



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

PROCESSO : 7.521-3/2017
REQUERENTE : RAIMUNDO NONATO DE ABREU SOBRINHO
ADVOGADOS : LEANDRO BORGES DE SOUZA SÁ (OAB/MT 20.901)
: SEONIR ANTONIO JORGE (OAB/MT 23.002/B)
ASSUNTO : PEDIDO DE REVISÃO DE PARECER PRÉVIO – CONTAS ANUAIS
DO EXERCÍCIO DE 2017
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA

II - RAZÕES DO VOTO

14. Preliminarmente, destaco que o presente Pedido de Revisão de Parecer Prévio foi recebido por meio do Julgamento Singular nº 467/ILC/2019, publicado no DOE/TCE-MT em 26/04/2019, pois vislumbrei a presença dos requisitos autorizadores da sua admissibilidade.

15. Superado esse ponto, passo ao exame do mérito do presente Requerimento de Revisão.

16. No que tange à irregularidade relativa ao gasto com pessoal do Poder Executivo acima do limite legal 54% imposto pelo artigo 19, III, c/c 20, III, b, da Lei de Responsabilidade Fiscal (**AA04**), o Requerente alegou que não foram considerados na Receita Corrente Líquida o valor de R\$ 6.075.120,70 (seis milhões e setenta e cinco mil e cento e vinte e cinco reais e setenta centavos) relativo as receitas de aplicação financeira do RPPS, nos moldes da Resolução de Consulta nº 17/2017, sendo que a mudança de entendimento deste Tribunal teve os efeitos modulados para análise das Contas Anuais de Governo do Exercício de 2018.

17. Salientou que por equívoco do Departamento de Contabilidade, ao realizar o lançamento da receita da Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública dos



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Municípios – COSIP, não foi considerado na Contribuição de Iluminação Pública - COSIP o valor de R\$ 541.081,26 (quinhentos e quarenta e um mil e oitenta e um real e vinte e seis centavos), tendo em vista ter sido retido pela concessionária em razão do consumo da iluminação pública.

18. Questionou a ausência de exclusão do cálculo de despesas total com pessoal as despesas consideradas indenizatórias decorrentes de rescisões trabalhistas, plantões médicos de sobreaviso e licença maternidade – INSS, no valor de R\$ 1.016.556,18 (um milhão, dezesseis mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos), conforme demonstra o quadro abaixo:

Lic. Mat. INSS	Sobreaviso	Verba Inden.	Férias Vencidas	1/3 F. Prop. Ind.	Férias Prop In	1/3 F. Prop In	Férias Prop. In	Lic. Prêmio	Total
5.595,11	19.816,86	4.455,00	923,94	900,84	1.072,06	0,00	0,00		32.763,81
2.761,02	16.141,82	2.250,00	3.260,98	599,74	440,74	1.571,80			27.026,10
6.647,18	1,00	10.845,00	4.433,87	1.477,95		961,85	1.871,58		26.238,43
6.303,52	23.041,77	16.605,00	2.028,64	936,46	2.809,39	1.709,38	3.102,55	0,00	56.536,71
7.038,12	24.963,01	12.465,00	3.041,11	1.013,70		5.313,63	15.940,95	6.559,26	76.334,78
6.003,35	22.454,58	15.120,00	4.927,35	272,89	818,69	2.318,00	2.026,69	34.114,20	88.055,75
3.006,55	13.972,28	12.060,00	868,89	289,63		3.166,57	9.499,76		42.863,68
5.491,33	15.716,66	10.620,00	10.186,04	2.558,45		3.536,18	7.452,52	16.921,35	72.482,53
4.244,31	8.862,14	12.105,00	2.506,68	3.206,16	9.373,51	835,56		11.764,02	52.897,38
3.825,01	17.074,45	15.960,00			11.008,01	3.669,34		4.861,05	56.397,86
4.041,94	16.638,21	15.255,00			16.867,89	5.622,63		1.452,72	59.878,39
2.564,18	11.816,72	15.480,00		81.890,50	244.676,06	17.272,90	51.380,40		425.080,76
57.521,62	190.499,50	143.220,00	32.177,50	93.146,32	287.066,35	45.977,84	91.274,45	75.672,60	1.016.556,18

Fonte: Defesa (fl.17 – Doc. nº 76681/2019)

19. A Unidade de Instrução opinou pelo não provimento do Pedido de Revisão, haja vista inexistência de erro de cálculo ou erro material capazes de alterar o Parecer Prévio já exarado.

