nº 149950/2018), sendo que a gestora, por meio do Ofício GPSJLS nº 335/2018 (Doc. Digital nº 178833/2018), reiterou a defesa apresentada anteriormente.

Isto posto, passa-se a análise das argumentações e documentos apresentados pela defesa.



2. ANÁLISE DA DEFESA

Segue a análise dos achados de auditoria classificados conforme a Resolução nº 17/2010 do TCE/MT que constituíram a conclusão do Relatório Preliminar e Relatório Complementar em obediência ao princípio do contraditório e ampla defesa.

1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Juruena, no valor de R\$ 14.383.621,00, correspondendo ao percentual de 57,09% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 25.196.217,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

1.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Juruena, no valor de R\$ 15.155.821,20, correspondendo ao percentual de 60,15% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 25.196.217,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III, “a”, do art. 19 da LRF.

Manifestação da Defesa

A defesa alega que as divergências de entendimentos deste Tribunal de Contas confundem os jurisdicionados para realizar a apuração e programação de gastos com pessoal, com risco de prejudicar o planejamento orçamentário.

Dessa forma, considera que a dedução da receita corrente líquida do Município de Juruena, no montante de R\$ 1.414.850,25, referente à receita de aplicação financeira do RPPS, com base na Resolução de Consulta TCE-MT nº 19/2017, deve ser desconsiderada



por este Tribunal, uma vez que ocorreu no curso do exercício e não poderia ser cobrado do jurisdicionado para o exercício de 2017.

Sendo assim, entende que a receita corrente líquida ficaria em R\$ 26.611.067,84, elevando o limite de gastos de pessoal do Poder Executivo para R\$ 14.369.976,63, equivalente a 54% da RCL, sobrando o valor de R\$ 83.329,91, acima do valor apurado no relatório preliminar, que foi de R\$ 14.286.646,72.

Discorre ainda sobre outros fatos que considera que não deve incidir sobre a folha de pagamento, e, portanto, devem ser excluídos das despesas totais com pessoal do Município, a saber: plantões médicos, indenizações por insalubridade, periculosidade, licença-prêmio indenizada e férias vencidas indenizadas e salário maternidade.

Sobre os plantões médicos a defesa justifica que a Lei Federal nº 11.907/09 prescreve em seu art. 304 que o adicional por plantão médico hospitalar não se incorpora aos vencimentos, à remuneração, nem aos proventos de aposentadoria ou pensão e não é base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagem. Assim, entende que as despesas com plantões médicos, no montante de R\$ 652.626,44, devem ser excluídas do índice de gastos com pessoal.

Outras despesas que acredita que não devem ser computadas nos gastos com pessoal são aquelas pagas a título de indenização por insalubridade, razão pela qual requer que seja excluído do cálculo o montante de R\$ 723.496,78.

Ainda justifica que as despesas pagas a título de periculosidade, no total de R\$ 5.121,05, de licença-prêmio indenizada e férias vencidas indenizadas, no montante de R\$ 138.554,63, também devem ser excluídas do cálculo com pessoal, uma vez que seriam verbas indenizatórias.

Considera também que as despesas empenhadas na categoria 3.1.90.11.01.00, no valor de R\$ 19.570,63, devem ser excluídas do cálculo de despesas com pessoal, pois foram pagas a título de salário maternidade, e, apesar de ter sido incluída na folha de



pagamento, são compensadas pelo INSS, quando do pagamento da guia mensal do INSS, sendo o mesmo procedimento adotado no caso do salário família.

Alega que tais entendimentos foram proferidos em alguns julgados desta Corte de Contas e cita os processos nº 7.464-0/2010 e 8.169-8/2016.

Dessa forma, entende que, considerando as deduções requeridas, no total de R\$ 1.539.369,53, as despesas com pessoal do executivo totalizaram R\$ 12.750.277,19, equivalente a 50,60% da RCL de R\$ 25.196.217,59, que somadas ao Legislativo atingiram 53,66%, estando dentro dos limites estabelecidos na LRF.

Por fim, requer que a irregularidade seja considerada sanada, uma vez que os serviços foram prestados e não houve desperdício de recursos públicos. Ademais, solicita a aplicação da razoabilidade, uma vez que não houve má-fé ou dolo por parte da Administração Municipal e afirma que adotou condutas necessárias para redução da folha de pagamento durante o exercício, bem como, nos casos pertinentes, realizou processo seletivo simplificado nas contratações por excepcional interesse público.

Análise da Defesa:

De início, ressalta-se que a gestora não apresentou nova defesa quanto às alterações realizadas no achado 1.1 e a inclusão do achado 1.2, efetuadas pelo relatório complementar, uma vez que, na oportunidade da nova citação, somente reiterou as contestações já apresentadas.

A defesa discorda do apontamento e alega que o limite de despesa com pessoal apresentado no relatório técnico foi ultrapassado em razão da inclusão no cômputo dos gastos com pessoal de despesas que não deveriam ser incluídas na base de cálculo, sendo elas: plantões médicos, indenizações por insalubridade, periculosidade, licença-prêmio indenizada e férias vencidas indenizadas e salário maternidade, bem como da exclusão das receitas provenientes dos rendimentos de aplicações do RPPS, na RCL.



Passa-se a análise individualizada de cada item apresentado pela defesa.

Plantões Médicos

Quanto aos plantões médicos, o defendente alega que essas despesas não devem ser computadas como Gastos com Pessoal por ser de caráter indenizatório, de acordo com o art. 304 da Lei Federal nº 11.907/09.

