



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:	75230/2017
PRINCIPAL:	PREFEITURA MUNICIPAL DE CONFRESA
CNPJ:	37.464.716/0001-50
ASSUNTO:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
Ordenador de Despesas:	RONIO CONDAO BARROS MILHOMEM
RELATOR:	ISAIAS LOPES DA CUNHA
MUNICÍPIO DO FISCALIZADO:	CONFRESA
NÚMERO OS:	11988/2018
EQUIPE TÉCNICA:	MAURO COSTA OLIVEIRA



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	2
2. ANÁLISE DA DEFESA	2
3. CONCLUSÃO	13
3.1. RESULTADO DA ANÁLISE	14



1. INTRODUÇÃO

Trata-se do processo das Contas Anuais de Governo do Município de Confresa, referentes ao exercício financeiro de 2017, para análise de defesa, justificativas e documentos apresentados pelos responsáveis referentes as impropriedades apontadas no Relatório Técnico.

O Senhor Ronio Condão Barros Milhomem, Prefeito Municipal de Confresa, foi devidamente notificado por meio do Ofício 643/2018, datado de 09 de julho de 2018 (09/07/2018), com fulcro nos artigos 59 e incisos, 60, parágrafo único e 61, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, combinados com os artigos 257 e 258 e seus respectivos incisos, da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007, para que no prazo de até 15 (quinze) dias, contados do recebimento desse ofício, apresente manifestação acerca das irregularidades apontadas pela equipe técnica.

De acordo com o Termo de Recebimento datado de 10 de julho de 2018, foi confirmado pelo fiscalizado, Prefeitura Municipal de Confresa, o recebimento da Notificação.

2. ANÁLISE DA DEFESA

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

RONIO CONDAO BARROS MILHOMEM - 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) *A Prefeitura Municipal de Confresa gastou com pessoal valores acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).* - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

O Defendente se manifesta, por meio do Documento Externo Nº Doc. 133326/2018 (às fls. 4 a 18), alegando que devem ser excluídas do cálculo de gastos com pessoal despesas no montante de R\$ 3.318.149,05, por se tratarem de "verbas de natureza indenizatória".

Segue a manifestação do defendente, in verbis:

"Alegam os técnicos desta Corte de Contas que houve descumprimento por parte do Poder Executivo do limite de gastos com pessoal, o qual figura supostamente em 58,52%."

"Segue abaixo o quadro demonstrativo do TCE/MT do histórico de gastos com pessoal do município de Confresa de 2013 a 2017:"



LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	49,16%	57,92%	56,36%	56,74%	58,52%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo	6%				
Aplicado - %	2,97%	2,29%	2,35%	2,03%	2,37%
Limite máximo Fixado - Município	60%				
Aplicado - %	52,13%	60,21%	58,71%	58,78%	60,89%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Quadro: Apuração do Cumprimento do limite legal individual.

“Da análise do quadro acima verifica-se que o Município de Confresa – MT vem sofrendo com despesas de pessoal elevadas, acima do limite legal, desde 2014, ou seja, a atual gestão (2017/2020), assumiu um Município supostamente endividado.”

“Entretanto, verifica-se também que a equipe de auditoria do TCE/MT, quando analisa as despesas com pessoal do órgão, não retira do cálculo os gastos considerados indenizatórios, por tal motivo, vem constatando percentual acima do limite legal.”

“Pois bem, vejamos o cálculo com pessoal apontado pelo TCE/MT:”

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	R\$ 34.618.120,59	R\$ 59.155.922,02	58,52%
Legislativo	R\$ 1.405.301,00	R\$ 59.155.922,02	2,37%

Relatório Contas de Governo>Anexo 9:Pessoal>Quadro 9.5: Gastos com Pessoal Detalhado

“Discordamos, pois, conforme será comprovado não houve o referido descumprimento à norma, tendo em vista que foram catalogadas diversas despesas erroneamente como gastos de pessoal.”