20. Informou que as receitas do RPPS (contribuições patronais e de servidores e compensações) não são incluídas no cômputo total da Receita Corrente Líquida - 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



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

RPPS também não integram o cômputo total da RCL, uma vez que são valores acessórios atrelados àqueles principais.

21. Pontuou que este era entendimento já firmado no âmbito desta Corte de Contas e nos manuais editados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN desde o exercício de 2016, logo não haveria necessidade de modulação dos efeitos da Resolução de Consulta nº 19/2017.

22. Em relação ao valor arrecadado com a COSIP no exercício de 2017, enfatizou que a Prefeitura Municipal contabilizou a receita apenas pelo valor líquido depositados na conta corrente pela concessionária, deixando de contabilizar as compensações, em desacordo com os Princípios Fundamentais de Contabilidade.

23. Quanto às despesas consideradas indenizatórias decorrente de rescisões trabalhistas no encerramento do vínculo de trabalho, no valor de R\$ 1.016.556,18 (um milhão e dezesseis mil e quinhentos e cinquenta e seis reais e dezoito centavos), explicou que possuem caráter remuneratório devendo, portanto, compor o cálculo de despesas total com pessoal.

24. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento técnico de que não houve erro na exclusão das receitas referentes aos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS da base de cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL, uma vez que esse é o posicionamento estabelecido na Lei nº 9.717/98, na Portaria MPS nº 402/2008 e defendido por esta Corte de Contas, mesmo antes da publicação da Resolução de Consulta nº 19/2017 - TCE/MT.

25. Quanto à receita da COSIP, opinou pelo não acolhimento do alegado pelo gestor, pois não foram trazidos aos autos os extratos bancários que comprovariam a



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

efetiva arrecadação de recursos.

26. Quanto às despesas, concluiu pela exclusão dos valores das despesas com pessoal, pois são verbas de caráter indenizatório, pagas ao fim da relação de trabalho e não no decurso desta.

27. Inicialmente, esclareço que o Requerente, em sede de defesa das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, relativas ao exercício de 2017, ateu-se apenas à refutar a manutenção das despesas com pessoal relativas ao Termo de Parceria celebrado com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, as quais, se fossem excluídas à época pelo Relator do câputo de despesa total com pessoal, seriam suficientes para o cumprimento dos limites legais.

28. Como isso não foi possível, o Requerente entrou com o presente Pedido de Revisão de Parecer Prévio, alegando erro de cálculo na apreciação das referidas contas, tendo em vista a não inclusão de receitas na base de cálculo da Receita Corrente Líquida e a não exclusão de despesas do câputo total de despesas com pessoal do município.

29. Assim, muito embora a inovação das alegações da defesa, em observância ao princípio da verdade real e material, passo à análise individualizada de cada item questionado pelo Requerente.

30. Com relação à inclusão na Receita Corrente Líquida do valor de R\$ 6.075.120,70 (seis milhões e setenta e cinco mil e cento e vinte e cinco reais e setenta centavos) relativo às receitas de aplicação financeira do RPPS, insta salientar que até o exercício de 2016, este Tribunal de Contas adotava a sistemática de incluir os rendimentos da carteira de investimentos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS no cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL).



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

31. Com o advento da Resolução de Consulta nº 19/2017, o Tribunal firmou entendimento diverso da prática adotada, trazendo um significativo impacto na apuração dos limites da despesa total com pessoal, *in verbis*:

INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO SERVIDOR MUNICIPAL DE ALTA FLORESTA. CONSULTA. CONTABILIDADE. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL. BASE DE CÁLCULO. RENDIMENTOS DA CARTEIRA DE INVESTIMENTO DOS RPPS. NÃO INCLUSÃO.

As receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS não devem ser computadas na base de cálculo utilizada para determinação da Receita Corrente Líquida - RCL dos entes federativos instituidores desses regimes.

32. Observa-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 2º, inciso IV aliena “c”, determina que será deduzido do cômputo da Receita Corrente Líquida a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e as receitas provenientes da compensação financeira entre os Regimes de Previdência.

33. Trata-se de recursos destinados a manutenção do sistema previdenciário, vinculado ao pagamento dos benefícios presentes e futuros, visando, sobretudo, o equilíbrio financeiro e atuarial do órgão previdenciário.