O artigo 304 da Lei Federal nº 11.907/09 trata do ADICIONAL POR PLANTÃO HOSPITALAR – APH no âmbito dos hospitais universitários geridos pelo Ministério da Saúde e prescreve que: “O APH não se incorpora aos vencimentos, à remuneração nem aos proventos da aposentadoria ou pensão e não servirá de base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagem”.

O referido artigo demonstra a preocupação do legislador em tentar impedir vinculações do APH para outros fins, tais como a caracterização do adicional como sendo de recebimento habitual e permanente, o que poderia gerar eventuais pedidos de incorporações ou incidir no décimo terceiro salário e férias.

Importante observar que o artigo 304 não pode ser aplicado isoladamente, pois existem outros dispositivos na Lei Federal nº 11.907/09 que explicam todo o seu contexto normativo, a exemplo cita-se os parágrafos do artigo 301 e o artigo 302, que deixa claro o caráter de remuneração do APH pela prestação de serviços complementares:

Art. 301. Para os efeitos deste Capítulo, cada plantão terá duração mínima de 12 (doze) horas ininterruptas. (Regulamento)

§ 1º O servidor deverá cumprir a jornada diária de trabalho a que estiver sujeito em razão do cargo de provimento efetivo que ocupa, independentemente da prestação de serviços de plantão.

§ 2º As atividades de plantão não poderão superar 24 (vinte e quatro) horas por semana.

§ 3º O servidor escalado para cumprir plantão de sobreaviso deverá atender prontamente ao chamado do hospital e, durante o período de espera, não deverá praticar atividades que o impeçam de comparecer ao serviço ou retardem o seu comparecimento, quando convocado.



§ 4º O servidor ocupante de cargo de direção e função gratificada em exercício nos hospitais universitários e unidades hospitalares referidas neste Capítulo poderá trabalhar em regime de plantão, de acordo com escala previamente aprovada, fazendo jus ao APH, de acordo com o nível de escolaridade de seu cargo efetivo.

Art. 302. O servidor que prestar atendimento no hospital durante o plantão de sobreaviso receberá o valor do plantão hospitalar proporcionalmente às horas trabalhadas no hospital, vedado o pagamento cumulativo.

(grifou-se)

Ademais, verifica-se que o Decreto nº 7.186/2010, que regulamentou a Lei nº 11.907/09, tem esse mesmo entendimento ao estabelecer, inclusive, a necessidade do registro de ponto eletrônico para o controle da frequência dos prestadores de serviços:

Art. 16. Os Hospitais de que trata o art. 1º estabelecerão controle, preferencialmente eletrônico, das horas trabalhadas em regime de plantão hospitalar e correspondentes ao atendimento no hospital durante o plantão de sobreaviso.

Portanto, percebe-se que de acordo com os dispositivos supracitados o APH tem caráter de remuneração por efetivos serviços prestados complementares e/ou extraordinários, podendo ser pago, inclusive, de forma proporcional às efetivas horas trabalhadas e sujeitando-se ao controle de frequência.

Além disso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal, ao liberar os créditos orçamentários para o pagamento do APH pelo Ministério da Saúde, reconhece o caráter remuneratório da despesa quando dispõe que a classificação orçamentária dos gastos deve ocorrer na Natureza de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, conforme se depreende do seguinte ato normativo ministerial:

PORTARIA Nº 138, DE 2 DE MAIO DE 2014

A MINISTRA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 6º do Decreto nº 7.186, de 27 de maio de 2010, resolve:

Art. 1º Ficam estabelecidos para o Ministério da Saúde, conforme disposto no Anexo a esta Portaria, os valores máximos a serem despendidos com o Adicional por Plantão Hospitalar (APH), de que trata a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, no primeiro e segundo semestres de 2014, no âmbito dos hospitais a ele vinculados.

§ 1º Do valor semestral a que se refere o caput deverão ser deduzidas as



despesas com o pagamento do adicional pela prestação de serviço extraordinário de que trata o inciso V do art. 61 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, realizadas no âmbito dos hospitais vinculados ao Ministério da Saúde no período em que for despendido o recurso estabelecido.

§ 2º O Ministério da Saúde estabelecerá quantitativos máximos de plantões e de horas de prestação de serviço extraordinário por unidade hospitalar sob sua supervisão, compatíveis com o valor máximo fixado no caput para cada semestre.

Art. 2º As despesas decorrentes da concessão do APH deverão se comportar dentro dos limites das dotações orçamentárias de "Pessoal e Encargos Sociais" consignadas ao Ministério da Saúde.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. (grifou-se)

Outrossim, de acordo com a decisão constante do item 13.55, do Boletim de Jurisprudência, p. 68, as despesas com plantões médicos integram o cálculo de gastos com pessoal, uma vez que evidencia uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho, possuindo caráter remuneratório, conforme a seguir transcrito:

13.51) Pessoal. Despesa com pessoal (art. 18, LRF). Plantões Médicos.

As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e, portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público. (Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 121/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº 25.902-0/2015).

Se o plantão médico for objeto de contratação de prestação de serviços, com base na lei 8.666/93, não deixa de ser remuneratório e inclui-se na DTP por força do artigo 18, § 1º, da LRF.

Portanto, não devem ser excluídos do gasto com pessoal as despesas com serviços médicos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal de Contas, constante do item 13.88, do Boletim de Jurisprudência, p. 74, a seguir transcrito:



13.88) Pessoal. Terceirização de serviços médicos. Substituição de Servidores. Plantões. Inclusão no limite de despesas com pessoal.

