



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

PRESIDENTE CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

TRIBUNAL PLENO DE 29/10/14

ITEM Nº10

VOTO DE DESEMPATE

10 TC-001455/026/11

Município: Potim.

Prefeito(s): Benito Carlos Thomaz.

Exercício: 2011.

Requerente(s): Benito Carlos Thomaz - Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 22-10-13, publicado no D.O.E. de 22-11-13.

Acompanha (m): TC-001455/126/11 e Expediente(s): TC-000485/007/11, TC-028270/026/11, TC-001088/014/12 e TC-000814/014/12.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

RELATÓRIO

Na última quarta-feira, dia 15, em Sessão deste Tribunal Pleno, quando da apreciação do item 48 TC-1455/026/11 cuidando do Pedido de Reexame em razão do Parecer Desfavorável à aprovação das contas anuais de 2011, da Prefeitura Municipal de Potim formaram-se duas correntes.

A primeira liderada pelo Relator eminente Conselheiro Sidney Beraldo que contou com a adesão dos eminentes Conselheiros Antonio Roque Citadini e Dimas Eduardo Ramalho e outra formada pela eminente Conselheira Cristiana de Castro Moraes e os Auditores Substitutos de Conselheiros, Alexandre Manir Figueiredo Sarquis e Valdenir Antonio Polizeli.

A dissensão deu-se em razão da superação, por parte da Prefeitura, do limite previsto no artigo 20, III, b da lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

A questão nuclear tem a ver com a aplicação da regra contida no artigo 23 da mesma Lei de Responsabilidade Fiscal segundo o qual ultrapassado o limite do artigo 20, confere-se, no caso, à Prefeitura dois quadrimestres para a recondução aos limites previstos.

O douto Relator do feito considera que, independentemente da recondução operar-se, o excesso verificado é determinante da rejeição das contas.

De outro lado, a digna Revisora entende que não há razão para a rejeição das contas, se a lei confere prazo para que o excesso de gasto com pessoal seja trazido ao percentual da Lei.

É esse o relatório do que interessa.

Com fundamento no *inciso XXIX, do artigo 27 combinado com o § 1º, do artigo 97*, ambos do Regimento Interno desta Casa, passo a proferir o voto de desempate que me cabe.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) revogou expressamente a Lei Complementar nº 96, de 1999, tornando-se o principal instrumento a regular, a mando da Constituição (art. 169), os limites de despesa com pessoal, quer em nível de cada ente federado, quer no âmbito individual dos Poderes estatais (*Executivo; Legislativo com o Tribunal de Contas; Judiciário e Ministério Público*).

No caso do Município, aquela disciplina repartiu a barreira global de 60% em duas fatias setoriais: 54% para o Poder Executivo; 6% no Legislativo, calculados sobre o denominador comum da responsabilidade fiscal: a receita corrente líquida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

A despesa de pessoal é apurada quadrimestralmente; em abril, agosto e dezembro; o resultado disso é apresentado, à sociedade e aos Tribunais de Contas, no relatório de gestão fiscal (art. 55, I, "a", da LRF).

No direito financeiro, a despesa de pessoal não deve ser nunca vista em números absolutos, nominais, monetários, mas, sim, como relação percentual havida em doze meses, figurando, no numerador, o valor do gasto; no denominador, a receita corrente líquida (DP/RCL).

Nesse cenário, não há se falar em gasto de pessoal de um mês, de três ou seis meses, mas, tão-só, de doze meses. E nem poderia ser de outra forma, vez que a base de comparação - a *receita corrente líquida* - é também um agregado de doze meses.

No que interessa no caso, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no artigo 23, faculta 8 (oito) meses (2 quadrimestres) para ajustar a despesa de pessoal, feito isso pelo aumento da base de cálculo (*receita corrente líquida*) ou, na hipótese mais provável, mediante a redução do numerador: o gasto propriamente dito; isto, segundo os critérios do art. 169, da Constituição.

Em assim sendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, na parte permanente, excepciona o princípio da anualidade e, nesse contexto, os relatórios de gestão fiscal (RGF) permitem analisar, a cada quadrimestre, o ajuste vindouro do desvio registrado no exercício anterior.

Em resumo, se a disciplina financeira garante 8 (oito) meses (2 quadrimestres) para ajustes, não me parece que o Órgão de Controle, no caso, este Tribunal, considere determinante de rejeição esse desajuste digamos, momentâneo, tempo ainda há para a conformação da despesa laboral.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Do contrário, estará a Corte agindo em desacordo com prerrogativa aberta, de forma cristalina, pelo direito financeiro.

Admitindo-se que, por determinação constitucional, conceda o Prefeito, no mês de outubro, revisão geral anual aos servidores, e, exatamente por tal motivo, a despesa de pessoal tenha superado, em dezembro, a barreira de 54%, sob tal cenário, descabe recusar gestão que, nos estritos termos legais, retoma o limite em agosto do ano seguinte, sendo isso visto nos subseqüentes relatórios de gestão fiscal.

Bem por isso, esta Casa, por diversas vezes, não recusou conta de Prefeito quando, no exercício subseqüente, ajustou-se a despesa de pessoal no prazo da lei.

É o que se vê no TC-002899/026/10, contas de 2010:

"Apesar da despesa de pessoal ter sido superior ao limite prudencial (51,30%), estabelecido no § 2º, do artigo 22, da LRF, houve a recondução de tais gastos prevista na lei de regência, eis que no primeiro quadrimestre de 2011, o índice apurado correspondeu a 48,30% da RCL, consoante demonstrado no relatório de Gestão Fiscal - Poder Executivo - exercício de 2011, juntado à fl.121."