Defendente alega que devem ser retiradas do cálculo de gastos com pessoal despesas no total de R\$ 3.318.149,05, referentes a:

1	Serviços médicos prestados no hospital municipal	R\$	693.845,00
2	Plantões médicos (despesa empenhada no elemento de despesa 11)	R\$	154.284,57
3	Abono pecuniário, férias, férias vencidas, férias vencidas rescisão, 13º salário, licença prêmio, auxílio-doença, salário-maternidade, verba indenizatória e salário-família	R\$	1.580.725,68
4	Procurador Jurídico – cargo comissionado, Sr. José Norberto Grandier	R\$	57.840,00
5	Monitores – monitores de esportes para a população em caráter eventual	R\$	23.600,00
6	Agentes Comunitários de Saúde	R\$	807.853,80
TOTAL		R\$	3.318.149,05

De acordo com as alegações do defendente, excluindo as despesas retro demonstradas, o cálculo de gastos com



pessoal deve ser o seguinte:

RCL – Receita Corrente Líquida	R\$	59.155.922,02	
Gasto com pessoal apurado pelo TCE/MT	R\$	34.618.120,59	58,52%
Valor permitido por lei	R\$	31.944.197,89	54%
Valor a ser retirado do cálculo de gastos com pessoal	R\$	3.318.149,05	
Valor real de gastos com pessoal	R\$	31.299.971,54	52,91%

“Com isso, resta claro e comprovado que não houve descumprimento do limite de gastos com pessoal, pois o percentual ficou em **52,91% da RCL**, assim a irregularidade é inexistente, motivo pelo qual deve ser desconsiderada”.

Análise da defesa:

1) SERVIÇOS MÉDICOS PRESTADOS NO HOSPITAL MUNICIPAL - R\$ 693.845,00:

O defendente alega que as despesas com serviços médicos contratados pela Prefeitura Municipal não devem fazer parte do cálculo dos Gastos com Pessoal por se tratar de despesas classificadas como de caráter indenizatório. É entendimento deste Tribunal de Contas, conforme Jurisprudência firmada, constante do item 13.49 do Boletim de Jurisprudência, que essas despesas devem ser computadas no cálculo de Gastos com Pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, como segue:

13.49) Pessoal. Contratação de serviços médicos.

Necessidade permanente de pessoal. Inclusão no limite de despesas com pessoal.

Os gastos decorrentes de contratação de prestação de serviços médicos, a fim de suprir necessidade permanente de profissionais de saúde, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados orçamentariamente como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”.

(Contas Anuais de Governo. Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 32/2017-TP. Julgado em 27/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 17/10/2017. Processo nº 8.441-7/2016).

Face ao exposto, não são acatados os argumentos da defesa para este item.

2) PLANTÕES MÉDICOS - R\$ 154.284,57:

O defendente alega também que as despesas realizadas com Plantões Médicos não devem ser computados como Gastos com Pessoal por serem de caráter indenizatório, no entanto, é entendimento deste Tribunal de Contas que essas despesas devem integrar o cálculo de gastos com pessoal nos termos do artigo 18 da Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que evidencia uma retribuição pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho, possuindo caráter remuneratório, conforme jurisprudência firmada por este Tribunal de Contas constantes dos itens 13.51 e 13.82 do Boletim de Jurisprudência, a seguir transcritos:

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

As despesas realizadas a título de plantões médicos prestados com continuidade e habitualidade, com características de gasto público regular, evidenciando uma retribuição



pecuniária pela efetiva contraprestação de trabalho e paga em razão de vínculo com o ente público, possuem caráter remuneratório, e portanto, devem ser computadas como despesas com pessoal nos termos do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Justifica-se tal cômputo, ainda, porque se tratam de despesas que não se enquadram no rol taxativo das deduções constantes no art. 19, § 1º, da LRF e nem constituem ressarcimento de despesas efetuadas ou suportadas pelo agente público.

(Contas Anuais de Governo. Relator: Conselheiro Substituto Isaías Lopes da Cunha. Parecer Prévio nº 1'21/2017-TP. Julgado em 15/12/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/01/2018. Processo nº25.902-0/2015).

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

Limite de despesa com pessoal.

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificadas orçamentariamente como "outras Despesas de Pessoal" e não "Outros serviços de Terceiros".

(Contas Anuais de Governo, Relatora: Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen. Parecer Prévio nº 39/2017-TP. Julgado em 03/10/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 23/10/2017. Processo nº 8.448-4/2016).

Face ao exposto, não são acatados os argumentos da defesa para este item.

