



RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DEFESA

PROCESSO Nº	: 176664/2017
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS QUATRO MARCOS
CNPJ	: 15.024.029/0001-80
ASSUNTO	: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO EXERCÍCIO DE 2017
ORDENADOR DE DESPESAS	: RONALDO FLOREANO DOS SANTOS
RELATOR	: LUIZ CARLOS AZEVEDO COSTA PEREIRA
EQUIPE TÉCNICA	: RAQUEL JORGE SANTIAGO

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de análise de defesa apresentada pelo Senhor Ronaldo Floreano dos Santos - Prefeito, referente à irregularidade apontada no Relatório Preliminar e “Complementar” de Auditoria das Contas Anuais de Governo, do município de São José dos Quatro Marcos, referente ao exercício de 2017.

Após instruído o processo e ainda não havendo citação do responsável o Relator encaminhou à Secex de Receita e Governo pedido de diligência requerendo a inclusão de valores não computados nas despesas com pessoal para efeito nos cálculos de limites estabelecidos pela LRF, assim como fiscalização sobre as contribuições previdenciárias para verificar se as informações contidas no Aplic sobre o Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de São José dos Quatro Marcos corresponde à real situação do município.

A análise das informações solicitados pelo Relator foi realizada pela Secex Receita e Governo que no relatório preliminar complementar apontou irregularidade de acordo com a classificação definida pela Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT 02/2015 – AA04 Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importante relatar que o Relatório Preliminar de Auditoria “original” havia apontado uma irregularidade (MC02) (Doc. nº 138958/2018.Conforme despacho do



Exmo. Sr. Conselheiro Relator (Doc.: 203779/2018) são analisadas as manifestações de defesa apresentadas pelo responsável citado por meio do Ofício nº 1237/2018 (Doc.: 191278/2018), em decorrência do Relatório Técnico Preliminar (Doc. 138958/2018) e o relatório complementar (Doc. 189706/2018).

A defesa preliminar foi juntada a este processo por meio do documento digital nº 203576/2018.

Passa-se à análise:

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 o princípio do contraditório e ampla defesa.

Responsável Citado	Cargo	Período no Cargo
Ronaldo Floreano dos Santos	Prefeito – Ordenador de Despesa	01/01/2017 a 31/12/2017

1) MC02 PRESTAÇÃO DE CONTAS_GRAVE_02. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal; arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).

1.1) Não enviou a Prestação de Contas no prazo estabelecido na Resolução Normativa TCE/MT nº 36/2012 do TCE/MT - Tópico – 5.8.5 Prestação de Contas



Anuais de Governo.

Manifestação da defesa:

Inicialmente a defesa informa que o atraso no envio do balanço geral de 2017 consolidados ocorreu especialmente em razão de atrasos ocorridos na finalização do balanço do exercício anterior (ano de 2016), que encerrou somente em 06/09/2017, conforme cópias em anexo, o que causou grande transtornos administrativos durante o exercício de 2017 e consequentemente ocasionou atrasos no envio das cargas mensais de 2017, validando as cargas de janeiro a junho somente no mês de novembro de 2017.

Alega ainda que posteriormente foram detectadas diferenças nos valores enviados, solicitando reabertura desde a carga inicial, conseguindo finalizar o exercício somente no mês de junho de 2018.

Outro fator que ocasionou dificuldade na consolidação dos balanços foi o atraso da entrega do balanço geral da entidade Previdência Municipal de 2017 onde a entidade teve dificuldade no fechamento e no envio da carga de dezembro de 2017, na qual foi protocolada no dia 03/07/2018.

Salienta que no início de 2017 o município optou por adesão ao programa AMM Previ rescindindo o contrato com a empresa fornecedora do software para a Previdência Própria a qual injustificadamente bloqueou o acesso por meio de senha ao banco de dados, não proporcionando condições para o fechamento do balanço geral e consequentemente o envio do Aplic.

Conclui que para a consolidação do balanço geral pelo município, na responsabilidade da entidade Prefeitura, faz-se necessário que os demais órgãos municipais estejam com seus balanços encerrados, o que não aconteceu no exercício de 2017.

