



PROCESSO N° **96814/2014**
PROCEDÊNCIA : **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**
ASSUNTO : **Pedido de Revisão do Parecer Prévio 138/2014, do Tribunal Pleno, referente às Contas de Governo de 2013**
INTERESSADA : **Prefeitura Municipal de Alta Floresta**
RELATOR : **Conselheiro VALTER ALBANO DA SILVA**
EQUIPE TÉCNICA : **Frederico Vilá e Müller – Auditor Público Externo**

RELATÓRIO TÉCNICO

Senhor Secretário de Controle Externo:

1. Introdução:

Trata-se de Pedido de Revisão interposto pelo senhor **Asiel Bezerra de Araújo** (Requerente), Prefeito do Município de Alta Floresta no exercício de 2013, em face do **Parecer Prévio 138/2014**, do Tribunal Pleno (TP), o qual rejeitou as contas de governo da Prefeitura de Alta Floresta, referentes ao exercício de 2013, sob o fundamento de que o Poder Executivo gastou com pessoal o equivalente a **54,52%** da Receita Corrente Líquida (RCL), extrapolando o limite máximo de 54%, previsto no art. 20, inc. III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (documento digital 208524/2014).

O citado parecer prévio foi publicado no Diário Oficial de Contas (DOC) de 18/12/2014, edição 531 (Doc. Digital 215628/2014). E, na sequência, os autos foram encaminhados à Câmara Municipal de Alta Floresta, para julgamento, nos termos do § 2º do art. 31 da Constituição da República de 1988 - CR/88 - (documentos digitais 13291/2015 e 14670/2015).

No julgamento das contas, a Câmara editou o Decreto Legislativo 366, de 15/04/2015, no sentido de rejeitar as contas em questão, acompanhando o entendimento firmado no referido parecer prévio (documento digital 175593/2017, página 1).

Irresignado, o senhor **Asiel Bezerra de Araújo**, no dia 28/07/2016,



protocolou neste Tribunal o presente Pedido de Revisão, com fundamento nos artigos 283-B e seguintes da Resolução Normativa 14/2007, que dispõe sobre o Regimento Interno deste Tribunal (RITCE/MT), requerendo liminarmente a suspensão dos efeitos do citado parecer prévio, sob a alegação de que houve erro por parte da equipe técnica no cálculo do limite de gastos com pessoal e que a manutenção do citado parecer poderia lhe causar graves prejuízos, sobretudo no que se refere às questões eleitorais, já que o Tribunal de Contas encaminha ao Tribunal Regional Eleitoral (TRE) a relação dos gestores que tiveram suas contas rejeitadas.

No mérito, o Requerente alega, em síntese, que foram incluídas despesas de natureza indenizatória no cálculo em questão e que no prazo determinado pela LRF foram adotadas medidas para reconduzir as despesas com pessoal ao limite legal. (Doc. Digital 136097, 136101, 136103, 136105, 136107, 136150, 136152, 136154, 136158, 136159, 136165, 136168/2016).

Devidamente protocolado, o Pedido de Revisão foi encaminhado ao Gabinete do Conselheiro Relator, que, ao exercer o juízo de admissibilidade, proferiu decisão singular, publicada no DOC de 15/08/16, no sentido de **receber o pedido de revisão atribuindo efeito suspensivo ao Parecer Prévio 138/2014-TP**, por considerar presentes os requisitos autorizadores da medida. Na sequência, determinou-se a juntada do pedido nestes autos, bem como a expedição ofício ao chefe do Poder Legislativo local, dando-lhe ciência desta decisão e informando que as presentes contas estão sendo reanalisadas neste Tribunal (documento digital 145298/2016).

Cumpridas as citadas diligências (documentos digitais 146682/2016 e 162238/2016), os autos foram submetidos ao Ministério Público de Contas (MPC), que, por intermédio do Procurador **Getúlio Velasco Moreira Filho**, emitiu o Parecer 4294/2016, opinando pelo **conhecimento do Pedido de Revisão** e pelo **indeferimento do efeito suspensivo ao citado parecer prévio**, sob a alegação de que, em 04/10/2016, a Câmara Municipal de Alta Floresta, ao rever o julgamento proferido anteriormente, editou o Decreto Legislativo 366/2015 aprovando as contas em questão.