3) ABONO PECUNIÁRIO, FÉRIAS, FÉRIAS VENCIDAS, FÉRIAS VENCIDAS RESCISÃO, 13º SALÁRIO, LICENÇA PRÊMIO, AUXÍLIO-DOENÇA, SALÁRIO-MATERNIDADE, VERBA INDENIZATÓRIA E SALÁRIO-FAMÍLIA - R\$ 1.580.725,68:

O MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais (STN), 7ª edição, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício de 2017 (aprovado pela Portaria nº 403 de 28 de junho de 2016), pags. 487 a 490, com referência a despesa com pessoal, dispõe que:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

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

1. Despesa Bruta com Pessoal

(...)

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

Auxílio-Doença Servidor	Despesas com remuneração do servidor durante o período de licença saúde homologada, previsto em lei.
Aviso Prévio Indenizado	Despesa com o pagamento, pelo empregador, de 30 (trinta) dias de serviço, quando este decide unilateralmente demitir o empregado sem justa causa e sem o cumprimento do aviso prévio.
Décimo Terceiro Salário	
Férias - Abono Constitucional	Abono concedido a todos empregados e servidores como remuneração do período



	de férias anuais - um terço a mais do que o salário normal.
Férias - Abono Pecuniário	Despesas com a conversão em abono pecuniário de um terço (10 dias) do valor da remuneração devida ao servidor no período de férias.
Férias Vencidas e Proporcionais	Despesas com pagamento de férias vencidas e proporcionais na rescisão de contrato de trabalho, exoneração do servidor ou aposentadoria.
Salário-Família RPPS	Benefício pago aos servidores com salário mensal na faixa de baixa renda, para auxiliar no sustento de filhos.
Salário-Maternidade	Despesas com salário-maternidade, devido à segurada gestante, durante o período de licença gestante previsto em lei.

Portanto, o Auxílio-Doença do Servidor, Aviso Prévio Indenizado, Décimo Terceiro Salário, Férias - Abono Constitucional, Férias - Abono Pecuniário, Férias vencidas e Proporcionais, Salário-Família RPPS e Salário-Maternidade são espécies remuneratórias de natureza salarial, e, como regra geral deve ser considerado no cômputo da Despesa Total com Pessoal – DTP.

O Salário Maternidade tem natureza jurídica de benefício previdenciário de caráter eminentemente remuneratório. Sobre isso, em sede de decisão de julgamento de Recurso Repetitivo, o Superior Tribunal de Justiça - STJ assim define a natureza jurídica e o caráter remuneratório do salário maternidade:

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

1.3 Salário maternidade.

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

(...)

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

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, conforme decisão a seguir transcrita:

Acórdão 894/2012-TCU-Plenário DOU de 23/04/2012.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

cientificar a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de que as despesas concernentes a ativos, inativos e pensionistas da União relativas ao auxílio-invalidez e aos benefícios previdenciários, inclusive salário-família e auxílio-reclusão, integram as despesas de pessoal para fins do que estabelece o art. 18 da Lei Complementar 101/2000, não devendo ser contabilizados para esse fim os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor,



atualmente representados pelo auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, combinado com o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

Salário Família - Quando o salário família é custeado pelo RPPS deve-se observar os termos da Resolução de Consulta TCE-MT nº 15/2012 "As despesas decorrentes dos gastos com benefícios previdenciários, entre eles o salário-família, devidos aos servidores públicos ativos e inativos compõem a despesa total com pessoal, mesmo quando custeadas por RPPS, nos termos dos artigos 18 e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal".

Quando o salário família é custeado pelo Tesouro deve ser adotada a orientação contida no MDF, 7ª edição, pags. 487 a 490, em que a STN é assertiva em considerar o salário família como provento inserido no conceito de DTP.

Licença Prêmio - Quanto a este item é importantíssima a orientação sobre o tema apresentado no MDF 7ª edição, pag. 519, quando a STN prescreve procedimentos a serem observados na confecção do Demonstrativo da Despesa com Pessoal:

Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária

Registra os valores, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, das despesas de indenização por demissão de servidores ou empregados e daquelas relativas a incentivos à demissão voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas.

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

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

Verba Indenizatória – Com referência às Despesas Indenizatórias, conforme consulta ao Sistema Aplic: *Informes Mensais>Despesas>Despesa Orçamentária> Despesa Orçamentária – até elemento de despesa e* *Informes Mensais> Despesas> Empenhos>Todos os empenhos*, constatou-se que no exercício de 2017 a Prefeitura Municipal de Confresa efetuou empenhos nas dotações 3.1.90.94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, no total de R\$ 3.500,00, e 3.3.90.93 – Indenizações e Restituições, no total de R\$ 818.442,20.