Análise da defesa:

De início, registra-se que a carga especial do Sistema Aplic, referente às Contas Anuais de Governo do Município de São José dos Quatro Marcos, do exercício de 2017,



foi encaminhada no dia 12/07/2018, portanto, 88 dias após o prazo definido no art. 4º, § 3º, inciso VII, da Resolução Normativa TCE/MT nº 31/2014 – TP (16/04/2018).

Ressalta-se que as demais cargas do APLIC que foram enviadas com atraso serão objeto de RNI proposta diretamente pelo sistema Conex deste Tribunal.

O prazo para envio da prestação de contas anuais (Contas Anuais de Governo) a este Tribunal é, nos moldes do § 1º do artigo 209 da Constituição Estadual, não merecendo prosperar constitucional o argumento do gestor, pois independente das dificuldades com a empresa fornecedora do software, o município teve o prazo até 16/04/2017 para que a prestação de contas fosse autuada neste TCE-MT.

Justamente por entender que dificuldades existem, é que o TCE faz prorrogações dos prazos regimentais, inclusive de forma individual, de acordo com os problemas apresentados por cada jurisdicionado, cabendo ao gestor envidar esforços para pelo menos cumprir os prazos em prorrogação.

Em que pese todas as dificuldades que o gestor alega ter enfrentado para enviar as informações e prestações de contas a este TCE, seus argumentos não elidem a irregularidade.

Situação da Análise: MANTIDO

2) 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 nº 101/2000).

2.1) Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de São José dos Quatro Marcos, no valor de R\$ 21.137.758,34, correspondendo ao percentual de 57,39% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 36.833.722,07). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF.



Manifestação da defesa:

A defesa informa que a equipe técnica deste tribunal de contas considerou na base de cálculo da apuração da RCL a dedução da receita de aplicação financeira RPPS (Resolução Consulta TCE/MT nº 19/2017) conforme o relatório de análise das contas anuais de 2017 no quadro 3.2 – Receita Corrente Líquida.

Alega que a resolução de consulta foi publicada pelo TCE/MT somente em agosto de 2017, depois de já ter ultrapassado dois quadrimestres do exercício, e o planejamento deste ente municipal contava com rendimentos dessas aplicações financeiras para aferir o índice de despesas com pessoal para o exercício de 2017.

Indaga como medida justa e razoável, em atenção ao princípio da anualidade a referida resolução não poderá ser utilizada para fins de apuração da RCL.

A defesa apresenta novo quadro a ser considerado para apuração da RCL:

Receitas	Total (R\$)
Total de receitas correntes	43.707.118,63
(-) Dedução da Receita Corrente	-5.364,22
= Total da Receita Corrente	43.701.754,41
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	1.248.967,97
(-) Receita de compensação Financeira entre regimes previdenciários	0,00
(-) Deduções de receitas para formação do FUNDEB	4.336.470,98
(-) Dedução IRRF (Res. Consulta 29/2016)	841.641,09
= RCL	37.274.674,37

Informa ainda que foram incluídos na apuração das despesas com pessoal referente ao exercício de 2017 os serviços relativos aos empenhos 100/2017, 833/2017, 971/2017, 1432/2017, 233/2017, 3112/2017, 4799/2017, 5867/2017, 5932/2017, 0670/2017 e 6990/2017, que são serviços hospitalares (procedimentos de parto normal ou cesárias, englobando a utilização das dependências, material médico hospitalar, medicamentos para pacientes internados) celebrado com a empresa J.R. Padilha Bustamante & Cia Alves de Souza Ltda., conforme cópia do contrato 068/2014 para prestação de serviços na sede da empresa Clinica Pro-vida.



Esclarece que os serviços prestados pela empresa são mais complexos que fogem da rotina habitual dos nossos servidores da saúde, portanto, não pode ser considerada com contratos de terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos.

Indaga ainda que forma considerados de forma equivocada no cálculo de despesa com pessoal para 2017, as despesas dos empenhos 106/2017, 734/2017, 738/2017, 1557/2017, 1558/2017, 2305/2017, 2306/2017, 3747/2017, 5238/2017, 6503/2017, 6614/2017, 6686/2017, que são relativos aos serviços de operacionalização da gestão e na execução das ações e serviços saúde a serem prestados no Pronto-Atendimento (PA) em regime de 24 hora/dia, que assegure assistência unível e gratuita a população que foram realizadas na sede do Hospital Municipal, onde a empresa contratada teve a permissão de uso do bens móveis e imóveis para uso exclusivo do PA.