Acrescentou, ainda, que o senhor **Asiel Bezerra de Araújo** não sofreu prejuízo de ordem eleitoral, já que participou das eleições de 2016, tendo, inclusive, sido reeleito para o cargo de Prefeito, mandato de 2017/2020; e que, recentemente, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário 848826/DF, firmou entendimento no sentido de que: *“Para os fins do artigo 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/1990, a apreciação das contas de Prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores”*. (Original não destacado).

Após, os autos foram submetidos a esta Secretaria de Controle Externo (Secex), para análise de mérito, conforme despacho do Chefe de Gabinete (documento digital 181361/2016).

2. Exame preliminar:

Conforme já relatado, o MPC, por intermédio do Procurador **Getúlio Velasco Moreira Filho**, entende que não cabe a concessão de efeito suspensivo ao Parecer Prévio 138/2014-TP, sob a alegação de que: *“em 4 de outubro de 2016 a Câmara de Vereadores de Alta Floresta fez novo julgamento das contas do prefeito municipal da cidade, exercício 2013, ocasião em que contrariou o parecer prévio desta corte e aprovou as contas. Ademais, o pleito municipal já aconteceu e o requerente, inclusive, se reelegeu prefeito de Alta Floresta com 44,56% dos votos válidos.”* (documento digital 178952/2016, página 8).

Tal entendimento **não deve prosperar**, em razão da **improcedência** dos fundamentos utilizados.

Contrariamente do que alega o MPC, a Câmara Municipal de Alta Floresta **não fez** novo julgamento das contas em questão, apenas editou o Decreto Legislativo 392/2016 anulando os efeitos do Decreto 366/2015, que rejeitou as contas (documento digital 175593/2017).



3) Exame dos argumentos apresentados pelo senhor Asiel Bezerra de Araújo (Requerente):

A questão central objeto de questionamento deste Pedido de Revisão refere-se ao cálculo do limite de gastos com pessoal e seus efeitos e implicações sobre a análise das Contas de Governo de 2013 da Prefeitura de Alta Floresta. De acordo com o **Parecer Prévio 138/2014-TP** o Poder Executivo gastou **R\$ 40.484.885,31** com pessoal, o que corresponde a **54,52%** da RCL (**R\$ 74.261.449,16**), extrapolando o limite de 54% fixado pela alínea “b”, do inc. III, do art. 20, da LRF, conforme discriminado a seguir:

Código	Elemento da despesa	Valor
3.1.90.04	Contratação por tempo determinado	R\$ 17.160,00
3.1.90.11	Vencimento e vantagens fixas	R\$ 34.992.857,41
3.1.90.13	Obrigações patronais	R\$ 2.493.031,17
3.1.90.16	Outras despesas variáveis – Pessoal Civil	R\$ 72.291,48
3.1.91.13	Obrigações patronais (órgãos do mesmo orçamento)	R\$ 2.909.545,25
TOTAL		R\$ 40.484.885,31

Fonte: Relatório de Análise da Defesa – Documento Digital 188343/2014, página 16/17.

A seguir, serão analisados os argumentos apresentados pelo senhor **Asiel Bezerra de Araújo** (Requerente).

3.1. Recondução da despesa com pessoal ao limite dentro do prazo legal:

No pedido de revisão, o Requerente reconhece a ocorrência da irregularidade, no entanto, informa que regularizou a situação nos dois quadrimestres seguintes, conforme determinam os artigos 23, *caput*, da LRF, e 169 da CR/88.

Sustenta que a simples constatação de que o Poder Executivo extrapolou o limite de gastos com pessoal não poderia ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, sem antes verificar se o gestor adotou as medidas previstas nos citados dispositivos constitucionais, a fim de reverter a situação.

Informa que anexou aos autos fotocópia do Relatório de Gestão Fiscal



(RGF) do 2º quadrimestre de 2014, comprovando que, em agosto de 2014, o percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo caiu para 53,49% (documentos digitais 136103/2016 e 136105/2016), e que, no final de 2014, o percentual caiu ainda mais para 52,75%, conforme se verifica no Parecer Prévio 127/2015, relativo às contas de governo de 2014 da Prefeitura de Alta Floresta (processo TCE/MT 32450/2014).

Nesse sentido, destaca o entendimento firmado nos processos TCE/MT 106542/2014 e 76686/2014, relativos, respectivamente, às Contas de Governo de 2013 das Prefeituras de Poconé e Dom Aquino, no sentido de que a adoção das providências para recondução das despesas ao limite legal descaracteriza a irregularidade de descumprimento do limite de pessoal.