As despesa empenhadas na dotação 3.1.90.94 – *Indenizações e Restituições Trabalhistas, no total de R\$ 3.500,00*, foram excluídas do cálculo para apuração do limite de gastos com pessoal, conforme está demonstrado no Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado, páginas 87 a 89 do Relatório Técnico, item 2. DESPESAS NÃO COMPUTADAS, subitem 2.1 – Indenizações por Demissão e Incentivo à Demissão Voluntária.

Com referências às despesas indenizatórias empenhadas na dotação 3.3.90.93 – Indenizações e Restituições, no total de R\$ 818.442,20, conforme consulta ao Relatório Técnico, Quadro 9.5 – Gastos com Pessoal Detalhado, páginas 87 a 89, constatou-se que essas despesas não estão incluídas no cálculo para apuração do limite de gastos com pessoal, nos termos dos artigos 18 e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto, não há o que se falar em exclusão dessas despesas.

Face ao exposto, não são acatados os argumentos da defesa para estes itens.

4) PROCURADOR JURÍDICO, SR. JOSÉ NORBERTO GRANDER – R\$ 57.840,00:

No Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, pags. 486 e 487, a STN é assertiva em considerar as despesas pagas com servidores, independente do regime de trabalho a que estejam submetidos, como sendo parcela remuneratória inserida no conceito de DTP:



04.01.02.01 Despesa com Pessoal

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

1. Despesa Bruta com Pessoal

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. (Grifou-se)

Também é entendimento deste Tribunal de Contas que as despesas relativas à contratação de assessoria jurídica integram o cálculo das despesas com pessoal para efeito de apuração do cumprimento do limite estabelecido pela LRF, conforme Acórdão nº 1.134/2001, *in verbis*:

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.

Face ao exposto, não são acatados os argumentos da defesa para este item.

5) MONITORES – MONITORES DE ESPORTE EM CARÁTER EVENTUAL – R\$ 23.600,00:

Conforme consulta ao Sistema Aplic constatou-se que os monitores não desenvolvem atividades-fim da Prefeitura, são contratados por meio da Secretaria de Ação Social, para desenvolverem atividades socioeducativas, para os municípios, com crianças e adolescentes, com grupos de idosos e serviços de convivência e fortalecimento de vínculo.

Constatou-se, conforme consta do Apêndice A do Relatório Técnico, que as despesas empenhadas e liquidadas relativas à contratação de Monitores, no total de R\$ 23.600,00, foram acrescidas pela Equipe Técnica como gastos com pessoal para efeito do cálculo do limite legal (Quadro 9.5).

Tem em vista tratar-se de contratações eventuais, de atividade não inerente a categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do quadro de pessoal da Prefeitura Municipal, acata-se a manifestação do Defendente com relação a esse apontamento.

6) AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – R\$ 807.853,80:

No Manual de Demonstrativos Fiscais, 7ª edição, pags. 486 e 487, a STN é assertiva em considerar a despesas paga a ocupantes de cargos de agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias como sendo parcela remuneratória inserida no conceito de DTP:

04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas³³⁹ (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

1. Despesa Bruta com Pessoal



O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não. (Grifou-se)

Portanto, a orientação da STN é cristalina quanto à impossibilidade da exclusão das despesas com a remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias do cômputo da DTP.

Nesta linha, cita-se a seguinte jurisprudência de outros Tribunais de Contas:

Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás
CONSULTA – Acórdão nº 0002/12 – Processo nº 19.561/10
EMENTA. CONSULTA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. EXCLUSÃO DAS DESPESAS COM AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE DO CÁLCULO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL PREVISTA NO ART. 18 DA LRF E DOS LIMITES PREVISTOS NO ART. 19 DESSA MESMA LEI. CONTABILIZAÇÃO DESSA DESPESA COMO OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS — PESSOA FÍSICA. INVIABILIDADE.

(...)

3. Os recursos públicos para a remuneração dos agentes comunitários de saúde decorrem de transferências fundo a fundo do Sistema Único de Saúde, as quais, por sua vez, são receitas correntes (custeio) e compõem o cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL), nos termos do art. 2º, IV, da LRF.

