



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.º:	75213/2017
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO BUGRES
CNPJ:	03.507.522/0001-72
ASSUNTO:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
Ordenador de Despesas:	RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO
RELATOR:	ISAIAS LOPES DA CUNHA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	BARRA DO BUGRES
NÚMERO OS:	11983/2018
EQUIPE TÉCNICA:	EDNEI ECKEL



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DA DEFESA	2
3. CONCLUSÃO	7
3.1. RESULTADO DA ANÁLISE	7
3.2. NOVAS CITAÇÕES	8



1. INTRODUÇÃO

Senhor Secretário,

Trata-se de análise de defesa apresentada pelos **Senhor Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho** - Prefeito, referente às irregularidades apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria das Contas Anuais de Governo, do município de **Barra do Bugres**, referente ao exercício de 2017.

O relatório preliminar apontou irregularidades, abaixo apontadas, de acordo com a classificação definida pela Resolução Normativa TCE-MT nº 17/2010, atualizada pela Resolução Normativa TCE-MT 02/2015.

2. ANÁLISE DA DEFESA

A análise da defesa apresentada levará em conta os argumentos apresentados pelo Defendente, mas, principalmente, os documentos comprobatórios utilizados para embasar os argumentos oferecidos.

RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

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

1.1) O Poder Executivo Municipal efetuou gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000). Importante salientar que foram constadas diversas despesas de pessoal classificadas indevidamente na dotação 33.90.39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), conforme demonstrado no Apêndice B. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Alega o recorrente que a equipe técnica apontou um gasto com pessoal de 64,04% da RCL, por ter considerado como irregulares a maioria dos lançamentos afetos aos Termos de Parcerias firmados com OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público.

No entanto, segundo o recorrente, a LRF exige a contabilização como gastos com pessoal, apenas os relativos a contratos de terceirização que se refiram a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado.

O recorrente traz em sua defesa, decisão do Tribunal de Contas da União (TC 023.410/2016-7) a respeito da possibilidade de celebração de contratos de gestão com organizações sociais por entes públicos na área da saúde e, da forma de contabilização dos pagamentos a título de fomento nos limites de gastos de pessoal. Destaca que o entendimento do STF confirma não consistirem os contratos de gestão celebrados com organizações sociais como terceirização de mão de obra, com base nos fundamentos adotados pelo STF na ADI 1923.



Citou como destaque o voto do Ministro do TCU Bruno Dantas:

“Embora, na prática, o TCU tenha observado, em várias situações, a contratação de organizações sociais apenas para servirem de intermediárias de mão de obra, tal fato não é motivo legítimo para que o instrumento seja tratado como se terceirização o fosse. Se bem utilizado, o contrato de gestão celebrado com organizações sócias pode e deve trazer benefícios”.

Segundo o recorrente a singela leitura da ementa do recente julgado do TCU é suficiente para espancar a tese de inclusão das despesas com contratos de gestão (Termos de Parcerias) firmados com OSCIP.

Complementa que a tese desta irregularidade advém de um processo que se encontra em fase de instrução processual, havendo apenas medida cautelar proferida e homologada. Detalha que o processo 12.686-1/2017 e apenso 16.455/2017, que trata da Representação de Natureza Interna em razão de supostas irregularidades no chamamento público nº 01/2017, destinado à contratação de OSCIP nas áreas de educação, saúde, assistência social e infraestrutura, bem como nos respectivos termos de parcerias celebrados com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, ainda se encontra em tramitação na Corte de Contas e, tratando-se de medida cautelar, passível de reforma a qualquer momento, por isso, considera ser temerária e frágil sua aplicação para apuração de índices de limite de despesas previstas na LRF.

Foi citado o julgado do STF, em relação ao apontamento 1.2, para contrapor a contabilização das despesas com OSCIP na rubrica de despesas com pessoal, como apresentado pela equipe técnica.

Finaliza alegando que diante dos julgados apresentados, o apontamento que levou a transposição da rubrica de despesas no valor de R\$ 5.502.646,27, que causou o transbordamento dos limites, não deve prosperar, devendo o Ilustre Conselho arredar a irregularidade suscitada.

Análise da defesa:

Antes de qualquer argumentação, cabe chamar a atenção para a total ausência de evidências da defesa para comprovar que a parceria firmada com a OSCIP 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 de jurisprudências, mas desacompanhada de evidências, fragiliza a defesa, pois não comprova a regularidade da prestação dos serviços pela OSCIP, em especial, acerca da classificação dos gastos, ser com pessoal ou não.