Informa mais uma vez que o serviço do PA foi celebrado através de contrato de prestação de serviço nº 42/2014 com a empresa Associação Pró Saúde Quatro Marcos, exclusivamente para gestão dos serviços de PA.

A defesa relata as obrigações da empresa contratada e afirma que o contrato firmado se refere a contratação de serviços e não de servidores, ou seja, as empresas são responsáveis pelos atendimentos, insumos, medicamentos, manutenção das instalações.

Ressalta ainda que o contrato da referida despesa em questão já existe há 4 anos e nos primeiros 3 anos o TCE/MT não incluiu o mesmo na relação de despesa com pessoal.

Cita ainda o art. 24 da Lei .080/90, bem como a portaria nº 1.034/2010 do Ministério da Saúde alegando que no presente caso o município de São José dos Quatro Marcos envidou esforços para fazer frente a essas demandas, tanto que na avaliação dos resultados de políticas públicas da saúde apresentados pelo TCE/MT o município saltou seu indicador de 4 para 7.

Aduz que o município se valeu da prerrogativa da Lei 9.790/99 e Decreto 3.100/99 e firmou termo de parceria com outras entidades especializadas no ramo e que esta necessidade de complementação foi chancelada pelo Conselho Municipal de Saúde que foi devidamente consultado conforme determina o Decreto 3.100/99 que regulamenta a



Lei 9.790/99.

Ressalta ainda que o próprio TCE/MT ao analisar as despesas com pessoal durante o exercício de 2017, não efetuou a dedução dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS e tampouco contabilizou as despesas inseridas pela equipe técnica como despesas de pessoal, uma vez que não fora emitido quaisquer TERMO DE ALERTA pelo TCE/MT, consoante no artigo 59, § 1º, II da LRF.

Conclui que o município realizou os gastos com despesas de pessoal no valor total de R\$ 18.685.110,44 equivalente a um percentual de 50,12% sobre a Receita Corrente Líquida, cumprindo com o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b” do art. 20 da LRF.

Análise da defesa:

1. 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 do relatório preliminar (pags. 59 e 60 do DOC.: 138958/2018) foi expurgado do cálculo para determinação do montante da RCL o valor de R\$ 440.952,30, referente às receitas oriundas dos rendimentos das aplicações financeiras do RPPS do Município de São José dos Quatro Marcos, em virtude do entendimento firmado por meio da Resolução de Consulta TCE-MT nº 19, publicada em 11 de agosto de 2017.

Para a Defesa, o advento da Resolução “contrariou entendimentos aplicados nos anos anteriores pelo Tribunal de Contas Mato-grossense, de modo que, tendo sido editada no mês oito do exercício de 2017, não poderia ser aposta para o mesmo período”.

De início, registra-se que os termos da Resolução de Consulta TCE-MT nº 19/2017 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 constatava dos manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN desde o ano de 2014.

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 a Contribuição para o Custeio das Pensões Militares, Previdência, 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.

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 oriundos 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 as despesas com pessoal, em nível incompatível com



o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas reduzissem ou cessassem.

Noutra banda, 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.

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. 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 ser pertinente a tese de que a aplicação da Resolução de Consulta nº 19/2017 deva 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 exame de feitos sobre o mesmo tema 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 efeitos *ex nunc* da norma.

Neste sentido, consultado o Sistema Aplic (2017 => **Fundo Municipal de Previdência Social dos Servidores de São José dos Quatro Marcos => 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 1328100000**) no valor de R\$ 331.570,67 até o mês de agosto de 2017, portanto, a parcela a ser expurgada no cálculo da RCL em 2017 seria de R\$ 109.381,63 (R\$ 440.952,30 – R\$ 331.570,67), referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017.