4. Admitindo-se que a remuneração dos ACS não fosse considerada despesa total com pessoal (DTP), ter-se-ia uma redução do índice de gastos de pessoal em face da RCL, pois haveria incremento da RCL sem a devida contrapartida na DTP. (grifou-se)

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
PARECER/CONSULTA TC-002/2016 – PLENÁRIO
EMENTA: IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR AS DESPESAS COM REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES ATUANTES NO PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – PACS E PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF COMO “OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA”, DEVENDO, AO CONTRÁRIO, SER COMPUTADAS PARA OS FINS DOS ARTS. 18 A 23 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 COMO DESPESAS COM PESSOAL.

Nesse mesmo sentido, é importantíssimo trazer à lume a seguinte prescrição legal contida na Lei Nacional nº 11.350/2006, alterada pela Lei nº 12.994/14, que positiva no ordenamento jurídico legal pátrio aquela norma da STN e a jurisprudência acima apresentada:

Art. 9º-F Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências."

Face ao exposto, não são acatados os argumentos da defesa para este item.

Após análises das manifestações da defesa, onde acatou-se somente as despesas com monitores no valor de R\$ 23.600,00, apresenta-se a seguir os limites de gastos com pessoal, do Poder Executivo e do Município, como está demonstrados no Relatório Técnico e após a exclusão das despesas gastas com Monitor, alterando o limite do Poder Executivo de 58,52% para 58,48% e, em consequência, alterando o limite do Município de 60,89% para 60,85%, salientando-se que com relação ao percentual do Poder Legislativo não houve alteração:

Histórico de gastos com pessoal do município de Confresa de 2013 a 2017, conforme apresentado no Relatório Técnico:



LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	49,16%	57,92%	56,36%	56,74%	58,52%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo	6%				
Aplicado - %	2,97%	2,29%	2,35%	2,03%	2,37%
Limite máximo Fixado - Município	60%				
Aplicado - %	52,13%	60,21%	58,71%	58,78%	60,89%

Parecer Prévio (exercícios anteriores) e Quadro: Apuração do Cumprimento do limite legal individual.

Cálculo com pessoal apontado no Relatório Técnico:

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	R\$ 34.618.120,59	R\$ 59.155.922,02	58,52%
Legislativo	R\$ 1.405.301,00	R\$ 59.155.922,02	2,37%

Relatório Contas de Governo>Anexo 9:Pessoal>Quadro 9.5: Gastos com Pessoal Detalhado

Tendo em vista que nas análises das manifestação do Defendente considerou-se a exclusão das despesas gastas com Monitores, no total de R\$ 23.600,00, apresenta-se novo cálculo para apuração do limite de gastos com pessoal referente ao exercício de 2017, como segue:

Cálculo da despesa com pessoal após a exclusão dos gastos com Monitores (R\$ 23.600,00):

PODER	DESPESA TOTAL COM PESSOAL	RCL	%
Executivo	R\$ 34.594.520,59	R\$ 59.155.922,02	58,48%
Legislativo	R\$ 1.405.301,00	R\$ 59.155.922,02	2,37%

Histórico de gastos com pessoal do município de Confresa de 2013 a 2017, após a exclusão de gastos com Monitores (R\$ 23.600,00):

LIMITES COM PESSOAL - LRF					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
Limite máximo Fixado - Poder Executivo	54%				
Aplicado - %	49,16%	57,92%	56,36%	56,74%	58,48%
Limite máximo Fixado - Poder legislativo	6%				
Aplicado - %	2,97%	2,29%	2,35%	2,03%	2,37%
Limite máximo Fixado - Município	60%				
Aplicado - %	52,13%	60,21%	58,71%	58,78%	60,85%



Situação da análise: MANTIDO

1.2) Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 35.999.821,59, correspondente a 60,85% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. - Tópico - 2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Impropriedade apontada: Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 36.023.421,59, correspondente a 60,89% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF. - Tópico - 5.6.4.2. Limites Legais

Quadro 9.4 – Apuração do cumprimento do limite legal – Res. Consulta TCE/MT nº 29/2016, conforme Relatório Técnico:

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR (R\$)
1 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	36.023.421,59
2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	59.155.922,02
3 - % da DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP sobre a RCL	60,89%
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art. 20 da LRF)	60%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF)	54%

O Defendente não se manifestou especificamente sobre a impropriedade apontada no neste item 1.2 – Despesa com pessoal do Município acima do limite de 60% da RCL (60,89%), manifestando apenas com relação ao item 1.1 – Gasto com pessoal do Poder Executivo Municipal de 58,52%, acima do limite estabelecido pela LRF de 54%, que se justifica tendo em vista que o limite de 60% para o Município só foi ultrapassado em decorrência do excesso de gastos com pessoal pelo Executivo Municipal, sendo que o Legislativo Municipal ficou dentro do limite legal estabelecido pela LRF.

Face ao exposto, deve-se considerar como manifestação do Defendente a respeito deste item (1.2) a constante do item anterior 1.1.

Análise da defesa:

Pelo motivo exposto na *Manifestação da Defesa*, considera-se como *Análise da Defesa* deste item (1.2) a mesma apresentada na análise da defesa do item anterior 1.1, acrescida da análise a seguir:

Tendo em vista o que consta da análise do item anterior (1.1), onde ficou constatado que os gastos com pessoal do Executivo Municipal, em decorrência da exclusão dos gastos com Monitores no total de R\$ 23.600,00, passou de R\$ 34.618.120,59 para R\$ 34.594.520,59, alterando o percentual de gastos com pessoal do Executivo de 58,52% para 58,48% e, em consequência, alterando o total de gastos com pessoal do Município de R\$ 36.023.421,59 para R\$ 35.999.821,59, o percentual passou de 60,89% para 60,85%, permanecendo acima do limite estabelecido pela LRF, como demonstrado no quadro a seguir:



APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR (R\$)
1 – DESPESA TOTAL COM PESSOAL (DTP)	35.999.821,59
2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	59.155.922,02
3 - % da DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP sobre a RCL	60,85%
LIMITE MÁXIMO (inciso III do art. 20 da LRF)	60%
LIMITE PRUDENCIAL (parágrafo único do art. 22 da LRF)	54%

Ressalta-se que o gasto com pessoal do Poder Legislativo Municipal (R\$ 1.405.301,00) não se alterou, ficando em 2,37% da RCL, dentro do limite estabelecido pela LRF.

Situação da análise: **MANTIDO E ALTERADO**

2) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

2.1) Houve abertura de créditos adicionais por superávit financeiro por conta de recurso inexistente. - Tópico -
2. ANÁLISE DA DEFESA

Manifestação da defesa:

Segue a manifestação do defendente, in verbis:

Alegam os técnicos da Corte de Contas que houve abertura de crédito adicional por superávit financeiro no valor de R\$ 81.142,00, autorizado na Lei nº 746/2016, Decreto nº 000006/2017.

No entanto, cumpre-nos mencionar que o referido Decreto nº 0006/2017, não se trata de ato do Poder Executivo deste Município, mas sim do Poder Legislativo, conforme documento anexo.

Neste sentido, não entendemos porque tal irregularidade constou como responsabilidade do Prefeito Municipal, tendo em vista que todos os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) são independentes de acordo com a Constituição Federal de 1988.

Portanto, a Constituição Federal, com o objetivo de evitar que um Poder usurpasse as funções do outro, consolidou o Teoria Tripartite, ou seja, a separação dos Poderes do Estado, tornando-os independentes e harmônicos entre si.

Com isso, tendo em vista que foi comprovado que tal ato, com indícios de irregularidade, não foi realizado por este Poder, temos o fato de que o presente objeto não é válido perante o ordenamento jurídico brasileiro.

Assim, não vislumbramos qualquer indício de irregularidade cometido, pois, a tipicidade apontada pela equipe de auditoria deste Tribunal é inexistente, ou seja, o objeto não é válido, portanto não está presente o pressuposto processual de possibilidade jurídica do pedido nos termos do artigo nº 487 do NCP.

Desta feita, após todo o alegado, colacionamos entendimento desta Douta Corte de Contas e solicitamos a desconsideração do apontamento elencado, tendo em vista a perda do objeto do item, pois há fatos e documentos que comprovam que o ato (Decreto nº 0006/2017) não foi emanado deste Poder.