O recorrente deveria ter tido o cuidado de evidenciar de alguma forma, que os serviços prestados pela OSCIP 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 Representação de Natureza Interna (nº 12.686-1/2017), que evidenciou tratar-se de contratação de pessoal para as atividades finalísticas da Prefeitura e que serviu de base na análise das contas anuais de governo.

No processo de Representação, a equipe técnica concluiu com base nas análises realizadas e nas evidências coletadas, tratar-se de contratação indireta, portanto, de terceirização indevida e, foi essa constatação que afetou a análise das contas anuais de governo da Prefeitura e resultou na inclusão do cálculo de gasto com pessoal das despesas liquidadas na dotação 33.90.39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), no montante de R\$ 5.502.646,27, já excluídas as despesas administrativas, pagas ao IAD – Instituto Assistencial de Desenvolvimento.

Para comprovar a contratação da OSCIP, para fornecimento de pessoal, a equipe técnica anexou aos autos digitais do Processo nº 12686-1/2017, o Programa de Trabalho desenvolvido em atendimento ao concurso de projeto nº 01/2017, referente à área de saúde e educação (Doc. nº 71856/2018 e 71860/2018), os Termos de Referência das áreas de Assistência Social, Saúde e Educação (Doc. nº 71783/2018) e os Termos de Referência e Termos Aditivos das áreas de Assistência Social, Saúde e Educação (Doc. nº 1945/2018).



Ainda nos autos do processo de Representação, consta a decisão do TCE/MT de 24/10/2017 – Acórdão nº 434, a qual suspendeu a execução do termo de parceria e o repasse financeiro à, já citada, OSCIP, portanto, diante dessa decisão, cabia ao recorrente trazer em sua defesa as medidas adotadas para a regularização ou as evidências da regularidade da execução do termo de parceria, mas tão somente expôs seus argumentos de defesa com base na sua premissa de que a execução da parceria foi regular em 2017, exercício objeto da análise.

Importante trazer entendimento do TCE/MT sobre a inclusão de gastos com terceirização no cálculo da despesa com pessoal:

Parecer nº 039/213 - 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 Fiscais - 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 do termo de parceria celebrado, mas não comprovou.

Diante da não comprovação da regularidade da parceria firmada com a OSCIP (IAD – Instituto Assistencial de Desenvolvimento), **mantém-se** a irregularidade por ter comprometido 64,04% (R\$ 44.085.599,52) da Receita Corrente Líquida do Executivo com gastos com pessoal, descumprindo o limite de 54% imposto pela LRF para esses gastos (art. 20, III, b).

Situação da análise: MANTIDO



1.2) O total da despesa com pessoal do Município não assegurou o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. É importante salientar que foram constatadas diversas despesas de pessoal classificadas indevidamente nas dotações 3.3.90.36 e 3.3.90.39 (outros serviços de terceiros - pessoa física e pessoa jurídica), conforme demonstrado no Apêndice B. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Para o descumprimento do limite de gasto com pessoal de 60% sobre a RCL para o **Município**, previsto nos Art. 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o recorrente apresentou a defesa, na fl. 9 dos autos, fundamentando-a com a mesma argumentação do item 1.1, no entanto, acrescentou a sua manifestação, um julgado do STF (ADI 1923, Relator: Min. Ayres Brito, Relator p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, Acórdão Eletrônico Dje-254 Divulg 16-12-2015 Public 17-12-2015).

Análise da defesa:

Na análise das contas anuais de governo, a equipe técnica apurou o descumprimento do limite previsto no art. 19 da LRF, de 60% da RCL do Executivo para gastos de pessoal pelo **Município**. O percentual de gastos apurado foi de 66,90% da RCL.

A equipe apurou o montante de R\$ 1.970.090,32 de gastos com pessoal do Poder Legislativo, correspondendo a 2,86% da RCL, dentro dos 6% estabelecidos no art. 19, III, da LRF.

Já o gasto com pessoal do Poder Executivo apurados pela equipe técnica foi de R\$ 44.085.599,52, que consumiu 64,04% da RCL, extrapolando o limite de 54% previsto pela LRF, conforme já analisado no achado 1.1.

Logo, o gasto com pessoal total do **Município**, apurado pela equipe técnica, foi de R\$ 46.055.689,84, que consumiu 66,90% da RCL do Executivo, descumprindo o limite de 60% previsto pela LRF, no art. 19, III.