34. Nesse sentido, tanto as valorizações (ganhos) quanto as possíveis desvalorizações (perdas) dos investimentos dos RPPS são valores acessórios incidentes sobre o principal (contribuição dos servidores), ou seja, integram o produto da arrecadação e não subsistem quando descabida a cobrança do respectivo valor principal, razão pela qual deverão receber o mesmo tratamento.

35. Por essa razão, as receitas financeiras referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos RPPS não devem ser computadas na base de cálculo para



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

determinação da Receita Corrente Líquida.

36. Interpretar de maneira diversa, implica em aceitar que parcela das contribuições previdenciárias dos servidores públicos sejam incluídas no montante da Receita Corrente Líquida, o que é vedado pelo art. 2º, IV, c, da Lei Complementar nº 101/2000.

37. A despeito do entendimento acima, deve-se considerar que a referida Resolução de Consulta foi publicada em 11/08/2017, ou seja, quando transcorridos mais da metade do exercício sob exame e que até o exercício de 2016 a sistemática adotada por este Tribunal incluía tais receitas na base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL).

38. Desse modo, é evidente que a redução da Receita Corrente Líquida, com a exclusão desses rendimentos da base de cálculo provoca um aumento do percentual das despesas com pessoal para aferição dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que o município não tivesse acrescido nada em despesas com pessoal.

39. Em virtude disso, foi aplicada a modulação dos efeitos decorrentes da mudança de entendimento desta Corte de Contas na referida Resolução de Consulta, o qual passou a vigorar plenamente somente a partir do exercício de 2018, consoante Acórdão nº 455/2018 – TP (Processo nº 31.806-0/2017).

40. De acordo com o entendimento acima, caso a extrapolação do limite de despesas com pessoal decorra exclusivamente da dedução dos rendimentos da carteira de investimento dos RPPS da base de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), a caracterização de tal irregularidade, por si só, não enseja na emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas. Nesse sentido, há precedentes nas Contas Anuais de



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Governo Municipais: Parecer Prévio nº 97/2018 (Proc. 75434/2017), Parecer Prévio nº 142/2018 (Proc. nº 75400/2017), Parecer nº 42/2018 (Proc. nº 45896/2017), Parecer nº 122/2018 (Proc. 17269-3/2017) e Parecer Prévio nº 89/2019 (Proc. nº 167576/2018).

41. Nesse contexto, diversamente da Unidade de Instrução e do Ministério Público de Contas, entendo que a modulação dos efeitos é medida justa que se faz necessária ao presente caso, sob pena de tratarmos situações idênticas de maneira diferenciada, em inobservância aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

42. No tocante à ausência de contabilização do valor de R\$ 541.081,26 (quinhentos e quarenta e um mil e oitenta e um real e vinte e seis centavos), como receita arrecadada com Contribuição de Iluminação Pública – COSIP, preliminarmente, destaco que essa contribuição, foi introduzida na Constituição Federal de 1988 (CF/88), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 39/2002, que incluiu o art. 149-A e seu parágrafo único, com a finalidade de custear o serviço de iluminação pública, *in verbis*:

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002).

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 39, de 2002)

43. Frisa-se que a COSIP, tem natureza tributária, espécie do gênero “Contribuições”, sendo um tributo *sui generis*, não se classifica como imposto ou taxa e integra a categoria econômica “Receitas Correntes”.

44. A partir dessa autorização constitucional, os municípios brasileiros e o Distrito Federal iniciaram a regulamentação por lei complementar, visando a dar eficácia plena ao artigo 149-A, da Constituição da República.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

45. De acordo com o item 5.29, da NBC TSP Estrutura Conceitual aprovada pelo Conselho Federal de Contabilidade, *“receita corresponde aos aumentos na situação patrimonial líquida da entidade não oriundos de contribuições dos proprietários”*, ou seja, receita é tudo aquilo que aumenta o ativo por meio de ingressos de recursos financeiros, direitos e bens (tangíveis e intangíveis), bem como pelo decréscimo de passivos sem redução de ativos (item 5.31, NBC TSP Estrutura Conceitual).

46. Ademais, a representação fidedigna, como característica qualitativa da informação contábil, requer a integridade dos registros contábeis e reconhecimento dos fenômenos econômicos em sua totalidade, não podendo omitir partes do fato gerador, nos termos do item 3.10, da NBC TSP Estrutura Conceitual.