Nesse rastro, entende que o Quadro 3.2 do relatório preliminar deve ser ajustado nos seguintes valores:

Receitas	Total (R\$)
Total de receitas correntes	43.707.118,63
(-) Dedução da Receita Corrente	-5.364,22
= Total da Receita Corrente – menos deduções	43.701.754,41
(-) Contribuição ao RPPS (segurado)	1.248.967,97
(-) Receita de compensação Financeira entre regimes previdenciários	0,00
(-) Deduções de receitas para formação do FUNDEB	4.336.470,98
(-) Dedução IRRF (Res. Consulta 29/2016)	841.641,09
(-) Receita de Aplicação Financeira do RPPS – (Resolução Consulta TCE/MT nº 19/2017 (Receitas dos meses de setembro a dezembro/2017)	109.381,63
= RCL	37.165.292,74

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	21.137.758,34 ¹	37.165.292,74	56,87
Legislativo	1.132.439,83	37.165.292,74	3,04

¹ Com base no Relatório Preliminar Complementar – Quadro 9.3 (Doc. 189706/2018 – fl.3)

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)	22.270.198,17
2. RECEITA CORRENTE LIQUIDA	37.165.292,74
3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL	59,91%
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art. 20 da LRF)	60%
LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF)	57%

2. Inclusão de despesas com mão de obra terceirizada no cálculo de gastos com pessoal no valor de R\$ 2.452.567,90.

Sobre os limites dos gastos com pessoal, a LRF dispôs sobre quais despesas deveriam ser incluídas, nos seguintes termos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal". (grifou-se).

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.



Percebe-se que, além dos gastos com ativos, inativos, pensionistas, com quaisquer espécies remuneratórias, bem como com encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência, devem ser incluídos na despesa total com pessoal os gastos com mão de obra terceirizada, quando esta vier a substituir servidor ou empregado público.

Este Tribunal de Contas já possui prejulgados referentes à inclusão de gastos com contratos de terceirização na despesa com pessoal, quando ocorrer a substituição de servidores públicos, conforme segue:

Acórdão nº 1.134/2001 (DOE 27/08/2001). Pessoal. Limite. Despesa com pessoal.

Substituição de mão-de-obra. Assessorias jurídica e contábil. Encargos Sociais. Inclusão no limite.

1) As despesas relativas à contratação de assessorias jurídica e contábil para substituição de mão-de-obra ou prestação de serviços de caráter continuado e com subordinação integram o cálculo das despesas com pessoal para efeito de apuração do cumprimento do limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

2) Quaisquer encargos sociais de responsabilidade da administração, na condição de empregadora, serão computados no limite máximo de gastos com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifamos).

Resolução de Consulta nº 20/2010 (DOE 29/04/2010). Pessoal. Limite. Serviços de Terceiros – Pessoa Física. Não-inclusão no cálculo do limite de despesas com pessoal – LRF, ressalvados os casos de substituição de servidor.

As despesas classificadas no elemento “36. Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” não devem ser consideradas na apuração dos limites de despesas total com pessoal a que se referem os artigos 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF, pois esse elemento não se destina a registrar despesas com pessoal, ressalvados os casos de substituição de servidor, cuja despesa esteja indevidamente classificada nesse elemento. (grifamos).

Atualmente, cada vez mais os serviços públicos que não são singulares da Administração estão sendo repassados à iniciativa privada, seja por meio de concessões e permissões, seja por meio de convênios e instrumentos congêneres, ou ainda por meio de contratos de terceirização, com o objetivo de enxugar a máquina administrativa e dinamizar a execução de suas atividades.



Atendo-se somente à terceirização ou locação de serviços, por este tipo de contrato a Administração Pública repassa para empresas privadas especializadas as atividades de apoio ou meramente instrumentais à prestação do serviço público, a fim de que o ente público possa melhor desempenhar suas competências institucionais, com um custo menor, principalmente a longo prazo, e reduzindo o déficit estatal.

A terceirização ou locação de serviços deve atender ao regramento posto na Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública) e o serviço deve ser prestado pelo particular diretamente à Administração para satisfação dos interesses desta, em apoio ao exercício de suas atribuições, devendo se limitar apenas às atividades acessórias e complementares das atividades-fim do órgão contratante, sob pena de configurar afronta à regra constitucional do concurso público, conforme ensina Di Pietro¹:

A locação de serviços tem por objeto determinada atividade que não é atribuída ao Estado como serviço público e que ele exerce apenas em caráter acessório ou complementar da atividade-fim, que é o serviço público. (grifamos).