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificadas no orçamento como “outras Despesas de Pessoal” e não “Outros serviços de Terceiros”. (Contas Anuais de Governo, Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/10/2017. Processo nº 8.448-4/2016).

Desse modo, constata-se que os plantões médicos não se caracterizam como uma espécie de verba de natureza indenizatória, pois se tratam de uma retribuição pecuniária pela prestação de um serviço médico (*propter laborem*). Assim, quando um médico (efetivo ou contratado temporário) realiza um plantão está prestando um serviço para a Administração em caráter normal (se a jornada do servidor efetivo for organizada em plantões ao invés de jornada normal semanal), complementar ou extraordinário (se o plantão ocorrer além da jornada normal do servidor efetivo ou se for a unidade de medida da contratação temporária), recebendo uma contraprestação remuneratória correspondente, não havendo, assim, nenhum reembolso de despesas que o médico eventualmente tenha incorrido para o desempenho do serviço.

Sendo assim, não há o que se falar em exclusão do valor de R\$ R\$ 652.626,44, requerido pela defesa, do cômputo das despesas com pessoal.

Pelo exposto, não são procedentes os argumentos da defesa para este item.

Despesas pagas a título de indenização por insalubridade, periculosidade, licença prêmio e férias.

A defesa alega ainda que deveriam ser excluídas das despesas com pessoal as indenizações por insalubridade, periculosidade, licença-prêmio indenizada e férias vencidas indenizadas por também entender terem caráter indenizatório.



As despesas de caráter indenizatório não devem ser computadas nas despesas totais de pessoal, tem que ser consideradas para tal fim somente as de caráter remuneratório, nos termos do art. 18 da LRF.

De acordo com a Resolução de Consulta nº 05/2011 e do Acórdão nº 2.379/2002, deste Tribunal de Contas, as verbas de natureza indenizatória não devem ser incluídas no cômputo da despesa com pessoal, conforme segue:

Resolução de Consulta nº. 05/2011

“SERVIDORES DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. PESSOAL. REMUNERAÇÃO. DISTINÇÃO ENTRE REMUNERAÇÃO, VENCIMENTOS E VENCIMENTO.

Parcelas que compõem os institutos de vencimento, vencimentos e remuneração podem variar conforme definição prevista em cada lei específica, porém, em termos gerais, tais institutos podem ser conceituados da seguinte forma: a) Vencimento é a retribuição pecuniária básica pelo exercício de cargo ou emprego público, com valor fixado em lei; b) Vencimentos (no plural), ou remuneração em sentido estrito, é a soma do vencimento básico com as vantagens pecuniárias permanentes relativas ao cargo ou emprego público; e, c) Remuneração, em sentido amplo, é o gênero no qual se incluem todas as demais espécies de remuneração, compreendendo a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, **com exceção das verbas de caráter indenizatório.**(grifou-se)

Acórdão nº 2.379/2002.

Despesa. Limite. Despesa com pessoal. Inclusão de gastos de natureza remuneratória. **As despesas com pessoal compreendem aquelas de caráter remuneratório, não se incluindo as de natureza indenizatória.** (...) (grifou-se)

Dessa forma, serão analisados os itens apresentados pela defesa para verificar se possuem caráter indenizatório ou remuneratório:

1. Indenização por insalubridade e periculosidade

A defesa alega que devem ser retirados dos gastos de pessoal os pagamentos a título de indenização por insalubridade, no montante de R\$ 723.496,78, e as despesas pagas a título de periculosidade, no total de R\$ 5.121,05.



No Manual de Demonstrativo Fiscal, 7ª edição, fls. 486 a 487, consta que os adicionais de insalubridade e periculosidade são considerados parcelas remuneratórias inseridas no conceito de DTP:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

1. Despesa Bruta com Pessoal

(...)

Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União: (grifou-se)

Rubrica do Gasto	Definição do Gasto
Adicional de Insalubridade	Despesas com remuneração de servidores em atividade em locais insalubres.
Adicional de Periculosidade	Despesas com remuneração de servidores que exercem atividades perigosas.

Desta forma, tanto o adicional de insalubridade quanto o de periculosidade estão abrangidos no conceito de DTP, portanto, não merecem acolhimento os argumentos da defesa para este item.

2. Licença prêmio e férias vencidas indenizadas

O defendente entende que deve ser excluído dos gastos com pessoal, o montante de R\$ 138.554,63, pago a título de licença prêmio indenizada e férias vencidas indenizadas, por se tratar de verbas de caráter indenizatório.



Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, 7ª edição, aplicado à União, Distrito Federal e Municípios as férias e licença prêmio indenizadas para servidores em exercício, têm natureza remuneratória, (p. 519):

(...) Para fins de dedução da despesa bruta, **a indenização por férias e por licença prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão** e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em “Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária”.

A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício é espécie remuneratória, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo e ser registrada no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, pois tem caráter remuneratório e permanente, não podendo, dessa forma, ser deduzida. (grifou-se)

Outrossim, de acordo com a Resolução de Consulta TCE-MT nº 53/2010 “O pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias e abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade deve ser computado na despesa com pessoal”.