47. Com efeito, o registro contábil da receita deve mensurar e reconhecer o valor total da transação ou operação econômica e não apenas parte dela, ou seja, o excedente da contribuição repassado ao município.

48. Nesse contexto, todos os recursos arrecadados diretamente ou por meio de terceiros devem ser contabilizados pelos valores brutos e não líquidos e as despesas ou custos dos serviços de iluminação pública da Concessionária devem ser registrados como despesas do município.

49. Em consulta ao sistema Aplic (informes mensais/receitas/receita orçamentária), verifica-se que o valor arrecadado e registrado da Contribuição de Iluminação Pública – COSIP foi de R\$ 675.547,77 (seiscentos e setenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais e setenta e sete centavos).

50. Todavia, o Requerente colacionou aos autos Demonstrativo de Arrecadação do Convênio – COSIP, demonstrando os valores arrecadados e repassados



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

pela Concessionária no exercício de 2017, consoante demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1: Demonstrativo de Arrecadação do Convênio – COSIP 2017

Arrecadação do Convênio		Fatura de Iluminação Pública		Repasso do Saldo	
Mês	Valor Arrecadado	Mês	Valor das faturas do Município	Valor Repassado	Data do Repasse
jan/17	R\$ 126.175,34	fev/17	R\$ 58.094,81	R\$ 68.080,53	23-fev-17
fev/17	R\$ 115.550,17	mar/17	R\$ 65.638,96	R\$ 49.911,21	23-mar-17
mar/17	R\$ 123.810,69	abr/17	R\$ 64.541,90	R\$ 59.268,79	27-abr-17
abr/17	R\$ 113.111,09	mai/17	R\$ 63.528,15	R\$ 49.582,94	25-mai-17
mai/17	R\$ 121.451,90	jun/17	R\$ 66.704,34	R\$ 54.747,56	27-jun-17
jun/17	R\$ 122.239,40	jul/17	R\$ 63.290,68	R\$ 58.948,72	27-jun-17
jul/17	R\$ 122.671,27	ago/17	R\$ 67.239,88	R\$ 55.431,39	24-ago-17
ago/17	R\$ 117.043,79	set/17	R\$ 67.357,75	R\$ 49.686,04	26-set-17
set/17	R\$ 112.061,50	out/17	R\$ 68.456,46	R\$ 43.605,04	31-out-17
out/17	R\$ 134.522,48	nov/17	R\$ 72.276,95	R\$ 62.245,53	30-nov-17
nov/17	R\$ 130.962,67	dez/17	R\$ 73.175,79	R\$ 62.245,53	29-dez-17
dez/17	R\$ 119.367,96	jan/18	R\$ 85.130,25	R\$ 43.698,08	25-jan-18
TOTAL	R\$ 1.458.968,26		R\$ 815.435,92	R\$ 657.451,36	

Fonte: Pedido de Revisão (fl. 53 – Doc. nº 76681/2019)

51. Da análise da tabela acima, observo que a Concessionária de energia elétrica arrecadou o montante de R\$ 1.458.968,26 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e oito mil, novecentos e sessenta e oito reais e vinte e seis centavos) de Contribuição de Iluminação Pública e repassou à Prefeitura Municipal somente R\$ 657.451,36 (seiscentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e trinta e seis centavos), abatendo os débitos de faturas de energia elétrica da Prefeitura Municipal no valor de R\$ 801.516,90 (oitocentos e um mil, quinhentos e dezesseis reais e noventa centavos).

52. Diante disso, infere-se que houve erro por parte do setor de arrecadação ao informar para a Contabilidade que a receita arrecadada de Contribuição de Iluminação Pública foi no valor de R\$ 675.547,77 (seiscentos e setenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e sete reais e setenta e sete centavos) e não de R\$ 1.458.968,26 (um milhão, quatrocentos e cinquenta e oito mil, novecentos e sessenta e oito reais e vinte e seis



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

centavos), correspondente ao valor total arrecadado no exercício.

53. O registro dessa transação pelo valor “líquido” não reflete as transações de aferição da receita bruta da COSIP e de pagamento das faturas de energia elétrica, o qual deve ser registrado como receita de contribuições e obrigação a pagar/restos a pagar na contabilidade da Prefeitura Municipal, respectivamente.