Análise da defesa:

O defendente se manifesta dizendo que *“cumpre-nos mencionar que o referido Decreto nº 000006/2017, não se trata de ato do Poder Executivo deste Município, mas sim do Poder Legislativo, conforme documento anexo”*, juntando à fl. 96 do Documento Externo cópia do Decreto Nº 000006/2017, de 01/12/2017, que, com amparo na Lei Nº 746/2016 – LOA, abriu um Crédito Adicional Especial no valor de R\$ 81.142,00 em favor da Câmara Municipal de Confresa, crédito este aberto pelo Chefe do Poder Legislativo Municipal.

Em consulta ao Sistema Aplic, Unidade Gestora Câmara Municipal de Confresa, Peças de Planejamento>Créditos Adicionais>Alterações orçamentárias/ leis autorizativas/fonte de financiamento>Consulta Alterações Orçamentárias/Leis autorizativas/Fonte de financiamento>Lei>Decreto, constatou-se que, com amparo na Lei nº 746/2016 – LOA, o citado Crédito Adicional Especial no valor R\$ 81.142,00, em favor da Câmara Municipal, foi aberto por ato do Chefe do Poder Legislativo Municipal, por meio do Decreto nº 000006/2017, comprovando a afirmação do Defendente.

Constatou-se ainda, conforme consulta ao Sistema Aplic, Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Confresa, Peças de Planejamento>Créditos Adicionais> Alterações orçamentárias/leis autorizativas/fonte de financiamento>Consulta Alterações Orçamentárias/Leis autorizativas/Fonte de financiamento>Lei>Decreto, que o Poder Executivo Municipal, com amparo na Lei nº 756/2017, de 11/04/2017, também abriu um Crédito Adicional Suplementar por meio do Decreto nº 6/2017, assinado pelo Prefeito Municipal, ou seja, esse crédito adicional foi autorizado por Lei e aberto por Ato do Executivo Municipal como estabelece o *Artigo 42 da Lei nº 4.320/1964*.

Ressalta-se que neste Decreto nº 6/2017 (11/04/2017) não havia abertura de crédito adicional no valor de R\$ 81.142,00 para a Câmara Municipal de Confresa.

Face ao exposto, exclui-se a responsabilização imputada ao Chefe do Executivo Municipal e recomenda-se:

1 – que seja adotado pelo Município de Confresa um Sistema Integrado de Acompanhamento da Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial a todos os Estes que integram o Orçamento do Município, para que sejam impedidos na origem a prática de atos contrários às normas legais;

2 – que o Chefe do Poder Legislativo Municipal se abstenha de praticar Atos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, tais como abrir Créditos Adicionais por decretos do Presidente da Câmara Municipal de Confresa, em descumprimento ao que estabelece o artigo 42 da Lei nº 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Situação da análise: SANADO

3. CONCLUSÃO



Com base no que foi apresentado pela defesa, nos argumentos trazidos e nos documentos comprobatórios, ficaram mantidos os apontamentos 1.1 e 1.2 e sanado o apontamento 2.1.

Apresenta-se a seguir as irregularidades remanescentes, aptas a serem submetidas ao parecer do Ministério Público de Contas e, na sequência, à apreciação do Pleno deste Tribunal de Contas.

3.1. RESULTADO DA ANÁLISE

Após análise dos argumentos e dos documentos apresentados na defesa restaram mantidas as seguintes irregularidades:

RONIO CONDAO BARROS MILHOMEM - 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) *A Prefeitura Municipal de Confresa gastou com pessoal valores acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000).* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

1.2) *Os gastos com pessoal do Município totalizaram o montante de R\$ 35.999.821,59, correspondente a 60,85% da RCL, não assegurando o cumprimento do limite máximo de 60% estabelecido no art. 19, inc. III, da LRF.* - Tópico - 2. **ANÁLISE DA DEFESA**

2) FB03 PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO_GRAVE_03. Abertura de créditos adicionais por conta de recursos inexistentes: excesso de arrecadação, superávit financeiro, anulação total ou parcial de dotações e operações de crédito (art. 167, II e V, da Constituição Federal; art. 43 da Lei 4.320/1964).

2.1) **SANADO**

Em Cuiabá-MT, 5 de Novembro de 2018.

MAURO COSTA OLIVEIRA
AUDITOR PÚBLICO EXTERNO
COORDENADOR DA EQUIPE TÉCNICA