Portanto, as indenizações por férias e licença prêmio devem ser excluídas do cálculo do gasto com pessoal no caso de rescisão trabalhista e não na folha de pagamento mensal. Dessa forma, os argumentos do defendente não merecem acolhimento, uma vez que as indenizações pagas a título de férias e licença prêmio não gozadas tem natureza remuneratória, assim, devem compor a DTP.

Pelo exposto, não deve ser retirado do cômputo das despesas com pessoal o valor de R\$ 138.554,63, conforme requerido pela defesa, não prosperando as justificativas do defendente para este item.

Salário Maternidade



A defesa considera também que as despesas empenhadas na categoria 3.1.90.11.01.00, no valor de R\$ 19.570,63, devem ser excluídas do cálculo de despesas com pessoal, pois foram pagas a título de salário maternidade, e, apesar de ter sido incluída na folha de pagamento, são compensadas pelo INSS, quando do pagamento da guia mensal do INSS, assim como o salário família.

No caso do custeio do Salário Maternidade com recursos do Tesouro ou com recursos previdenciários vinculados, o Manual de Demonstrativo Fiscal, 7ª edição, fls. 486 a 490, assim dispõe:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais. (grifou-se)

1. Despesa Bruta com Pessoal

(...)

Apresenta-se abaixo lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, com base nas rubricas de gastos da União: (grifou-se)

Rubrica do Gasto	Definição do Gasto
Salário-Maternidade	Despesas com salário-maternidade, devido à segurada gestante, durante o período de licença gestante previsto em lei.

Importante observar que o salário maternidade tem natureza jurídica de benefício previdenciário de caráter remuneratório. Esse foi o entendimento do Superior Tribunal de Justiça em decisão de julgamento de Recurso Repetitivo:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS ESPECIAIS. TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA A CARGO DA EMPRESA. REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. DISCUSSÃO A RESPEITO DA INCIDÊNCIA OU NÃO SOBRE AS SEGUINTE VERBAS: TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS; SALÁRIO MATERNIDADE; SALÁRIO PATERNIDADE; AVISO PRÉVIO INDENIZADO; IMPORTÂNCIA PAGA NOS QUINZE DIAS QUE ANTECEDEM O AUXÍLIO-DOENÇA.



(...)

1.3 Salário maternidade.

O salário maternidade tem natureza salarial e a transferência do encargo à Previdência Social (pela Lei 6.136/74) não tem o condão de mudar sua natureza. Nos termos do art. 3º da Lei 8.212/91, "a Previdência Social tem por fim assegurar aos seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, por motivo de incapacidade, idade avançada, tempo de serviço, desemprego involuntário, encargos de família e reclusão ou morte daqueles de quem dependiam economicamente". **O fato de não haver prestação de trabalho durante o período de afastamento da segurada empregada, associado à circunstância de a maternidade ser amparada por um benefício previdenciário, não autoriza conclusão no sentido de que o valor recebido tenha natureza indenizatória ou compensatória, ou seja, em razão de uma contingência (maternidade), paga-se à segurada empregada benefício previdenciário correspondente ao seu salário, possuindo a verba evidente natureza salarial.** Não é por outra razão que, atualmente, o art. 28, § 2º, da Lei 8.212/91 dispõe expressamente que o salário maternidade é considerado salário de contribuição. Nesse contexto, a incidência de contribuição previdenciária sobre o salário maternidade, no Regime Geral da Previdência Social, decorre de expressa previsão legal.

(...)

(REsp 1230957/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/02/2014, DJe 18/03/2014) (grifou-se)

Dessa forma, verifica-se que o Salário Maternidade é espécie remuneratória de natureza salarial e, como regra geral, deve ser considerado no câmputo da Despesa Total com Pessoal - DTP.

Nos casos em que a beneficiária do Salário Maternidade for filiada ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (INSS), a discussão resta simplificada, tendo em vista que os benefícios serão suportados diretamente por recursos do regime geral (INSS), não havendo que se falar em inclusão, dedução ou não câmputo desses benefícios no agregado de Despesa Total com Pessoal previsto no art. 18 da LRF, tendo em vista que as despesas correspondentes são contabilizadas/apropriadas naquele regime.

Nesse contexto, registra-se que quando o Salário Maternidade for custeado por regimes previdenciários (RPPS ou RGPS), os respectivos valores não devem ser contabilizados como despesas do empregador. Isso porque, o registro contábil da folha de pagamento deve contabilizar o Salário Maternidade apenas de forma extra orçamentária, pois o respectivo valor será compensado com as contribuições devidas ao regime previdenciário.



No caso do RGPS, especificamente, há uma espécie de substituição previdenciária especial, pois o ente federado antecipa o pagamento do Salário Maternidade à beneficiária (isso ocorre normalmente na folha de pagamento) e, quando do recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS (de servidores a parte patronal), há uma compensação dos valores (compensação autorizada pelos artigos 62 e 62-A da Instrução Normativa RFB nº 1.717/2017).

Sendo assim, o valor de R\$ 19.570,63, pago a título de salário maternidade não deve ser excluído do cálculo de despesas com pessoal, pois, conforme informado pela própria defesa, apesar de ter sido incluído na folha de pagamento, é compensado pelo INSS.

Pelo exposto, não merece acolhimento os argumentos da defesa para este item.

Exclusão das receitas provenientes dos rendimentos de aplicações do RPPS

Quanto à exclusão das receitas provenientes dos rendimentos de aplicações do RPPS, o defendente discorda da aplicação da Resolução de Consulta nº 19/2017-TCE-MT e solicita que o valor de R\$ 1.414.850,25 integre a composição dos cálculos da Receita Corrente Líquida, que passaria de R\$ 25.196.217,59 para R\$ 26.611.067,84.