54. Diante do exposto, para fins de apreciação do mérito das presentes contas anuais de governo, incluo o valor de R\$ 6.075.120,70 (seis milhões e setenta e cinco mil e cento e vinte e cinco reais e setenta centavos) relativo aos rendimentos da carteira de investimentos do RPPS e o valor de R\$ 783.420,49 (setecentos e oitenta e três mil, quatrocentos e vinte reais e quarenta e nove centavos), referente à Contribuição de Iluminação Pública – COSIP, elevando o calculo da RCL para R\$ 75.692.296,03 (setenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e dois mil, duzentos e noventa e seis reais e três centavos).

55. Com relação às despesas com pessoal relativas às férias indenizadas paga aos servidores em exercício do cargo, emprego ou função pública, registro elas que têm natureza remuneratória e devem compor o câmputo de despesa total com pessoal.

56. No entanto, às férias vencidas, proporcionais e 1/3 de férias proporcionais e licenças-prêmio pagas em rescisão têm natureza indenizatória, pois representam compensação de direito trabalhista a descanso e decorre da cessação do contrato de trabalho, devendo ser excluída da Despesa Total com Pessoal. Além disso, tais verbas são isentas de imposto de renda e contribuição previdenciária, porquanto decorrem de indenização ao término da relação laboral.

57. O Manual de Demonstrativo Fiscal – MDF (8ª Edição) da Secretaria do



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Tesouro Nacional - STN, na página 495 assim se posiciona: *“Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.”*

58. Na sequência, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, nas páginas 525 e 526 estabelece que:

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. (grifei)

59. O Informativo de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, na Edição nº 73, estabelece no bojo das teses 13 e 16 que o direito de exigir indenização de licença prêmio e férias não gozadas se legitima com o ato de aposentadoria:

13) É devida ao servidor público aposentado a conversão em pecúnia da licença prêmio não gozada, ou não contada em dobro para aposentadoria, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.
(...)

16) O termo inicial da prescrição do direito de pleitear a indenização por férias não gozadas é o ato de aposentadoria do servidor.

60. Nessa vertente, as licenças-prêmio e as férias não gozadas pagas à título de indenização por ocasião de rompimento do vínculo funcional, seja por rescisão de contrato de trabalho, exoneração, demissão e aposentadoria etc., não serão incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, à luz do artigo 19, §1º, da Lei de Responsabilidade



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Fiscal.

61. Desse modo, excludo do cálculos das despesas total com pessoal o valor total de R\$ 625.315,06 (seiscentos e vinte e cinco mil, trezentos e quinze reais e seis centavos) referente às férias vencidas pagas em rescisão (R\$ 32.177,50), 1/3 de férias proporcionais pagas em rescisão (R\$ 93.146,32), férias proporcionais pagas em rescisão (287.066,35), 1/3 de férias proporcionais pagas em rescisão (R\$ 45.977,84 e R\$ 91.274,45) e licença prêmio pagas em rescisão (R\$ 75.672,60).

62. Já em relação às despesas referentes ao salário maternidade, a Lei de Responsabilidade Fiscal traz expressamente a possibilidade condicionada da dedução desses benefícios previdenciários do agregado da despesa total com pessoal.

63. Nesta senda, observa-se que tanto o auxílio-doença quanto o salário maternidade são espécies de benefícios previdenciários suportados pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS ou pelo Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, conforme depreende-se da legislação pátria.

64. Conforme infere-se das Resoluções de Consulta nºs 4/2018 e 15/2012 e acompanhando o raciocínio exposto acima, as despesas relativas a auxílio-doença e auxílio maternidade possuem natureza de benefício previdenciário (artigo 185, da Lei nº 8.112/90; Manual de Demonstrativos Fiscais) e recebem o seguinte tratamento:

a) caso o ente federativo não possua Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), elas serão suportadas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e excluídas da despesa total com pessoal;

b) caso o ente federativo possua RPPS, as despesas serão pagas por este regime e devem ser consideradas no montante da despesa total com pessoal:

b.1) havendo previsão legal de pagamento de salário-maternidade pelo



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

RPPS, as despesas serão deduzidas até o limite dos recursos vinculados para obtenção da despesa líquida com pessoal; e

b.2) não havendo previsão legal, as despesas com o custeio não serão deduzidas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, por não se tratar de despesas vinculadas ao RPPS.

65. No caso sob exame, considerando que o Município de Barra do Bugres possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, as referidas despesas são pagas por este regime e devem ser consideradas no câmputo das despesas total com pessoal.