O fornecimento de mão de obra, por sua vez, é ilegal, já que a intermediação de mão de obra com intuito de lucro não é permitida em nosso ordenamento jurídico. Muitas vezes os respectivos instrumentos contratuais surgem com nomenclaturas diversas, como “prestação de serviços” ou “terceirização de serviços”, com objetivo de mascarar o real objeto a ser contratado: “mão de obra”.

Nesse sentido se alinha os seguintes julgados do TCU:

A contratação de trabalhador pela Administração Pública com intermediação de empresa de prestação de serviços a terceiros para atuação na área-fim representa burla a exigência constitucional do concurso público. (Acórdão 391/2009 – Plenário).

(...) recomendar à Caixa Econômica Federal que efetue estudos com vistas à adoção de medidas necessárias à correção da ilegalidade consistente na contratação de serviços de Telemarketing, por meio de empresa terceirizada, uma vez que tal atribuição está relacionada como

¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 239



uma das atividades a serem desempenhadas por servidores da Caixa Econômica Federal (...), o que configura violação ao disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal (...)" (Acórdão 71/2003, Plenário).

Abstenha-se de contratar por postos de trabalho, evitando a mera alocação de mão de obra e o pagamento por hora trabalhada ou por posto de serviço, dando preferência ao modelo de contratação de execução indireta de serviço baseado na prestação e na remuneração de serviços mensuradas por resultados sempre que a prestação do serviço puder ser avaliada por determinada unidade quantitativa de serviço prestado ou por nível de serviço alcançado, em obediência ao § 1º do art. 3º do Decreto nº 2.271/1997. (Acórdão 265/2010 – Plenário).

Verificadas as condições em que se apresente possível a terceirização de serviços no âmbito da Administração Pública, cumpre ressaltar que a sua repercussão nos cálculos dos limites de gastos com pessoal não depende da validade do negócio jurídico e de suas consequências cíveis, administrativas ou penais, ou seja, tratando-se de contrato lícito ou ilícito, sendo que configurada a substituição de servidor ou de empregado público, deve-se incluir o valor pago com mão de obra no cômputo da despesa total com pessoal, conforme já decidiu o TCE-MG em diversos julgados, como no exemplo a seguir:

CONSULTA N. 783.098

Consulta - Município - I. Definição de atividades-meio e atividades-fim - Atividades-fim consubstanciam atividades típicas de Estado - Impossibilidade de terceirização - Atividades-meio referem-se a atividades instrumentais, acessórias, auxiliares à persecução da finalidade estatal - Possibilidade de terceirização - II. Contabilização de despesas e serviços com mão de obra terceirizada - Lançamento na rubrica Outras Despesas com Pessoal se caracterizada terceirização como substituição de servidor ou empregado público.

Quanto aos empenhos relacionados pela defesa que são serviços hospitalares para procedimentos de parto normal ou cesárias, englobando a utilização das dependências, material médico hospitalar, medicamentos para pacientes internados celebrados com a empresa J.R. Padilha Bustamante & Cia Alves de Souza Ltda, bem como para a gestão dos serviços de pronto atendimento, o Prefeito traz como única evidência os próprios contratos celebrados, destacando os objetos das contratações, o que, por si só, não comprova a não substituição de servidores em atividades fins da Administração Pública.



Cabe enfatizar a ausência de evidências da defesa para comprovar que a execução dos contratos celebradas com as referidas terceirizadas, respeitou as condições legalmente impostas, já que a LRF exige a contabilização como gastos com pessoal os relativos a contratos de terceirização que se refiram a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado.

A mera argumentação, mesmo que acompanhada dos contratos firmados, mas desacompanhada de evidências comprovadoras dos serviços efetivamente prestados na execução dos contratos, fragiliza a defesa, pois não comprova a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não.

O recorrente deveria ter evidenciado que os serviços prestados pelas contratadas estavam de acordo com as previsões legais, para que o gasto, então não fosse enquadrado como despesa com pessoal, para com isso, contrapor a situação encontrada pela equipe técnica dentro do processo de análise específica dessas terceirizações, que resultou no relatório preliminar complementar das contas anuais de São José dos Quatro Marcos, que apontou tratar-se de contratação temporária de pessoal (Doc. nº 189706/2018 – página 2).