Ainda sobre esse assunto, ressalta o entendimento firmado no **Acórdão 727/2005** (processo TCE/MT 86215/2005) e na **Resolução de Consulta 53/2010** (processo TCE/MT 141020/2009), cujas ementas transcreve-se a seguir:

Acórdão 727/2005 (DOE, 09/06/2005).

Pessoal. Limite. Despesa com pessoal. Adequação ao limite. Adoção das medidas cabíveis.

Caso a despesa total com pessoal do Poder ou órgão ultrapasse os limites definidos no artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sem prejuízo das medidas previstas no artigo 22. Pelo menos um terço do excedente deverá ser eliminado já no primeiro quadrimestre seguinte, adotando-se, também, as providências previstas nos §§ 3º e 4º, do artigo 169, da Constituição Federal. Outras medidas poderão ser adotadas visando o ajuste da despesa total com pessoal, dentre as quais, aumento da arrecadação de receitas próprias. (Consolidação de Entendimento Técnico, 8º Edição, página 233¹).

Resolução de Consulta 53/2010 (DOE, 23/06/2010).

Pessoal. Limite. Despesa com Pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do

¹ http://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00062964/TCEMT_Consolidacao_de_Entedimentos_tecnicos_%208ed%20Digital.pdf. Acessado em 15/05/17



controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.

1. Tendo o Poder ou órgão atingido o limite prudencial de 95% da despesa com pessoal, sujeita-se às vedações impostas pelo art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no caso em que se verificar que os percentuais de gasto excederam aos limites máximos previstos na LRF, o gestor deverá aplicar as medidas previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Em ambos os casos as vedações e/ou medidas serão observadas independentemente de notificação dos órgãos de controle interno ou externo.

2. As medidas previstas no § 3º do art. 169 devem ser adotadas sucessivamente, iniciando-se pela redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e função de confiança, seguido da exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas citadas não sejam suficientes para assegurar o cumprimento dos limites legais, o servidor estável poderá perder o cargo. A Lei nº 9.801/99, que disciplina a perda de cargo público por servidor estável em razão de excesso de despesa com pessoal, é de observância obrigatória por todos os entes federados, sendo inconstitucionais quaisquer outras medidas emitidas em desacordo com essa norma pelas demais unidades da federação. Quando a exoneração parcial dos servidores não estáveis for suficiente para recondução da despesa aos limites legais, lei específica do respectivo ente federativo poderá estabelecer os requisitos objetivos e impessoais para exoneração desses servidores. Não havendo tal norma, aplica-se analogicamente a Lei nº 9.801/99 à hipótese de exoneração parcial dos servidores não estáveis. Em todo caso, a exoneração dos servidores será precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos poderes do respectivo ente federativo, que observará os critérios previstos na lei local ou nacional.

3. A despesa com pessoal será calculada levando-se em conta os gastos com despesa desta natureza no mês em referência e nos onze meses anteriores, observando-se o regime de competência, com base na Receita Corrente Líquida do mesmo período.

4. No controle dos gastos com pessoal, o controlador interno deverá acompanhar a aplicação e a observância das normas internas e verificar se o cálculo das despesas com pessoal está sendo feito de modo correto, inclusive analisando se há despesas que indevidamente não foram consideradas na apuração do montante. Ultrapassados os limites total ou prudencial, o responsável pelo controle interno deve acompanhar as medidas a serem adotadas, bem como sugerir ao gestor medidas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal.



5. O pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias e abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade deve ser computado na despesa com pessoal. Já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal.

Por essas razões, entende que o Parecer Prévio 138/2014-TP constitui medida desproporcional e desarrazoada, pois, além de não observar a jurisprudência deste Tribunal, descumpriu o art. 23 da LRF, que estabelece medidas a serem adotadas, caso haja descumprimento do limite máximo das despesas com pessoal.

Tais argumentos **não devem prosperar**, sobretudo em razão do fato de que a irregularidade apontada nos autos refere-se ao descumprimento do limite de gastos com pessoal e não à ausência de adoção de medidas para reconduzir a despesa com pessoal ao limite no prazo determinado pela LRF.

Entende-se que a adoção de medidas para regularizar a situação nos dois quadrimestres seguintes **não serve** para afastar a irregularidade em questão.