66. Diante disso, em consonância com a Unidade de Instrução, entendo que não houve erro no câmputo das despesas com salário maternidade no valor de R\$ 57.521,62 (cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e um reais e sessenta e dois centavos) no montante dos gastos total com pessoal.

67. No que tange às despesas relativas ao adicional de plantões médicos de sobreaviso no valor de R\$ 206.087,33 (duzentos e seis mil e oitenta e sete reais e trinta e três centavos), inicialmente, salienta-se que o regime de sobreaviso está previsto no art. 244, § 2º, da CLT, que dispõe:

art. 244. (...)

§ 2º Considera-se de 'sobre-aviso' o empregado efetivo, que **permanecer em sua própria casa, aguardando a qualquer momento o chamado para o serviço**. Cada escala de 'sobre-aviso' será, no máximo, de vinte e quatro horas. As horas de 'sobre-aviso', para todos os efeitos, serão contadas à razão de 1/3 (um terço) do salário normal. (grifei)

68. Nota-se que o regime de sobreaviso distingue-se do regime de plantão ou de prontidão, pois, enquanto no primeiro o trabalhador fica aguardando à distância possível convocação, no segundo, os trabalhadores permanecem na empresa de prontidão .



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

69. Desse modo, no sobreaviso, o empregado recebe pelo período em que, embora não esteja na repartição no efetivo exercício de suas funções, está à disposição da Administração.

70. A Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, embora não disponha acerca da concessão de vantagem pecuniária relativa ao regime de sobreaviso, permite ao servidor receber outras gratificações e adicionais não previstas no Regime Jurídico da União, em razão do local ou da natureza do trabalho, conforme inciso VIII, do art. 61, *in verbis*:

Art. 61. Além do vencimento e das vantagens previstas nesta Lei, serão deferidos aos servidores as seguintes retribuições, gratificações e adicionais: (Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

(...)

VIII - outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho. (grifei)

71. Vale ressaltar que tais retribuições, gratificações e adicionais devem estar disciplinadas em lei, ante o princípio da reserva legal estabelecido no art. 37, inciso X¹, da Constituição Federal.

72. Na esfera estadual, o Estatuto dos Servidores Públicos estabelece que a remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, previstas nas Constituições e nas leis, nos termos do art. 57, da Lei Complementar nº 004/1990. Já as vantagens pecuniárias são as indenizações, gratificações e adicionais, consoante art. 70, do referido Regime Jurídico.

73. Por sua vez, o art. 82, do mencionado diploma legal, dispõe que poderão ser deferidas aos servidores as seguintes gratificações e adicionais: (i) gratificação

¹X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 **somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica**, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))" (destaquei).



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

natalina (13º salário); (ii) adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; (iii) adicional pela prestação de serviço extraordinário; (iv) adicional noturno; (v) adicional de férias; e (vi) adicional por tempo de serviço.

74. No âmbito do Município de Barra do Bugres, a Lei Complementar nº 038/2009², acrescentou a seção III-A e art. 87-A à Lei Complementar nº 001/2005, que dispõe sobre a reestruturação do Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Barra do Bugres, instituindo o adicional de sobreaviso aos servidores públicos do município, vejamos:

Art. 87A - Portaria emitida pelo prefeito municipal, ou quem esse designar, poderá instituir adicional de sobreaviso aos servidores do quadro permanente cujos serviços sejam, costumeiramente, necessários fora do horário normal de trabalho.

§ 1º - Os períodos de sobreaviso, fixados em escalas, serão remunerados pelo valor correspondente a 1/3 (um terço) da hora-padrão do servidor.

§ 2º - As horas efetivamente trabalhadas durante o período de sobreaviso serão remuneradas com base na hora-padrão do servidor, pagamento condicionado a relatório ratificado pelo superior hierárquico e registro de ponto.

§ 3º - Os servidores ocupantes de cargos de médico, lotados em unidades hospitalares ou de pronto-atendimento, independente das horas efetivamente trabalhadas, serão remunerados pelo valor correspondente a 1/2 (metade) da hora-padrão do servidor. (grifei)

75. Portanto, observa-se que o adicional de sobreaviso tem caráter remuneratório e não indenizatório, razão pela qual, diferentemente do Ministério Público de Contas, mantenho o valor de R\$ 206.087,33 (duzentos e seis mil, oitenta e sete reais e trinta e três centavos) de adicional de sobreaviso no câmputo das despesas total com pessoal.