Conforme apresentado no Quadro 3.2 - Receita Corrente Líquida (RCL), Anexo 3- Receita do Relatório Técnico Preliminar, (Doc.108275/2018, fls. 56/57) foi expurgado do cálculo para determinação do montante da RCL, o valor de R\$ 1.414.850,25, referente às receitas oriundas dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS do Município de Juruena, em virtude do 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.



Impende 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 cálculo total da RCL, seja por definição quanto a sua dedução ou por configurar duplicidade de receitas (não cálculo). Por consequência, os rendimentos de aplicação financeira dos recursos do RPPS também não integram o cálculo total da RCL, uma vez que são valores acessórios atrelados aos principais.

Portanto, 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 (conforme 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.

Por outro lado, 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, conforme 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 prejulgamento 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 Juruena => 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\$ 1.113.525,69, portanto, a parcela a ser expurgada no cálculo da RCL em 2017 é de R\$ 301.324,56, 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\$ 31.215.874,51
(-) Deduções da Receita Corrente	-R\$ 50.814,54
= Total de receitas correntes - menos deduções	R\$ 31.165.059,97
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	-R\$ 787.426,02
(-) Receita da compensação financeira entre regimes previdenciários	-R\$ 2.232,23
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB	-R\$ 3.143.649,68
(-) Dedução IRRF – (Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016)	-R\$ 620.684,20
(-) Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Res. Consulta TCE/MT nº 19/2017) (Receitas dos meses de setembro a dezembro de 2017)	-R\$ 301.324,56
(=) RCL	R\$ 26.309.743,28



Pelo exposto, foram acolhidos parcialmente os argumentos da defesa, sendo assim, retifica-se o cálculo dos limites de despesas com pessoal para os percentuais demonstrados no quadro abaixo:

Descrições	Situação da Análise da Defesa	Valores
Receita Corrente Líquida – RCL – Poder Executivo		
RCL apurada no Quadro 3.2 do Relatório Preliminar	-	R\$ 25.196.217,59
(+) Acréscimos requeridos pela Defesa	-	-
Resolução 19/2017 – Receita financeira do RPPS	Acolhida parcial	R\$ 1.113.525,69
RCL Ajustada (A)	-	R\$ 26.309.743,28
Despesas Totais com Pessoal – DTP – Poder Executivo		
DTP apurada no Quadro 9.5 do Relatório Complementar (Doc. nº 159552/2018, fls. 03/04) Poder Executivo	-	R\$ 14.383.621,00
(-) Deduções requeridas pela Defesa	-	-
Plantões Médicos	Não acolhida	0,00
Adicional de Insalubridade	Não acolhida	0,00
Adicional de Periculosidade	Não acolhida	0,00
Férias vencidas	Não acolhida	0,00
Licença prêmio indenizadas	Não acolhida	0,00
Salário Maternidade	Não acolhida	0,00
DTP Ajustada (B)	-	R\$ 14.383.621,00
Limite percentual das despesas com pessoal do Poder Executivo (C) = (B/A) x100 %	-	54,67%
Limite Máximo do Poder Executivo	-	54,00%
Despesas Totais com Pessoal – DTP – Poder Legislativo		
DTP apurada no Quadro 9.5 do Relatório Preliminar (Poder Legislativo)	-	R\$ 772.200,20
Total DTP do Poder Legislativo (D)	-	R\$ 772.200,20
Limite percentual das despesas com pessoal do Poder Legislativo (E) = (D/A) x100 %	-	2,93%
Limite Máximo do Poder Executivo	-	6,00%
Total da DTP do Município (F) = (B+D)	-	R\$ 15.155.821,20
Limite percentual das despesas com pessoal do Município (G) = (F/A) x100 %	-	57,60%
Limite Máximo para o Município	-	60,00%

Além disso, devem ser ajustados os Quadros 9.3 e 9.4 do Anexo 9 – PESSOAL do relatório técnico complementar (Doc. 159552/2018, fls. 3) contemplando esse novo valor da Receita Corrente Líquida para apuração dos cumprimentos dos limites legais.



Assim, após a análise das razões de defesa, o Poder Executivo do Município de Juruena, em 2017, aplicou 54,67% da RCL nas despesas com pessoal, extrapolando o limite inciso III, “b”, do art. 20, da LRF.

Sendo assim, permanece a irregularidade com alteração da redação do achado, passando a constar:

1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Juruena, no valor de R\$ 14.383.621,00, correspondendo ao percentual de 54,67% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 26.309.743,28). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

Situação da Defesa: MANTIDA.

1.2) Realização de despesas com pessoal do Município de Juruena, no valor de R\$ 15.155.821,20, correspondendo ao percentual de 60,15% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 25.196.217,59). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III, “a”, do art. 19 da LRF.

Após a análise das razões de defesa realizada no item 1.1, concluiu-se que o Poder Executivo do Município de Juruena, em 2017, aplicou 54,67% da RCL nas despesas com pessoal, e, considerando o percentual aplicado pelo Poder Legislativo, o Município aplicou 57,60% da RCL, não extrapolando o limite previsto no artigo 19, inciso III, da LRF, portanto, fica sanada a irregularidade.

Situação da Defesa: SANADA

2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02. Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b” e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, “b”, da Lei 4.320/1964).