Ademais, a Portaria nº 2.567 de 25/11/2016 que dispõe sobre a participação complementar da iniciativa privada na execução de ações e serviços de saúde e o credenciamento de prestadores de serviços de saúde no SUS estabelece no art. 3º, o seguinte:

Art. 3º Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de um determinado território, o gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada.

Para que essas terceirizações não fossem consideradas nos gastos com pessoal da Prefeitura, como defendido pelo Prefeito, são imprescindíveis evidências comprovadoras do cumprimento de todos os requisitos previstos na referida portaria, bem como o entendimento do TCE/MT, sobre a inclusão de gastos com terceirização no cálculo da despesa com pessoal:



Parecer nº 039/2013 - Processo nº 9.713-6/2013 – Consulta formulada pelo Prefeito Municipal de Sinop – Juarez Costa:

(...)

Nessa senda, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ao publicar o Manual de Demonstrativos Fiscais¹³ - MDF, estabeleceu critérios cumulativos para exclusão dos gastos com contratos de terceirização do cômputo da despesa com pessoal, conforme texto abaixo transcrito (com grifos nossos):

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;

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.

(...)

Não havendo enquadramento em um dos requisitos acima, a terceirização será considerada ilícita e deverá ser incluída no gasto de pessoal do ente, devendo o gestor regularizar a situação, seja pela extinção do cargo no plano de cargos de pessoal, para atividades acessórias, seja evitando as situações que caracterizem a relação direta de emprego, ou, ainda, evitando contratar prestadores de serviços para desenvolvimento de atividades finalísticas do órgão ou entidade.

Fica claro que, para que a terceirização seja considerada lícita, as atividades devem ser **acessórias** em relação às atribuições do órgão ou entidade; **não deve** haver previsão de cargo no **plano de cargos de pessoal** com atividades correlatas àquela terceirizada e, também, **não** pode estar caracterizada uma **relação empregatícia**.

Portanto cabia ao recorrente comprovar que todas essas condições foram **simultaneamente** atendidas na execução dos contratos celebrados, mas não comprovou.

Diante da não comprovação da regularidade das terceirizações de serviços (J. R



Padilha Bustamante & Cia Alves de Souza Ltda e Associação Pró Saúde Quatro Marcos), **mantém-se** a irregularidade por ter comprometido 56,87% (R\$ 21.137.758,34) da Receita Corrente Líquida com gastos com pessoal, descumprindo o limite de 54% imposto pela LRF para esses gastos (art. 20, III, b).

Situação da Análise: MANTIDO

2) 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 nº 101/2000).

2.2) Realização de despesas com pessoal do Município de São José dos Quatro Marcos, no valor de R\$ 22.270.198,17, correspondendo ao percentual de 60,46% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 36.833.722,07). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.

Manifestação da defesa:

A defesa ratifica os argumentos apresentados no item anterior reivindicando para não considerar a Resolução Consulta nº 19/2017 na apuração da receita corrente líquida e apresentou as justificativas das despesas com pessoal que foi considerada equivocadamente pela equipe do TCE/MT no cálculo da despesa com pessoal.

A defesa apresenta novo quadro a ser considerado para apuração da despesa com pessoal:

Descrição	Valor (R\$)
Nova apuração da Receita Corrente Líquida	37.274.674,37
Total da despesa com pessoal no Quadro 9.5 do TCE/MT das despesas	22.270.198,17



consolidadas	
(-) Outras Despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização considerada equivocadamente pelo TCE/MT	2.452.657,90
=Total da despesa com pessoal do executivo	19.817.540,27
Percentual de Gastos	53,16%

Análise da defesa:

Quanto aos efeitos da Resolução Consulta do TCE/MT nº 19/2017 utilizando-se do princípio da razoabilidade foi expurgado do cálculo da RCL o valor de R\$ 109.381,63, referente às receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017. Portanto retifica-se o valor da RCL para R\$ 37.165.292,74.