76. Quanto às despesas com pessoal decorrentes do Termo de Parceria celebrado com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD, inicialmente, verifico que a defesa, em sede de revisão de parecer prévio, mencionou apenas o valor de R\$ 2.499.526,61 (dois milhões e quatrocentos e noventa e nove mil e quinhentos e vinte e seis

² https://www.barradobugres.mt.gov.br/Transparencia/fotos_downloads/2656.pdf



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

reais e sessenta e um centavo), relativo ao Termo de Parceria nº 02/2017 da área de saúde.

77. Contudo, em consulta ao Relatório Técnico Preliminar (Doc. nº 118377/2018) observo que foram incluídos no cômputo da despesa total com pessoal o montante de R\$ 5.502.646,27 (cinco milhões, quinhentos e dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte e sete centavos), relativos aos repasses efetuados ao Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD decorrentes dos Termos de Parcerias nº 1, 2, 3 e 4 das áreas de assistência social, saúde, educação e infraestrutura, excetuando-se apenas o valor de R\$ 962.961,68 (novecentos e sessenta e dois mil, novecentos e sessenta e um reais e sessenta e oito centavos), relativos à taxa de administração.

78. Diante disso, registro que da análise das presentes Contas Anuais de Governo, relativas ao exercício de 2017, mantive o valor de R\$ 5.502.646,27 (cinco milhões, quinhentos e dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte e sete centavos), no cômputo das despesas total com pessoal, pois constatei à época que os objetos dos Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04, embora transvestidos de projetos e atividades de interesse público, não caracterizavam atividades complementares da Prefeitura Municipal, mas mera intermediação de mão de obra em substituição e/ou complementação do quadro de servidores efetivos do Município.

79. O entendimento acima foi fundamentado com base no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF³, 8ª Edição, da Secretaria do Tesouro Nacional - STN (publicado em 2017, com vigência para 2018), abaixo transcrito:

3.Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta .Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de

3 <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/mdf>



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas. A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, **no § 1º do artigo 18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal"**. Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal. Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão.

80. Depreende-se do excerto acima que as despesas com pessoal que atuam na atividade fim do ente público devem ser incluídas no câmputo da despesa total com pessoal, independentemente da forma de contratação.

81. No âmbito deste Tribunal, a Resolução de Consulta nº 02/2013 – TP estabelece que os gastos com pessoal da OSCIP parceira não devem ser computados na aferição do limite de despesa total com pessoal do ente público parceiro, quando as atividades de interesse público por ela executadas, sejam em complementação à ação estatal e estejam previstas no artigo 3º da Lei 9.790/1999

82. Nota-se que entendimento extraído do Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição da STN é mais abrangente, ao passo que a Resolução de Consulta nº 02/2013 deste Tribunal não define, de forma explícita, que as despesas com pessoal que tenham por objetivo o desempenho de atividades finalísticas do parceiro público devem ser



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

incluídas no cômputo das despesas total com pessoal.

83. Não obstante a isso, registra-se que o tema em questão é polêmico e, recentemente, foi alvo de deliberação no âmbito nacional pela Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação (CTCONF), conselho consultivo formado por representantes dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Tribunais de Contas Estaduais, Tribunal de Contas da União, Congresso Nacional, dentre outros e, em virtude de limitações operacionais e da existência de lacunas no regramento contábil aplicável, dilatou, em caráter excepcional, a inclusão das despesas com parcerias com Organizações da Sociedade Civil nas despesas total com pessoal para o exercício de 2021, por meio da Portaria nº 233/2019, da STN, de 15/04/2019, abaixo transcrita:

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

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

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

84. Portanto, observa-se que a STN modulou os efeitos da regra contida no Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição, publicado em 2017, concedendo prazo de adaptação aos entes da federação para o cumprimento dessa nova regra, que passará a vigorar plenamente somente a partir do exercício de 2021.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

85. Em razão disso, muito embora o Parecer Prévio nº 137/2018 – TP emitido nas Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, relativas ao exercício de 2017, tenha interpretado corretamente o alcance do § 1º, do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com base na Resolução de Consulta nº 02/2013 e no Manual dos Demonstrativos Fiscais – 8ª Edição, da STN, entendo oportuno aplicar a modulação dos efeitos consignada na Portaria nº 233/2019, da STN.