Igual orientação emanou do TC-002709/026/10 ao prescrever que, contas de 2010:

"2.3 Também observou o limite de despesas com pessoal previsto no artigo 20, III, "b", da LRF (cf. item 1.8, supra). É certo, ainda, que, apesar da despesa ter superado o limite prudencial (53,91%) fixado no artigo 22, § 2º, da LRF, houve a imediata recondução desses gastos ao patamar adequado. Já no primeiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DA PRESIDÊNCIA

quadrimestre de 2011, o índice apurado correspondeu a 49,46% da RCL e, no segundo, a 46,45%, fechando o exercício de 2011 com 45,75%, aquém do limite máximo de 54%, previsto na LRF. Esses índices constam do sistema informatizado deste Tribunal (Sistema AUDESP)."

Igualmente constou do TC-1183/026/11 que, contas 2011:

"Destoa também a taxa de mortalidade da população entre 15 e 34 anos (193, 17 no Município, 159, 54, na Região e 119, 61, no Estado).

A Municipalidade deverá trabalhar no sentido de aprimorar as suas ações na área da saúde, de forma a melhorar o desempenho, diminuindo as taxas de mortandade acima relatadas.

As despesas com pessoal e reflexos não ultrapassaram o limite máximo fixado pelo artigo 20, inciso III, letra "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois corresponderam, a 53,30% da receita corrente líquida. Todavia, neste tópico, as presentes contas estão a merecer melhor análise.

Com efeito, a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal tornou imperativo o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal. Todo quadrimestre a Administração deve registrar e observar os limites legais para essas despesas.

De acordo com o art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, se a despesa com pessoal, em relação à RCL, ultrapassar 95% do limite, ao respectivo poder ou órgão é vedado:

- I- Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de Remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art.37 da Constituição;*
- II- Criação de cargo, emprego ou função;*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

- III- Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV- Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V- Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art.57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Essa sobredeterminação do limite legal da despesa de pessoal é denominada de limite prudencial. O limite prudencial para o Poder Executivo Municipal equivale a 51,3% da Receita Corrente Líquida. Deve-se ter em conta que o descumprimento do limite prudencial indica uma situação irregular e pode dar lugar às restrições mencionadas acima.

Noto que, pelo apurado na inspeção, o Município, já no último quadrimestre de 2010, apresentava excesso (54,08%) nos gastos com pessoal e não promoveu, como seria de rigor, a redução de, pelo menos, um terço no primeiro quadrimestre. Ao contrário, aumentou tais gastos, atingindo o percentual de 55,58%. A fiscalização anotou, para o 2º quadrimestre, 54,29%, e, para o terceiro quadrimestre, 53,30%; consignou, ainda, que, mesmo alertado, o Município continuou a pagar excessivas horas extras ao longo de todo o exercício.

Ressalto que os índices dos gastos somente foram trazidos aos patamares adequados no último quadrimestre do exercício, e, mesmo assim, ainda ficaram acima do limite prudencial dos 51,3% da Receita Líquida.

Nesse passo, cabe recomendação à Origem para que limite rigorosamente seus gastos com pessoal ao limite expresso nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, sob pena de reprovação das contas futuras."

Assim se no prazo legal do ano seguinte, deixa o gestor de retomar o limite da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

despesa com recursos humanos, por óbvio a conta sofrerá, sim, juízo negativo.

Esse período de recondução, aliás, vê-se consagrado na própria Constituição, que, contra o gasto excessivo com pessoal, só apresenta sanções após o decorrer do "prazo estabelecido na lei complementar": os dois quadrimestres do art. 23 da sobredita lei:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

(...)

Além disso, a Lei de Crimes Fiscais só tipifica o erro após o período de recondução:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

(...)

IV - deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

E não há de se alegar que o período de ajuste transfere inconveniente ônus ao novo titular do Poder; é assim porque em último ano de mandato, somente aqui, a lei não faculta o comentado prazo de adaptação, quero dizer, no derradeiro ano de gestão, a despesa excedente de pessoal, em qualquer quadrimestre do ano, já conduz à recusa da conta:

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

(...)

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Então, coerente foi o legislador fiscal em possibilitar que o gestor, em dois quadrimestres, ajustasse a despesa excedida em seu próprio mandato, porém se o desvio ocorre no último ano de sua gestão, sem tempo de recondução até dezembro, aqui sim, o dirigente, de pronto, já fica à mercê de punição fiscal e certamente fará jus a parecer desfavorável à aprovação de suas contas.

Além disso, excessos em fim de mandato têm outras penalidades, ainda mais severas. De fato, a Lei Complementar nº 101, de 2000, no art. 21, parágrafo único, veda aumento de gasto laboral nos derradeiros 180 dias da gestão; a desobediência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA

acarreta tipificação penal ao Responsável (art. 359-G do Código Penal).

Também não deve argumentar que o tempo de recondução afronta o princípio orçamentário da anualidade. De fato, a legislação e as práticas dos Tribunais de Contas apresentam outras exceções àquele princípio; eis a possibilidade de aplicar, no 1º trimestre do exercício seguinte, até 5% do Fundeb arrecadado no ano anterior (*art. 21, § 2º, da Lei 11.494, de 2007*). De igual modo, aceita esta Corte, na Educação e Saúde, o pagamento de Restos a Pagar até 31 de janeiro do ano seguinte.

Por todo o exposto, e com as vênias necessárias, voto pela **manutenção do Parecer Desfavorável** à aprovação das contas da Prefeitura de Potim, referentes ao exercício de 2011, negando-se provimento ao pedido de reexame, afastando, porém, a questão atinente à superação do limite de gasto de pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

GPCECR