O fato de terem sido emitidos pareceres prévios favoráveis à aprovação das contas de 2014 de Poconé (7668-6/2014) e Dom Aquino (10.654-2/2014), mesmo diante do descumprimento do limite de gastos com pessoal, não servem para conduzir a formulação desse entendimento ao presente caso, até porque os citados julgados não representam posicionamento consolidado no âmbito deste Tribunal.

Rejeita-se, portanto, essa alegação.

3.2. Despesas custeadas com recursos do Programa Saúde da Família (PSF) e do Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS):

O Requerente entende que as despesas custeadas com recursos do PSF e PAC devem ser excluídas do cálculo do limite de gastos com pessoal. Alega que este Tribunal já se manifestou nesse sentido, conforme entendimento firmado no processo TCE/MT 3.245-0/2014, relativo às contas de governo de 2014 da Prefeitura de Alta



Floresta. Informa que juntou o Anexo 10, contendo os valores repassados pela União por meio desses dois programas (documento digital 136107/2016).

Tal argumento não deve prosperar.

Primeiro porque os valores recebidos por meio do PSF e do PACS são classificados como transferências correntes, nos termos do § 1º do art. 11 da Lei 4.320/64, enquadrando-se, portanto, ao conceito de RCL, definido no art. 2º, inc. IV, da LRF. Considerando que a RCL é a base de cálculo na apuração do limite de gastos com pessoal, entende-se, por coerência, que as despesas com pessoal realizadas com recursos desses programas devem ser consideradas no cálculo. Estabelecer tratamento diverso traria uma redução equivocada do percentual de gastos com pessoal, uma vez que, ou a RCL estaria superestimada, ou as despesas com pessoal estariam subestimadas.

Segundo porque o Requerente não anexou aos autos quaisquer documentos comprovando a natureza das despesas realizadas com recursos dos citados programas. A simples alegação de que os valores recebidos pela União por meio do PSF e PACS devem ser excluídos do cálculo de pessoal é **insuficiente** e não serve para reformar o cálculo realizado anteriormente. Esse, inclusive, foi o entendimento firmado na apreciação das Contas de Governo de 2015 das Prefeituras de Rosário Oeste e Jangada (processos TCE/MT 9105/2015 e 8877/2015, respectivamente).

Terceiro porque inexistente previsão legal ou jurisprudência sólida neste Tribunal, no sentido de que tais despesas sejam desconsideradas, automaticamente, do cômputo dos gastos com pessoal.

E **quarto** porque a Lei Federal 11.350/2006, no seu art. 9º-F, estabelece que: *“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.” (Original não destacado) (Redação determinada pela Lei 12.994/2014).

Diante das razões expostas, **conclui-se pela improcedência desses argumentos**, de modo que os valores transferidos pela União ao Município de Alta Floresta, por meio do PSF e do PACS, **não devem ser excluídos do cálculo do limite de pessoal.**

3.3. Exclusão das despesas de natureza indenizatória (plantão médico, auxílio natalidade, verbas rescisórias e diárias):

No pedido de revisão, o Requerente questiona o cálculo do limite de gastos com pessoal, alegando, em síntese, a inclusão de despesas de natureza indenizatória no montante de **R\$ 684.539,19**, referentes ao pagamento de plantões médicos (**R\$ 25.950,00**), de auxílio natalidade (**R\$ 11.528,00**), de indenizações por demissão/rescisões/férias (**R\$ 235.830,14**) e de diárias (**R\$ 411.231,05**).

Sustenta que o citado montante deve ser excluído do cálculo do limite de pessoal, uma vez que tratam de despesas de natureza indenizatória, as quais não se enquadram ao conceito de Despesa Total com Pessoal definido pelos artigos 18, 19 e 20 da LRF.

Nesse sentido, cita julgados deste Tribunal (Resolução de Consulta 26/2013) e do Superior Tribunal de Justiça (AgRg. no Ag 1181310/MA e AgRg no Resp. 983.056/SE), todos no sentido de que as despesas de caráter indenizatório não devem ser consideradas no cálculo do limite de gastos com pessoal.

Na análise desse assunto, primeiro, é preciso apurar a natureza das despesas questionadas, para depois se manifestar acerca da pertinência da sua exclusão do cálculo em questão.

De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, **as despesas com plantões médicos** devem ser excluídas da soma dos gastos com pessoal, conforme



entendimento firmado nos processos TCE/MT 74640/2010, 86150/2016, 32824/2014, 35564/2014, 77917/2014 e 94714/2014, entre outros. No julgamento desses processos, firmou-se o entendimento de que o Adicional por Plantão Hospitalar (APH), por força do art. 304 da Lei Federal 11.907/2009, não se incorpora aos vencimentos, à remuneração nem aos proventos da aposentadoria ou pensão e não servirá de base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagem e que, por essas razões, não deve ser incluído no cômputo das despesas com pessoal.