Contesta também o Recorrente, à inclusão nos gastos com pessoal, das despesas empenhadas para as terceirizadas J.R. Padilha Bustamante & Cia Alves de Souza Ltda e Associação Pró Saúde Quatro Marcos, que totalizou R\$ 2.452.657,90, não se trataria de contratações para substituição de mão de obra de servidor efetivo.

No entanto, a mera argumentação, mesmo que acompanhada dos contratos firmados, mas desacompanhada de evidências comprovadoras dos serviços efetivamente prestados na execução dos contratos, fragiliza a defesa, pois não comprova a regularidade da prestação dos serviços pelas contratadas, em especial, acerca da classificação dos gastos, se com pessoal ou não.

Ocorre que partindo do princípio da razoabilidade expurgando do cálculo da RCL receitas orçamentárias registradas nos meses de setembro a dezembro de 2017 (R\$ 109.381,63) foi o suficiente para que o Município de São José dos Quatro Marcos cumprisse o limite de 60% imposto pela LRF, conforme quadro a seguir:

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)	22.270.198,17
2. RECEITA CORRENTE LIQUIDA	37.165.292,74
3. % DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP SOBRE A RCL	59,92%
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art. 19 da LRF)	60%



LIMITE PRUDENCIAL (Parágrafo único do art. 22 da LRF)

57%

Diante dos fatos a irregularidade foi sanada. Nos gastos com pessoal do Município de São José dos Quatro Marcos foi assegurado o cumprimento do limite de 60% totalizando o montante de R\$ 22.270.198,17, correspondente a 59,92% da Receita Corrente Líquida (R\$ 37.165.292,74), estabelecido no art. 19, inc. III da LRF.

Situação da Análise: SANADO

3. CONCLUSÃO

A análise das contas anuais do Município de São José dos Quatro Marcos do exercício de 2017, resultou em dois relatórios técnicos preliminares, tendo o primeiro apontado uma irregularidade (Doc. nº 138958/2018), o segundo relatório técnico, que complementou a primeira análise das contas, apontou uma nova irregularidade (Doc. nº 189706/2018), para as quais foi apresentada a defesa (Doc. nº 203576/2018), e que foi objeto desta análise técnica.

3.1 RESULTADO DA ANÁLISE

Após a análise dos argumentos e dos documentos apresentados nas defesas, sanou-se a irregularidade apontadas no item 2.2 e, manteve-se as irregularidades apontadas nos itens 1.1 e 2.1, conforme abaixo apresentado:

Irregularidade		Resumo do Achado		Responsável	Situação da Análise
Nº	Classificação - Descrição	Nº	Descrição		
1	MC02 Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal;	1.1	Não enviou a Prestação de Contas no prazo estabelecido na Resolução Normativa TCE/MT nº 36/2012 do TCE/MT - Tópico – 5.8.5 Prestação de Contas Anuais de Governo.	Ronaldo Floreano dos Santos	Mantida



	arts. 207, 208 e 209 da Constituição Estadual; Resolução Normativa TCE nº 36/2012; Resolução Normativa TCE nº 01/2009; art. 3º da Resolução Normativa TCE nº 12/2008; arts. 164, 166, 175 e 182 a 187 da Resolução Normativa TCE nº 14/2007).				
2	AA04 Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000).	2.1	Realização de despesas com pessoal do Poder Executivo do Município de São José dos Quatro Marcos, no valor de R\$ 21.137.758,34, correspondendo ao percentual de 57,39% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 36.833.722,07). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 54% da RCL estabelecido no inciso III, “b”, do art. 20 da LRF.	Ronaldo Floreano dos Santos	Mantida
		2.2	Realização de despesas com pessoal do Município de São José dos Quatro Marcos, no valor de R\$ 22.270.198,17, correspondendo ao percentual de 60,46% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 36.833.722,07). Tal percentual ultrapassou o limite máximo de 60% da RCL estabelecido no inciso III do art. 19 da LRF.	Ronaldo Floreano dos Santos	Sanada

3.2. NOVAS CITAÇÕES

O Responsável pelas irregularidades 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 das defesas apresentadas para os achados evidenciados no exame das contas anuais de governo do Município de São José dos Quatro Marcos, referente ao exercício de 2017

Secretária de Controle Externo de Receita e Governo, em 30 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

Assinado digitalmente

Raquel Jorge Santiago

Auditor Público Externo