86. Nesse diapasão, para fins de apreciação do mérito das presentes contas anuais de governo, excluo do câmputo das despesas total com pessoal o valor de R\$ 5.502.646,27 (cinco milhões, quinhentos e dois mil, seiscentos e quarenta e seis reais e vinte e sete centavos), relativo às despesas com contratação indireta de mão de obra, mediante os Termos de Parceria nº 01, 02, 03 e 04 celebrados com o Instituto Assistencial de Desenvolvimento – IAD.

87. Assim sendo, excluo do câmputo de despesas total com pessoal do montante de R\$ 6.127.961,33 (seis milhões, cento e vinte e sete mil, novecentos e sessenta e um reais e trinta e três centavos) referentes às férias vencidas pagas em rescisão (R\$ 32.177,50), 1/3 de férias proporcionais pagas em rescisão (R\$ 93.146,32), férias proporcionais pagas em rescisão (287.066,35), 1/3 de férias proporcionais pagas em rescisão (R\$ 45.977,84 e R\$ 91.274,45), licença prêmio pagas em rescisão (R\$ 75.672,60) e à contratação indireta de mão de obra por meio de termos de parcerias com OSCIP (R\$ 5.502.646,27).

88. Diante do exposto, com a exclusão das referidas rubricas do montante anteriormente apurado (R\$ 44.085.599,52), as despesas total com pessoal do Poder Executivo perfazem o montante de R\$ 37.957.638,19 (trinta e sete milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e trinta e oito reais e dezenove centavos), equivalente a 50,14% da Receita Corrente Líquida ajustada (R\$ 75.692.296,03), não ultrapassando,



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

portanto, os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstra a tabela abaixo:

RCL: R\$ 75.692.296,03 (setenta e cinco milhões, seiscentos e noventa e dois mil, duzentos e noventa e seis reais e três centavos)

Poder	Valor no Exercício	% RCL	Limites Legais	Situação
Executivo	37.957.638,19	50,14	54	Regular
Legislativo	1.970.090,32	2,60	6	Regular
Município	39.927.728,40	52,75	60	Regular

Fonte: Elaborado pelo relator

89. Diante disso, depreende-se que a irregularidade AA 04, apesar de configurada, não deve ensejar na emissão de parecer prévio contrário, o que impõe a revisão do exame global das contas de governo, no sentido de conduzir a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação.

90. Por fim, entendo que a Resolução de Consulta nº 02/2013 – TCE/MT, deve ser reexaminada a fim de explicitar o entendimento deste Tribunal no sentido de que as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim do ente da federação e que recebem recursos públicos da Administração Pública para tanto devem ser computadas como despesa total com pessoal do ente público parceiro.

III - DISPOSITIVO DO VOTO

91. Posto isso, acolho em parte o Parecer Ministerial nº 1.317/2020-TP, da lavra do Procurador de Contas, Dr. Getúlio Velasco Moreira Filho e, com fundamento no artigo 283-A da Resolução Normativa nº 14/2007, **VOTO** pelo:

a) conhecimento do presente Pedido de Revisão do Parecer Prévio nº 137/2018-TP, uma vez que foram preenchidos os pressupostos de admissibilidade elencados nos art. 283-A e art. 283-B, do RITCE/MT;

b) no mérito, pela procedência do Pedido de Revisão, formulado pelo



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DO CONSELHEIRO INTERINO

Isaias Lopes da Cunha

Telefones: (65) 3613-7536

e-mail: gab.isaiaslopes@tce.mt.gov.br

Sr. Raimundo Nonato da Abreu Sobrinho, Prefeito Municipal de Barra do Bugres para **emitir Parecer Prévio Favorável à Aprovação** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Barra do Bugres, exercício de 2017, sob gestão do Prefeito Municipal Raimundo Nonato de Abreu Sobrinho;

c) propor a instauração de procedimento para o reexame da tese contida na Resolução de Consulta nº 02/2013 – TCE/MT, a fim de explicitar que as despesas com pessoal das Organizações da Sociedade Civil que atuam na atividade fim do ente da federação e que recebem recursos públicos da Administração Pública para tanto devem ser computadas como despesa total com pessoal do ente público parceiro.

Por fim, destaco que as recomendações exaradas no Parecer Prévio nº 137/2018-TP permanecem inalteradas.

É como voto.

Tribunal de Contas, 29 de abril de 2020.

(assinatura digital)¹

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria nº 124/2017, DOC/TCENT nº 1199, de 15/09/2017)

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. mif
C:\Users\paulaf\AppData\Local\Temp\012E89C2CD982C8FD88EB0A168569277.odt