2.1) Realização de despesa maior do que a arrecadação de receita - Déficit da Execução Orçamentária.

Manifestação da Defesa:

A defesa concorda que o município de Juruena arrecadou, no exercício de 2017, o total de R\$ 25.976.193,72 e teve o montante de R\$ 26.319.845,59 de despesas realizadas, gerando um resultado orçamentário negativo de R\$ 343.651,87.

Entretanto, alega que quociente do Resultado da Execução Orçamentária, que é obtido pela divisão da receita orçamentária arrecada pela despesa orçamentária empenhada, está em desacordo com a Orientação Normativa do Comitê Técnico nº 004/2012, § 1º, I do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64, a Resolução de Consulta nº 10/2013 e a Resolução Normativa nº 43/2013, tendo em vista que não considerou no cálculo o valor de R\$ 2.019.754,31, referente ao superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016.

Dessa forma, justifica que, somando ao valor da receita orçamentária arrecadada o superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 2.019.754,31, o Resultado da Execução Orçamentária passaria de 0,986 (déficit orçamentário) para 1,063 (superávit orçamentário).

Acrescenta que esse entendimento já foi aceito pelo Ministério Público de Contas de Mato Grosso nas Contas de Governo do exercício de 2012 do Município de Cuiabá, no processo nº 7.606-6/2014 e no processo 35351/2014.

Considera ainda que a correta e mais justa apuração deve ocorrer levando em consideração os valores das despesas liquidadas, porque o simples ato de empenhar não significa que está realizando uma despesa, afirmando que esse é o entendimento emitido no processo nº 10.177-0/2013.



Sendo assim, entende que, considerando somente as despesas liquidadas do Executivo em 2017, no montante de R\$ 24.708.195,11, somando os R\$ 1.281.617,43 do Legislativo, e com a arrecadação de R\$ 25.976.193,72, houve superávit de R\$ 13.618,82. Justifica se acrescentar o superávit financeiro de R\$ 2.019.754,31 ficou um total de R\$ 2.033.373,13 disponível.

Por fim, requer que o apontamento seja desconsiderado.

Análise da Defesa:

O item 6, do Anexo Único da Resolução Normativa nº 43/2013 deste Tribunal, estabelece que:

6. Para fins de apuração do Resultado da Execução Orçamentária, deve-se considerar juntamente com a receita arrecadada no exercício **o valor do superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior** utilizado para abertura ou reabertura de créditos adicionais. (grifou-se)

Sendo assim, quando é aberto crédito adicional tendo como fonte o superávit financeiro do exercício anterior, este é considerado no Quadro 4.1 – RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (Doc. nº 108275/2017, fls. 58), nos termos da Resolução nº 43/2013.

No entanto, o Gestor não abriu créditos adicionais usando o superávit financeiro do exercício anterior, portanto, as justificativas da defesa não procedem, uma vez que a receita poderia ter sido ajustada com base nos créditos adicionais abertos/reabertos, mediante o uso da fonte superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2016, mas esse não foi o procedimento adotado pelo Município.

Outrossim, não merece acolhimento o argumento de que deve ser considerado os valores das despesas liquidadas, tendo em vista que o referido procedimento afronta o item 1, do Anexo Único da Resolução nº 43/2013, que traz a seguinte definição para resultado da execução orçamentária: “diferença entre a receita orçamentária executada (arrecadada) no período e a despesa orçamentária executada (empenhada) no período” grifou-se.



Pelo exposto, considerando que as justificativas apresentadas não afastam o apontamento, fica mantida a irregularidade.

Situação da Defesa: MANTIDA.

- 3) DB14 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVE_14.** Não-retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores (art. 11 da Lei nº 101/2000).

3.1) Concessão de renúncia de receita sem atender as exigências estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Manifestação da Defesa:

A defesa aduz que o município de Juruena vem adotando providências contínuas de recuperação de receita, por consequência, teve aumento das inscrições das receitas tributárias relativas à cobrança dos créditos tributários, bem como a crescente arrecadação dos impostos e taxas municipais.

Alega que o município tem ultrapassado as previsões orçamentárias não só de arrecadação dos tributos municipais, como também da recuperação de receita.

Esclarece que os valores previstos de descontos de receitas contidas na Lei Municipal nº 1.130/2017, dos créditos tributários inscritos em dívida ativa compreendendo os exercícios de 2012 a 2016 foram devidamente considerados dentro do planejamento, não tendo afetado a estimativa da receita, nem as metas de resultados fiscais previstas.

Destaca que devido a ineficiência da gestão anterior, foram encontradas várias irregularidades tais como: ausência de indicação de valores cancelados ou prescritos nas gestões anteriores, imprecisão do cadastro imobiliário com divergência dos valores



lançados como cobranças de IPTU, ausência dos cancelamentos dos valores lançados por incorreções ou duplicidades ou por incidência de ITR.

Sendo assim, alega que a maneira que a Administração encontrou para efetuar as cobranças foi por meio de benefício e incentivo fiscal, com a finalidade de evitar prescrições e renúncia de receita pelo erário municipal, bem como pela impossibilidade do Município de realizar cobranças judiciais dos créditos com valores ínfimos, por conta do disposto no Provimento nº 19/2007 da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso.

Dessa forma, considera que a Lei nº 1.130/2017 é mais eficaz para o recebimento dos créditos tributários do que as execuções fiscais tradicionais. Entende que o artigo 14 da LRF trouxe inovação sobre a cobrança de valores antieconômicos ao estabelecer que o cancelamento de débitos cujo montante seja inferior aos custos de cobrança não necessita de estimativa do impacto orçamento-financeiro.

Argumenta que continuam sendo feitas as cobranças por vias administrativa, fato que interrompe o cômputo do prazo prescricional.

Alega ainda que as execuções fiscais não têm sido muito eficazes para a adimplência dos contribuintes, além de onerar o município com os custos das demandas judiciais.

Análise da Defesa:

Primeiramente, registra-se que será necessário fazer a adequação da classificação da irregularidade em relação ao achado apontado no relatório preliminar, passando de DB 14 para DB 12, conforme transcrita abaixo:

DB 12. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_12. Concessão de benefícios administrativos ou fiscais em desconformidade com a legislação (art. 14 da Lei Complementar 101/2000; Resolução Normativa TCE nº 01/2003).



A adequação faz-se necessária uma vez que o achado trata da concessão de renúncia de receita sem atender as exigências estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e a classificação DB12 é a mais apropriada para o referido achado.

Importante ressaltar que a defesa foi devidamente apresentada em relação ao achado do relatório preliminar (Doc. 108275/2018, fls. 22), no qual foi apontado que a Lei Municipal nº 1.130/2017 concedeu:

(...) anistia de multa, juros e correções monetárias incidentes sobre os créditos tributários inscritos em dívida ativa já lançados e pendentes de pagamentos referente ao Exercício de 2012 a 2016 sem apresentar:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

II - demonstrativo de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou

III - estar acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Verifica-se que as omissões apontadas afrontam o artigo 14 da LRF, bem como a Resolução de Consulta TCE-MT nº 20/2015:

Resolução de Consulta nº 20/2015 – TP (DOC, 04/12/2015). Tributação. Incentivos ou benefícios fiscais. Renúncia de receitas.

1. A concessão, ampliação ou renovação de incentivos ou benefícios fiscais, dos quais decorram renúncia de receitas, devem obediência às seguintes regras:

a) concessão por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para o deferimento do benefício, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício (artigo 150, § 6º, da CF/88);

b) apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (artigo 14, caput, da LRF);

c) atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, considerando o respectivo impacto orçamentário financeiro na elaboração do Anexo de Metas Fiscais (artigo 14, caput, c/c o artigo 4º, §§ 1º e 2º, V, da LRF); e,

d) atendimento a uma das seguintes condições: d.1) demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita na Lei Orçamentária Anual – LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (artigo 14, I, da LRF); ou, d.2) a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receita, por meio de aumento de receita proveniente da



elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, vigorando os respectivos incentivos ou benefícios fiscais somente a partir de quando implementadas essas medidas de compensação (artigo 14, II, c/c o § 2º, da LRF).

2. Atingidos os limites de renúncia de receitas fixados na LDO e na LOA para um exercício financeiro em curso, estes não poderão ser ampliados dentro desse mesmo exercício, tendo em vista que não é possível modificar a estimativa de receitas já prevista em lei orçamentária vigente e que a implementação da condição alternativa prevista no inciso II, do artigo 14, da LRF submete-se ao princípio constitucional da anterioridade da lei tributária consignado no artigo

150, III, “b”, da CF/88.

3. Havendo a revogação de uma lei ou ato de concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos já foram considerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e na estimativa de receitas da LOA do exercício financeiro em curso, os limites de renúncia fiscal correspondentes poderão ser aproveitados para dar suporte a outra lei ou ato concessivo de incentivos fiscais, desde que:

a) os novos incentivos ou benefícios fiscais se refiram à mesma espécie tributária daqueles revogados; e,

b) sejam limitados ao saldo remanescente previsto na LDO e na LOA correspondente aos incentivos fiscais revogados. (grifou-se)

Cabe observar que o art. 14 da LRF estabelece que a autorização para concessão de benefícios fiscais deve estar acompanhada do respectivo estudo do impacto orçamentário financeiro (alínea “c” da RC 20/2015). Este estudo de impacto não foi elaborado e considerado quando da confecção do Anexo de Metas Fiscais, conforme se verifica dos documentos encaminhados no Sistema Aplic (2017 => Prefeitura de Juruena => Prestação de Contas = Documentos LDO).

Ressalta-se que a autorização constante do artigo 30 da Lei Municipal nº 1100/2016 (LDO-2017) trata-se de previsão genérica e abstrata, não contemplando sequer valores máximos para concessão de benefícios fiscais.

Ademais, nos documentos que acompanham a Lei Municipal nº 1106/2016 (LOA-2017), conforme Sistema Aplic, não constou a estimativa das deduções de receitas provenientes da anistia concedida pela Lei Municipal nº 1130/2017.

Salienta-se que quaisquer das espécies de renúncia de receitas (anistias, remissões, créditos presumidos, isenções e etc.) concedidas devem ser estimadas/quantificadas e demonstradas na Lei do Orçamento, observados os termos da respectiva LDO.



Ante o exposto, considera-se que as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanar o apontamento, portanto, fica mantido o achado e alterada a classificação da irregularidade para DB12.

Situação da Defesa: MANTIDA.

- 4) NB14 DIVERSOS_GRAVE_14.** Inexistência de previsão de recursos necessários ao funcionamento, remuneração do Conselho tutelar, bem como para a formação continuada de seus conselheiros tutelares na Lei Orçamentária Anual (Parágrafo único do art. 134, Lei 8.069/1990).

4.1) Ausência de destinação de recurso aos conselhos municipais.

Manifestação da defesa

A defesa alega que o Município de Juruena possui recursos disponíveis para execução e funcionamento do Conselho Tutelar, de acordo com o PPA – Plano Plurianual do Município, aprovado pela Lei nº 1135/2017, na LDO/2018 e na LOA/2018.

Destaca que conforme Portaria nº 17, de 11/01/2016, o Município de Juruena possui 05 conselheiros tutelares e durante o exercício de 2017 foram aplicados recursos necessários para a manutenção e o aperfeiçoamento do Conselho Tutelar do Município, portanto, requer a desconsideração do apontamento.

Análise da defesa

A defesa informa que nas peças de planejamento para o exercício de 2018 foram destacados recursos para o Conselho Tutelar. No que tange ao exercício de 2017, alega que foram garantidos pelo Município recursos para a manutenção e o aperfeiçoamento do Conselho, bem como juntou aos autos a folha de pagamento do mês de dezembro de 2017, na qual consta o pagamento feito para os 05 conselheiros (Doc. 125979/2018, fls. 19). O



pagamento realizado está de acordo com Resolução de Consulta Nº 21/2012 -TP, desta Corte de Contas, conforme segue:

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA. DESPESA. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS. DIÁRIAS. CONSELHEIROS TUTELARES. CLASSIFICAÇÃO CONTÁBIL ORÇAMENTÁRIA. a) **Os conselheiros tutelares ocupam cargos eletivos de âmbito municipal**, nos termos da Resolução de Consulta nº 62/2011 deste Tribunal, de forma que **a remuneração retribuída pelo exercício destes cargos deve integrar a folha de pagamento do ente instituidor e mantenedor do respectivo Conselho Tutelar**. b) As despesas com as remunerações e respectivos encargos sociais inerentes à retribuição pelo exercício do cargo de conselheiro tutelar são consideradas despesas com pessoal do Poder Executivo municipal, incidindo os ditames dos arts. 18, 19 e 20, da LRF. A classificação contábil orçamentária destas despesas deve obedecer a codificação de nº 3.1.90.11. c) A classificação contábil orçamentária das diárias concedidas aos conselheiros tutelares deve obedecer a codificação de nº 3.3.90.14. (grifou-se)

Em consulta ao Sistema APLIC, verificou-se a inclusão na folha de pagamento, durante todo o exercício de 2017, das remunerações destinadas ao pagamento dos conselheiros, bem como foram verificados valores empenhados e pagos a título de diárias para os conselheiros e de outras despesas para o funcionamento do Conselho Tutelar, custeadas com recursos da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Dessa forma, considerando que foram destinados pelo Município recursos para o funcionamento do Conselho Tutelar, fica sanada a irregularidade.

Situação da Defesa: SANADA.

3. PROPOSTA DE RECOMENDAÇÕES/DETERMINAÇÕES

Considerando-se as análises realizadas no tópico anterior, sugere-se ao Eminentíssimo Conselho Relator que determine à atual gestão do Município de Juruena – MT que:

- a) adote medidas imediatas para reconduzir as despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal aos limites estabelecidos na legislação, nos termos dos artigos 22 e 23 da LRF;



- b) tome providências efetivas para evitar a ocorrência de déficit de execução orçamentária, em conformidade com o art. 169 da Constituição Federal, arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000 e art. 48, "b", da Lei 4.320/1964.
- c) faça constar as estimativas e impactos das renúncias de receitas na LDO e LOA do Município, em conformidade com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. CONCLUSÃO

4.1. RESULTADO DA ANÁLISE

Após análise das manifestações das Defesas, conclui-se que os argumentos do defendente foram suficientes para sanar os achados de números 1, 1.2) e 4, 4.1), sendo mantidos os seguintes:

- 1) AA04 LIMITES CONSTITUCIONAIS/LEGAIS_GRAVÍSSIMA_04.** Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).

1.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de Juruena, no valor de R\$ 14.383.621,00, correspondendo ao percentual de 54,67% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 26.309.743,28). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF;

Situação da Defesa: MANTIDA com alteração na redação do achado.

- 2) DA02 GESTÃO FISCAL/FINANCEIRA_GRAVÍSSIMA_02.** Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas (art. 169 da Constituição Federal; arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b" e 9º da Lei Complementar 101/2000; art. 48, "b", da Lei 4.320/1964).



2.1) Realização de despesa maior do que a arrecadação de receita - Déficit da Execução Orçamentária.

Situação da Defesa: MANTIDA

3) DB 12. Gestão Fiscal/Financeira_Grave_12. Concessão de benefícios administrativos ou fiscais em desconformidade com a legislação (art. 14 da Lei Complementar 101/2000; Resolução Normativa TCE nº 01/2003).

3.1) Concessão de renúncia de receita sem atender as exigências estabelecidas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Situação da Defesa: MANTIDA com adequação da classificação da irregularidade.

4.2. NOVAS CITAÇÕES

O Responsável pelos apontamentos constantes no presente Relatório foi devidamente citado, tendo se manifestado dentro do prazo estabelecido, não havendo, portanto, a necessidade de novas citações.

É o relatório decorrente da análise da defesa apresentada para os achados evidenciados no exame das contas anuais de governo do Município de Juruena, referente ao exercício de 2017.

Secretária de Controle Externo de Receita e Governo, em 06 de outubro de 2018.

Tânia Bandiera Torres Pianta
Auditor Público Externo