O auxílio natalidade também não deve ser incluído no cômputo da despesa total com pessoal, tendo em vista que não possui natureza remuneratória, já que visa indenizar o servidor pelo nascimento do seu filho. Essa é a orientação contida no Manual de Demonstrativos Contábeis, 6ª Edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, página 506/507².

No que se refere às despesas com verbas rescisórias indenizadas, a LRF, no seu art. 19, § 1º, é clara ao estabelecer que não serão consideradas no cálculo do limite de gastos com pessoal, entre outras, as despesas com indenização por demissão de servidores ou empregados. Assim, as despesas com férias indenizadas (rescisão/exoneração), 13º indenizados (rescisão) e férias vencidas indenizadas, por se enquadrarem no citado conceito legal, são consideradas como indenizatórias e, via de consequência, excluídas do cálculo do limite de gastos com pessoal.

Nessa mesma linha de entendimento, destaca-se que as despesas com **diárias** também não devem compor a tabela de gastos com pessoal, uma vez que não se enquadram ao conceito de Despesa Total com Pessoal definido pela LRF, sobretudo em razão do seu caráter compensatório.

A Lei Municipal 278/90, que autoriza o Poder Executivo a conceder diárias aos seus servidores, no artigo 2º, estabelece que: “*Entende-se por diária, o auxílio pecuniário que o servidor Municipal recebera, para prover as despesas extraordinárias de*

² http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/CPU_MDF_6_edicao_versao_24_04_2015.pdf/d066d42d-14c0-454b-9ab8-6386c9f7b0f8. Acesso em 16/05/2017.



alimentação, hospedagem, e transporte, de cada dia, durante o tempo em que, a serviço do cargo, se achar afastado da repartição ou lugar onde normalmente o exerce.”.

Depois de minuciosa análise dos argumentos e documentos apresentados pelo Requerente (documentos digitais 191963/2016 e 152856/2017), conclui-se que deve ser excluído do cálculo do limite de gastos com pessoal o montante de **R\$ 684.539,19**, referentes às despesas com plantão médico (**R\$ 25.950,00**), auxílio natalidade (**R\$ 11.528,00**), verbas rescisórias (**R\$ 235.830,14**) e diárias (**R\$ 411.231,05**), as quais, indiscutivelmente, tratam de verbas de natureza indenizatória, segundo estabelece a LRF e de acordo com o entendimento consolidado deste Tribunal.

Com essa exclusão, o Poder Executivo de Alta Floresta atinge o percentual de **53,59%**, dentro, portanto, do limite de 54% fixado no art. 20, inc. III, “b”, da LRF, conforme se verifica a seguir:

TOTAL DE GASTOS COM PESSOAL EM 2013	
(a) Despesa com pessoal apurada no Parecer Prévio 138/2014-PT	R\$ 40.484.885,31
(b) Exclusões verbas indenizatórias	R\$ 684.539,18
(a - b) Gasto com pessoal no exercício de 2013	R\$ 39.800.346,13
Receita Corrente Líquida apurada pelo TCE/MT	R\$ 74.261.449,16
Percentual aplicado em 2013	53,59%

4. Conclusão:

Diante das razões expostas, considera-se:

- parcialmente procedente a alegação acerca da existência de erro no cálculo do limite de gastos com pessoal elaborado pela equipe técnica responsável pela análise das presentes contas. Com a retificação realizada nesta oportunidade, o percentual gasto pelo Poder Executivo passa a ser de 53,59% da RCL, dentro do limite de 54% definido pelo art. 20, inc. III, “b”, da LRF; e
- improcedente as alegações referentes à exclusão das despesas custeadas com recursos do PSF e do PACS e à adoção de medidas no prazo determinado pela



LRF para reconduzir a despesa com pessoal ao limite legal.

5. Proposta de encaminhamento:

Conclui-se pelo parcial provimento do Pedido de Revisão.

É o relatório.

Secretaria de Controle Externo da Relatoria do Conselheiro Valter Albano da Silva, em Cuiabá-MT, **19 de maio de 2017**.

Assinatura digital

Frederico Vilá e Müller
Auditor Público Externo