Conclui-se, pelo exposto, que a irregularidade está centrada nos gastos com pessoal pelo Poder **Executivo**, que ao descumprir o seu limite de 54% da RCL, comprometeu também o cumprimento do limite de 60% imposto pela LRF para os gastos pelo **Município**.

Portanto, da mesma forma que foi mantida a irregularidade pelo descumprimento do limite para os gastos com pessoal imposto ao **Executivo**, mantém-se aqui, pelo descumprimento do limite imposto ao Município, pois da mesma forma que a defesa careceu de evidências para contrapor aquela irregularidade, careceu nesta.

Situação da análise: **MANTIDO**



2) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

2.1) *A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 20167 não contempla todas as matérias exigidas pela legislação, contrariando a Lei de Responsabilidade Fiscal.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

Acerca do achado de peças de planejamento elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais da CF, alega o recorrente que tomou posse no cargo no 1º dia do ano de 2017 e que até o dia 31/12/2016, o município de Barra do Bugres se encontrava sob regência do ex-Prefeito Júlio Cesar Florindo, não havendo razão para o presente gestor ser considerado responsável pela irregularidade, dado ele não ter contribuído direta ou indiretamente para sua ocorrência.

Análise da defesa:

A equipe técnica apontou irregularidade na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017 (Lei nº 2.257 de 20/12/2016), em especial no anexo que acompanha a lei, que na coluna de passivos contingentes estabeleceu vários riscos, mas não foram indicados os valores correspondentes.

No entanto, tal lei foi sancionada pelo Prefeito anterior, Sr. Julio César Florindo, em 20 de dezembro de 2016, portanto, tem razão o recorrente, pois o dispositivo legal não foi por ele sancionado, assim, **sana-se** a irregularidade.

Situação da análise: SANADO

2.2) *Inclusão de matérias estranhas à Lei Orçamentária Anual de 2017, contrariando o §8º do artigo 165 da Constituição Federal.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

Manifestação da defesa:

Acerca do achado de peças de planejamento elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais da CF, alega o recorrente que tomou posse no cargo no 1º dia do ano de 2017 e que até o dia 31/12/2016, o município de Barra do Bugres encontrava-se sob regência do ex-Prefeito Júlio Cesar Florindo, não havendo razão para o presente gestor ser considerado responsável pela irregularidade, dado ele não ter contribuído direta ou indiretamente para sua ocorrência.

Análise da defesa:

A equipe técnica apontou irregularidade nos incisos IV e V do artigo 5º da Lei Municipal nº 2.258/2016, que dispôs sobre o Orçamento Anual para o exercício de 2017.

No entanto, tal lei foi sancionada pelo Prefeito anterior, Sr. Julio César Florindo, em 20 de dezembro de 2016, portanto, tem razão o recorrente, pois o dispositivo legal não foi por ele sancionado, assim, **sana-se** a irregularidade.

Situação da análise: SANADO



3. CONCLUSÃO

Com base na análise da defesa - argumentos e documentos comprobatórios apresentados - sanou-se as irregularidades apontadas nos itens 2.1 e 2.2 e manteve-se as apontadas nos itens 1.1 e 1.2.

3.1. RESULTADO DA ANÁLISE

Após a análise dos argumentos e dos documentos apresentados na defesa, sanou-se as irregularidades preliminarmente apontadas pela equipe técnica nos itens 2.1 e 2.2 e, manteve-se as apontadas nos itens 1.1 e 1.2, conforme abaixo apresentado:

RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO - ORDENADOR DE DESPESAS / Período: 01/01/2017 a 31/12/2017

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

1.1) *O Poder Executivo Municipal efetuou gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000). Importante salientar que foram constadas diversas despesas de pessoal classificadas indevidamente na dotação 33.90.39 (Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica), conforme demonstrado no Apêndice B. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

1.2) *O total da despesa com pessoal do Município não assegurou o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. É importante salientar que foram constatadas diversas despesas de pessoal classificadas indevidamente nas dotações 3.3.90.36 e 3.3.90.39 (outros serviços de terceiros - pessoa física e pessoa jurídica), conforme demonstrado no Apêndice B. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA*

2) FB13 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_13. Peças de Planejamento (PPA, LDO, LOA) elaboradas em desacordo com os preceitos constitucionais e legais (arts. 165 a 167 da Constituição Federal).

2.1) SANADO

2.2) SANADO



3.2. NOVAS CITAÇÕES

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

Em Cuiabá-MT, 17 de Outubro de 2018.

EDNEI ECKEL

AUDITOR PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA