



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



06-05-15

SEB

=====

33 TC-001654/026/12

Município: Alvinlândia.

Prefeito: Elizeu Jesus Eleotério.

Exercício: 2012.

Requerente: Elizeu Jesus Eleotério – Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 13-05-14, publicado no D.O.E. de 16-10-14.

Advogados: Estevan Luís Bertacini Marino, Claudinei Aparecido Mosca e Fábio Martins Ramos.

Acompanham: TC-001654/126/12 e Expedientes: TC-000907/004/12 e TC-0001627/004/12.

Procurador de Contas: Rafael Neubern Demarchi Costa.

=====

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **ELIZEU JESUS ELEOTÉRIO, EX-PREFEITO**, contra o v. acórdão da C. Segunda Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVINLÂNDIA**, relativas ao exercício de 2012.

Para tanto, considerou caracterizados:

a) o descumprimento do disposto no artigo 1º, § 1º, da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (déficit orçamentário, financeiro, aumento do endividamento, do estoque do saldo da dívida ativa, dos restos a pagar, insuficiência financeira frente aos restos a pagar e abertura de créditos adicionais 22,91% da despesa fixada inicial);

b) o desatendimento do artigo 42 da LRF (Dois Últimos Quadrimestres – Cobertura Monetária para Despesas Empenhadas e Liquidadas);

c) o desrespeito ao artigo 20, III, “b” da LRF (Despesas com Pessoal – 60,03%);

d) as demais falhas constantes dos itens: “Do Controle Interno”; “Dívida de Longo Prazo”; “Renúncia de Receitas”; “Dívida Ativa”;

¹ Prolatado em sessão de 13-05-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e Robson Marinho.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



“Ensino”; “Saúde”; “Encargos”; “Demais Despesas Elegíveis para Análise”; “Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”; “Contratos Examinados *in loco*”; “Contratos de Programas”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls.145/175) sustentou, em preliminar, que realizando pesquisa do andamento do feito através do site deste E. Tribunal de Contas, foi surpreendido ao verificar que as contas haviam sido decididas, sem, contudo, ter ocorrido a sua notificação.

Aduziu que, após a publicação no Diário Oficial da intimação para retirada do relatório das contas junto à Unidade de Marília, a atual administração quedou-se inerte, não retirando os apontamentos e nem notificando (sequer avisando informalmente) o ora Recorrente, sendo o processo decidido à sua revelia e da própria Municipalidade.

Em relação ao “Descumprimento do disposto no artigo 1º, §1º da LRF” (fls.149/150), alegou que, na gestão em apreço, o resultado da execução orçamentária foi deficitário em 4,96% (parte amparado pelo superávit financeiro do exercício anterior), entretanto o percentual de investimento equivale a 16,30% da RCL – Receita Corrente Líquida evidenciando a correta e austera gestão dos recursos públicos aplicados pela Administração.

Quanto à “Despesa com Pessoal” (fls.155/162), ressaltou que o Município não teve como controlar efetivamente o índice terminativo desses gastos no decorrer dos quadrimestres, haja vista que o seu crescimento se manteve, quase que em constante elevação, em razão da movimentação de entrada/saída de pessoal. Por outro lado, a RCL, esteve em quase constante queda, e mais, os ajustes finais decorrentes das demissões de servidores, acentuou ainda mais a despesa em comento².

² Despesas com Pessoal x Receita Corrente Líquida (fl. 156)

Mês/Item	Despesa com Pessoal	R.C.L.	%	% Máximo Permitido
Jun/2012	5.127.105,49	9.261.181,44	55,36	55,36
Jul/2012	5.231.183,66	9.342.047,61	55,99	55,36
Ago/2012	5.303.696,21	9.427.755,10	56,25	55,36
Set/2012	5.409.078,00	9.515.655,20	56,84	55,36
Out/2012	5.500.131,22	9.488.299,64	57,96	55,36
Nov/2012	5.609.281,08	9.513.757,90	58,95	55,36
Dez/2012	5.725.903,20	9.538.541,63	60,03	55,36



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Conforme demonstrado no período de junho a outubro a RCL teve a pior arrecadação, portanto, não podemos crucificar o Município pelo mau desempenho e queda nas transferências de Receitas. Evidentemente, sem a influência das despesas do PASEP, da queda da RCL e das despesas com Empresas Terceirizadas, o índice estaria dentro do limite imposto pela legislação.

Observou, segundo o disposto no artigo 23, *caput*, da LRF, que os órgãos referidos no artigo 20 do mesmo diploma legal terão os dois quadrimestres seguintes para eliminar o percentual excedente, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre. Mas, de acordo com o artigo 66 da LRF, se o Produto Interno Bruto (PIB) nacional tiver um crescimento real baixo ou negativo, o prazo para recuperação do órgão será duplicado. Entendendo-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do PIB inferior a 1% (um por cento) no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Afirmou que a Administração Pública Municipal é contínua, portanto, está comprovado que a Lei está sendo cumprida, pois nos dois últimos quadrimestres (duplicados) —o que ocorreu em abril de 2014— o índice de pessoal foi reduzido para atender os rigores da Lei.

No que se refere à inclusão das despesas com PASEP como gastos de pessoal, afirmou que referida inclusão é indevida e citou a respeito os artigos 67 a 70 do Decreto nº 4.524/2002³ e a recente Decisão

³ “**Artigo 67** - A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias são contribuintes do PIS/PASEP incidente sobre as receitas correntes arrecadadas e transferências correntes e de capital recebidas (Lei nº 9.715, de 1998, artigo 2º, inciso III).

Parágrafo único. A contribuição é obrigatória e independe de ato de adesão ao Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio de Servidor Público.

Artigo 68 - A Secretaria do Tesouro Nacional efetuará a retenção do PIS/PASEP incidente sobre o valor das transferências correntes e de capital efetuadas para as pessoas jurídicas de direito público interno, excetuada a hipótese de transferências para as fundações públicas (Lei nº 9.715, de 1998, artigo 2º, § 6º, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, artigo 19, e Lei Complementar nº 8, de 1970, artigo 2º, parágrafo único).

Parágrafo único. Não incidirá, em nenhuma hipótese, sobre as transferências de que trata este artigo, mais de uma contribuição.

Artigo 69 - As fundações públicas contribuem para o PIS/PASEP com base na folha de salários (Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, artigo 13, inciso VIII).

Artigo 70 - As pessoas jurídicas de direito público interno, observado o disposto nos artigos 71 e 72, devem apurar a contribuição para o PIS/PASEP com base nas receitas arrecadadas e nas transferências correntes e de capital recebidas (Lei nº 9.715, de 1998, artigo 2º, inciso III, § 3º e artigo 7º).

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



proferida no Processo nº 1010572-48.2014.8.26.053 (Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista e a Fazenda do Estado) em sede de agravo de instrumento.

“Ante o exposto, nega-se provimento ao agravo regimental e dá-se provimento ao agravo de instrumento para deferir o pedido de tutela antecipada e autorizar a inclusão dos valores das contribuições do PASEP da agravante como despesa comum e não de pessoal.”

Diante do exposto, julgo procedente o pedido formulado na inicial para tornar definitiva a liminar concedida e autorizar a inclusão dos valores das contribuições de PASEP da agravante como despesa comum e não de pessoal.” (g.n)

Também entendeu indevida a inclusão nos gastos com pessoal, das despesas com empresas terceirizadas, referentes à contratação dos Agentes Comunitários de Saúde por entidade do terceiro setor (EC nº 51, de 14-02-2006). Ressaltou que embora o Município não tenha seguido corretamente a Lei federal nº 11.350/2006, não houve qualquer irregularidade e as admissões foram precedidas de processo seletivo público interno e respeitados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Postulou, no tocante às “Demais Falhas” (fl. 174), que os fatos ocorridos no curso do exercício examinado destinaram-se ao atendimento de necessidades conjunturais da Municipalidade, correspondendo à continuidade de serviços públicos essencialmente inadiáveis e necessários à comunidade local.

1.3 Instada (fl. 178), a **Assessoria Técnica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Cálculos** (fls. 181/189) manteve o percentual da despesa de pessoal em 60,03% da RCL, o que fere o disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF, especialmente porque:

- Despesas com PASEP - Esta E. Corte tem pacífica interpretação de que o PASEP possui características de encargo social e, como tal, é sim considerado no cômputo dos gastos com pessoal, até porque seus recolhimentos são, proporcionalmente, admitidos na apuração dos investimentos mínimos da Saúde e da Educação. Nesse

§ 2º - Para os efeitos deste artigo, nas receitas correntes serão incluídas quaisquer receitas tributárias, ainda que arrecadadas, no todo ou em parte, por outra entidade da Administração Pública, e deduzidas as transferências efetuadas a outras entidades de direito público interno”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



sentido citou o decidido nos autos do TC-002523/026/10.

- Despesas com Empresas Terceirizadas – As contratações de Agentes Comunitários de Saúde, por força do artigo 2º da EC – Emenda Constitucional nº 51/06 e da Lei federal nº 11.350/2006 deveriam ser realizadas diretamente pelo Poder Público Municipal e consequentemente computadas nos gastos com pessoal, nos termos do disposto nos artigos 16 e 17 da referida Lei federal.

Anotou que esta E. Corte tem condenado atos de responsabilidade do órgão concessor quando resta evidente em tais ajustes a terceirização da execução dos programas PACs – Programas de Agentes Comunitários de Saúde, PSF – Programa de Saúde da Família e PSF – Bucal, quando efetuada de forma imprópria, ou seja, integralmente terceirizado, diante da vedação legal retro comentada. Nesse sentido foi decidido nos autos dos TC's 001368/001/08 e 001014/001/10.

E, finalmente, com relação à Recondução dos Gastos com Pessoal, consignou que quando se tratar de último ano de mandato, as sanções disciplinadas pela LRF ao Poder que exceder o limite de gastos com pessoal aplicam-se de imediato, conforme podemos extrair das orientações contidas no Manual editado por esta E. Corte, denominado “Lei de Responsabilidade Fiscal”, disponível no endereço eletrônico www.tce.sp.gov.br. Aludido esclarecimento decorreu das disposições contidas no §4º do artigo 23 da LRF que dispõe:

“Artigo 23 - Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no artigo 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no artigo 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.

(...)

§ 3º - Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º - As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no artigo 20". (g.n)

Dessa forma, manteve os cálculos elaborados pela Equipe de Fiscalização, ou seja, as despesas com pessoal despendeu 60,03% da RCL, ferindo ao disposto no artigo 20, III, "b" da LRF.

A **Unidade de Economia** (fl. 190) registrou como fator negativo do exercício o desatendimento ao artigo 1º, §1º da LRF (déficit orçamentário, financeiro e aumento do endividamento). Assim, opinou pela **improcedência** do pedido de reexame e ressaltou que o Município nada alegou em relação ao descumprimento do artigo 42 da LRF.

A **Unidade Jurídica** (fls.191/196) e **Chefia** (fl.197) opinaram pelo **não provimento** do apelo, pois permaneceram todas as falhas que motivaram a rejeição das contas.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls.198/199) asseverou, inicialmente, que a alegação de cerceamento de defesa, não pode ser acatada, tendo em vista que o Chefe do Poder Executivo foi pessoalmente notificado quanto à existência do processo (fl. 4) e houve a devida publicação para a apresentação da defesa (fl.72).

No mérito em que pesem as bem traçadas assertivas recursais, não há como acolher a pretensão de modificação do parecer guerreado, devendo ser mantido, na sua integralidade e por seus próprios, jurídicos e sólidos fundamentos, e assim opinou pelo **não provimento** do Pedido de Reexame.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 16-10-14 (fl. 144), de sorte que o recurso interposto em 17-11-14 (fls. 145/175) é tempestivo.

2.2 Presentes os demais requisitos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do apelo.

2.3 Ainda em preliminar, não merece acolhida a pretensão de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



nulidade da decisão de primeiro grau com base no cerceamento de defesa.

Na boa companhia do Ministério Público de Contas, não vislumbrei qualquer ofensa aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, previstos no artigo 5º, LV⁴, da Constituição federal c.c artigo 51⁵ da Lei Complementar estadual nº 709/1993.

Restou comprovado (ofícios nº187 e 188/2013 de 16-09-2013 - fls.04/05) que os Srs. Prefeitos foram notificados⁶ a acompanhar todos os atos de tramitação processual exercendo o direito de defesa, interpondo recursos cabíveis e o que mais fosse de seu interesse e que todos os despachos e decisões tomadas acerca deste processo seriam publicados no Diário Oficial, conforme artigo 90⁷ da Lei Complementar estadual nº 709/1993.

Assim, o prazo decorrente da publicação no DOE em 23-11-2013 (fl. 72), por meio da qual os responsáveis foram notificados para se defenderem “dos achados” constantes do relatório da Fiscalização, transcorreu “*in albis*”.

Em 08-05-2014 o Recorrente foi devidamente intimado (DOE – fl.200) da decisão de suas contas em sessão da Colenda Segunda Câmara que se realizaria em 13-05-2014.

Dessa forma, diante da correta notificação do Recorrente para acompanhar os atos processuais por meio de publicação efetivada no DOE (fls. 04/05), bem como para se defender das anotações da Fiscalização (DOE de 23-11-2013 – fl. 72) e para conhecimento da data em que seriam decididas suas contas (08-05-2013– DOE – fl.200), prevista para a sessão de 13-05-2014, não restou caracterizado o alegado cerceamento de defesa.

⁴ “**Artigo 5º** - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;”

⁵ “**Artigo 51** - Em todos os processos submetidos ao Tribunal de Contas será assegurada ampla defesa ao responsável ou interessado”.

⁶ Sr. Elizeu Jesus Eleotério – **Mandato 2009 a 2012** (fl.04) e Ivan Zinetti – **Mandato 2013 a 2016** (fl.05)

⁷ “**Artigo 90** - A intimação dos atos e decisões do Tribunal de Contas presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial, salvo as exceções previstas em lei”.



Isso posto, rejeito a preliminar suscitada.

3. VOTO – MÉRITO

3.1 No mérito, as razões do recurso não são suficientes para afastar as irregularidades motivadoras da rejeição das contas.

Não foi superado o descumprimento do disposto no artigo 1º, § 1º, da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (déficit orçamentário, financeiro, aumento do estoque da dívida ativa, do saldo dos restos a pagar, do endividamento, da insuficiência financeira frente aos restos a pagar e a abertura de créditos adicionais 22,91% da despesa fixada inicial).

✓ o Município apresentou déficit de execução orçamentária em R\$ 787.547,55 (7,46% da receita arrecadada, de R\$ 10.562.385,64), parcialmente amparado pelo resultado financeiro superavitário do exercício de 2011, da ordem de R\$ 263.413,83. Assim o déficit orçamentário líquido é de R\$ 524.133,72, equivalente a 4,96% das receitas arrecadadas.

✓ o resultado financeiro também foi deficitário, pois quando cotejado com o de 2011, passou de superavitário (R\$ 263.413,83) para deficitário (R\$ 494.706,87);

Em relação ao déficit financeiro, a jurisprudência desta E. Corte admite a realização do seguinte comparativo *“se for comparado à receita corrente líquida do Município, e apresentar um resultado inferior a um único mês dessa arrecadação, não impactará em demasia os orçamentos futuros”*.

No caso em tela, o déficit financeiro representa 19⁸ dias de arrecadação, dentro da margem tolerada por este E. Tribunal.

✓ a disponibilidade financeira, de R\$ 738.369,63 (fl.26 do Anexo), frente aos restos a pagar da Municipalidade de R\$ 1.232.386,49 demonstra insuficiência financeira de R\$ 494.016,86;

✓ o saldo da dívida ativa aumentou 9% passando de R\$ 350.345,14 (2011) para R\$ 380.519,40 (2012);

⁸ RCL, R\$ 9.538.541,63 : 12 (meses) : 30 (dias) = R\$26.495,95 (1 dia) // R\$ 494.706,87 (déficit financeiro) : R\$ 26.495,95 (1 dia) = **19 dias**.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



✓ o estoque dos restos a pagar apresentou crescimento de 42,94% (de R\$ 862.173,03, em 2011 para R\$ 1.232.386,49 em 2012);

✓ o endividamento total da Municipalidade em 31-12-2012, da ordem de R\$ 1.259.289,87, representa 12% das receitas arrecadadas no exercício R\$ 10.562.385,64.

Assim, como bem exposto no voto condutor, ao invés do Administrador manter os resultados favoráveis apresentados no exercício anterior [superávits orçamentário e financeiro (*ainda que referido déficit esteja dentro da margem tolerada por esta E. Corte conforme retro exposto*)], tratou de revertê-los, produzindo déficits orçamentário e financeiro, aumentando o estoque do saldo da dívida ativa, dos restos a pagar, do endividamento e apresentando insuficiência financeira frente aos restos a pagar. Tal desatenção se deu não por falta de aviso, eis que a Equipe de Fiscalização da Unidade Regional de Marília – UR.4, **alertou** o Município por 03 (três) vezes⁹, nos termos do artigo 59, § 1º, I, da LRF¹⁰, sobre o descompasso entre as receitas e as despesas orçamentárias, mas, nenhuma providência eficaz foi adotada.

O Município realizou a abertura de créditos adicionais correspondendo a 22,91% (R\$ 1.855.725,17)¹¹, enquanto o artigo 4º da Lei municipal nº 1.341/2011 (LOA) previu 10% (dez por cento)¹².

⁹ Conforme Relatórios de Alertas obtidos junto ao sistema AUDESP nºs 1721988, 1721047, 1500607.

¹⁰ “**Artigo 59** - O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

(...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no artigo 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do artigo 4º (vetado) e no artigo 9º,”

¹¹ Demonstrativo da Execução Orçamentária Geral – fl. 20:
Lei Orçamentária Anual

Anulação de Dotação R\$	Excesso Arrecadação R\$	Superávit Arrecadação R\$	Total R\$
689.670,19	456.938,37	709.116,61	1.855.725,17

¹² “**Artigo 4º** - Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – Abrir durante o exercício créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) do total da despesa fixada no artigo 1º observando-se o disposto no artigo 43 da Lei federal nº 4320 de 17-03-1964”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Com o fito de analisar a adequação desses créditos abertos ao percentual autorizado, devem, portanto, ser subtraídas do valor de R\$ 1.855.725,17 as seguintes parcelas:

- a quantia relativa à inflação do ano (5,9108%¹³) incidente sobre a despesa inicial fixada (R\$ 8.100.000,00) – R\$ 478.774,80;

- o superávit financeiro do ano anterior – R\$ 263.413,83 (fl. 111) e;

- o excesso de arrecadação havido no exercício, neste caso inexistente.

Reduzido o total alcançado — R\$ 1.113.536,54 — do valor dos créditos abertos [R\$ 1.855.725,17 (-) R\$ 742.188,63], verifica-se que o resultado importou em 14% da despesa inicial fixada, ficando acima, portanto, do percentual considerado satisfatório por este E. Tribunal, contribuindo para o resultado negativo da execução orçamentária.

3.2 Em relação ao “artigo 42 da LRF”, o Recorrente nada alegou, permanecendo, assim, a ofensa ao dispositivo, por si só suficiente para reprovação das contas.

Não obstante, convém relembrar a situação de iliquidez dos restos a pagar em relação à disponibilidade financeira da Prefeitura, em 31 de dezembro de 2012, consoante dados fornecidos pela Equipe de Fiscalização (fl. 59) e acolhidos no voto condutor (fl. 115) do parecer recorrido:

Evolução da Liquidez entre 30-04 e 31-12-2012	Valor – R\$
Disponibilidade de Caixa em 30-abr-2012	1.416.588,84
(-) Saldo de Restos a Pagar em 30-abr-2012	460.794,07
(-) Empenhos Liquidados a Pagar em 30-abr-2012	695.929,77
Liquidez em 30-abr-2012	259.865,00
Disponibilidade de Caixa em 31-dez-2012 (fl. 26 do Anexo)	738.369,63
(-) Saldo-Restos a Pagar <u>Liquidados</u> em 31-dez-12(fl.28 do Anexo)	959.683,39
Il liquidez em 31-dez-2012	(221.313,76)

3.3 Quanto às “Despesas com Pessoal”, não há como acolher a solicitação do Recorrente, que pretende sejam excluídos os gastos com

¹³

Endereço Eletrônico: <http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



PASEP dos cálculos, baseado nos artigos 67 a 70 do Decreto nº 4.524/2002 (conf. Nota de Rodapé nº 02) e nos termos da decisão proferida no Processo nº 1010572-48.2014.8.26.053 (Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista e a Fazenda do Estado), bem como das despesas com empresas terceirizadas que objetivaram as contratações dos Agentes Comunitários de Saúde por entidade de Terceiro Setor, por terem sido precedidas de processo seletivo público interno e respeitado os princípios constitucionais (legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Nem a pretensão de que a recondução dos gastos com pessoal do Município nos termos dos artigos 23 c.c 66 da LRF, poderia se dar até o 1º quadrimestre de 2014.

Acompanho a criteriosa manifestação da Unidade de Cálculos de ATJ. Assim mantenho no computo das Despesas com Pessoal as realizadas com PASEP tendo em vista que a Constituição de 1988 direcionou o uso do PIS (Lei Complementar nº 07/1970) e o PASEP (Lei Complementar nº 8/1970), a financiar o seguro-desemprego e o abono anual para os que recebem, por mês, até dois salários mínimos (artigo 239 da CF).

No setor público, a alíquota do PASEP é de 1% e incide sobre a receita corrente total mais as transferências de capital recebidas.

Esta Corte aceita a proporção do PASEP no gasto obrigatório da Saúde e Educação, por entender, assim como o faz o Tribunal Superior do Trabalho¹⁴, que tal despesa é obrigação patronal de natureza trabalhista e, via de consequência, dispêndio com recursos humanos. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF detalha, à exaustão, os componentes da despesa de pessoal (artigo 18) e, nesse âmbito, comparecem os encargos sociais e as contribuições previdenciárias. (in Boletim SDG nº 28, de 08-05-2014). Nesse sentido, aliás, tem sido as decisões proferidas por esta E.

¹⁴ **Acórdão n.º 125.560**, de 16-02-1998 – Relator Ministro Carlos A. Reis de Paula – “O cadastramento do PIS ¹⁴, porque decorrente do contrato de trabalho, é uma obrigação patronal de natureza trabalhista. Por isso, a competência da Justiça do Trabalho para apreciar e julgar as ações ajuizadas (...)”.

Acórdão n.º 311.665, de 19-05-1999 – Relator Ministro Antonio Cortizo – “O cadastramento no PIS – Programa de Integração Social, por ser decorrente do contrato de trabalho, é uma obrigação de índole laboral. Em assim sendo, está sujeita à prescrição trabalhista e não àquela disposta no art. 10 do Decreto-Lei n.º 2052/83, alusiva a débitos para com o programa, haja vista não ter verba indenizatória natureza fiscal”.

Acórdão n.º 508.101, de 05-05-1999 – Rel. Min. Vantuil Abdala – “O descumprimento pelo empregador da obrigação de cadastrar o empregado no PIS/PASEP gera para o trabalhador o direito à indenização substitutiva, correspondente às parcelas não recolhidas regularmente”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Corte a exemplo dos TC's 001175/026/11 e 002523/026/10¹⁵.

Mantenho no computo dos Gastos com Pessoal as contratações dos Agentes Comunitários de Saúde tendo em vista terem sido realizadas de forma imprópria, ou seja, integralmente terceirizada, e

¹⁵ **TC-001175/026/11** – Prefeitura Municipal de Ouro Oeste – contas do exercício de 2011 – Sessão da Câmara de 11-06-2013 – E. Relator DIMAS EDUARDO RAMALHO.

“Feitos os ajustes pelo setor especializado da ATJ, com a apropriação dos gastos com os respectivos recolhimentos ao PASEP, verificou-se a majoração dos percentuais aplicados, alcançando a Saúde 15,20% das receitas, e a Educação, 25,76%.

Assim, a partir da apropriação proporcional dos valores recolhidos ao PASEP, a ATJ concluiu que os percentuais mínimos exigidos pela Constituição Federal foram observados pela Origem.

Em relação às despesas com PASEP, é pacífico o entendimento deste Tribunal em considerá-las como gastos de pessoal, tratando-se de encargo social admitido nos mínimos exigidos pela Constituição nos setores da Educação Básica e da Saúde. Correta, portanto, a inclusão”.

TC-002523/026/10 – Prefeitura Municipal de Novo Horizonte – exercício de 2010 – E. Tribunal Pleno em 02-10-2013 – Relatora E. Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

“Conforme se observa, os motivos determinantes à emissão do juízo desfavorável aos demonstrativos diz respeito ao excesso de despesas com pessoal, uma vez que, ultrapassado o limite da Lei Fiscal já no 2º quadrimestre/10 (55,89%), deixou a Recorrente de diminuí-lo já no quadrimestre seguinte – na proporção de pelo menos um terço; mas, ao contrário, incorrendo no seu aumento (58,88%).

(...)

Já em relação às despesas com PASEP, destaco trecho de artigo denominado “Dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal” – A experiência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, da lavra de Flavio Corrêa de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi, publicado no sítio eletrônico da rede internacional de computadores “Jus Navigandi”:

“De sua parte, o artigo 18 da LRF bem detalha despesas tidas de pessoal. São os vencimentos, os proventos da inatividade (aposentadorias e pensões), os subsídios dos que exercem mandatos eletivos, as vantagens funcionais, as horas extras, bem como os encargos sociais (INSS, FGTS, PASEP e os recolhimentos patronais ao regime próprio de previdência).

....

*De outra parte, o PASEP é aqui visto como encargo social, apesar de onerar a receita e, não, a folha de pagamento. É assim, pois malgrado as alterações da vigente Constituição, o PASEP continua beneficiando o servidor público: o que ganha menos de dois salários mínimos e o involuntariamente demitido (artigo 239 da CF). Assim, a finalidade do recurso evidencia sua natureza: o de uma obrigação patronal voltada, em boa parte, à previdência social (outro quinhão do PASEP financia o seguro-desemprego). **Além do mais, o Tribunal Superior do Trabalho acolhe a exegese de que o PIS/PASEP é uma obrigação patronal de natureza trabalhista”.***

Ademais, esta E. Corte tem amplamente aceito os encargos recolhidos em favor do PASEP apropriados na Educação e saúde; e, a despeito de qualquer dúvida de interpretação sobre o conteúdo do Comunicado SDG nº 32/10, o fato é que seus efeitos somente se fizeram válidos a partir de 2011”.(g.n)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



ainda em descumprimento ao disposto nos artigos 16 e 17¹⁶ da Lei federal nº 11.350 de 05-10-2006. Cito nesse sentido as recentes decisões proferidas por este E. Tribunal nos autos do TC-001368/001/08 e TC-001014/001/10¹⁷.

Em relação à recondução dos Gastos com Pessoal, observo o que dispõe o Manual elaborado por esta E. Corte “O Tribunal e a Gestão Financeira dos Prefeitos – fevereiro de 2012 - página 31”, aliado ao artigo 23, § 4º da LRF:

**“3.7 - Superação do Limite da Despesa com Pessoal
(...)”**

A despesa de pessoal é apurada de quatro em quatro meses; em abril, agosto e dezembro, mostrando-se os percentuais no relatório de gestão fiscal (artigo 22 da LRF).

Ultrapassado o específico limite, cada Poder estatal dispõe de 8

¹⁶ **“Artigo 16** - É vedada a contratação temporária ou terceirizada de Agentes Comunitários de Saúde e de Agentes de Combate às Endemias, salvo na hipótese de combate a surtos epidêmicos, na forma da lei aplicável. (Redação dada pela Lei nº 12.994, de 2014)

Artigo 17 - Os profissionais que, na data de publicação desta Lei, exerçam atividades próprias de Agente Comunitário de Saúde e Agente de Combate às Endemias, vinculados diretamente aos gestores locais do SUS ou a entidades de administração indireta, não investidos em cargo ou emprego público, e não alcançados pelo disposto no parágrafo único do art. 9º, poderão permanecer no exercício destas atividades, até que seja concluída a realização de processo seletivo público pelo ente federativo, com vistas ao cumprimento do disposto nesta Lei”.

¹⁷ **TC-001368/001/08** – Prefeitura Municipal de Glicério – Prestação de Contas - Repasses Públicos ao terceiro setor concedido pela Prefeitura, no exercício de 2007 – sessão da Câmara de 28-08-2012 – E. Relator Conselheiro ROBSON MARINHO.

“De outro norte, da mesma sorte não se socorre o Prefeito, Sr. Enéas Xavier da Cunha, responsável pela celebração de convênio, pois, quando da publicação da Lei Federal nº 11.350/06, deveria ele ter promovido o processo seletivo público com vistas à contratação dos agentes comunitários de saúde, conforme dispõe o artigo 17 do referido diploma.

Ressalte-se, ainda, que somente em 08-02-2008, por força de exigência do Ministério Público do Trabalho, é que o convênio firmado foi resilido, para o fim da assunção da operacionalização dos respectivos programas pelo próprio Município de Glicério.

Desse modo, a multa aplicada ao Prefeito Municipal se justifica, na medida em que caberia a ele, quando da publicação da Lei Federal, promover a regular seleção pública, no entanto, quedou-se inerte, somente vindo a adotar providências após exigência feita pelo Ministério Público do Trabalho, 02 anos após a publicação da lei regedora”.

TC-001014/001/10 – Prefeitura Municipal de Buritama – Prestação de Contas - Repasses Públicos ao terceiro setor concedido pela Prefeitura, no exercício de 2009 – sentença de 28-05-2012 – E. Relatora Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES.

“Recomendo, contudo, que, doravante, sejam observados, com rigor: a modalidade adequada para realização de repasses financeiros; não sejam utilizados repasses para contratações de médicos visando à prestação e serviços em Programas de Saúde; e sejam identificados, nos Planos de Trabalho, a quantificação do valor a ser repassado e os aspectos físico-financeiros dos desembolsos”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



(oito) meses para o ajuste, seja pelo aumento da receita ou pela redução da despesa laboral segundo os procedimentos enunciados na Constituição (corte de 20% dos cargos em comissão; exoneração de servidores não estáveis, entre outras medidas dispostas no § 3º do artigo 169).

Nesse diapasão, afigura-se mais um motivo de parecer desfavorável: a não-recondução, em 2 (dois) quadrimestres, da despesa de pessoal.

Essa elasticidade, de 8 (oito) meses, não vale em ano de eleição; aqui, as sanções legais aplicam-se de imediato, o que também justifica a recusa da conta por parte deste Tribunal". (g.n)

Dessa forma, não há recondução das Despesas com Pessoal no último ano de mandato, e conforme bem expôs a Unidade de Cálculos ainda que houvesse o Município continuaria a infringir o citado dispositivo legal, tendo em conta que conforme pesquisa realizada no TC-001722/026/13¹⁸ que cuida das contas de Alvinlândia – exercício de 2013, bem como o Relatório Resumido da Gestão Fiscal – Poder Executivo – 1º quadrimestre de 2014 (Fonte: Sistema AUDESP – fl. 201), o Município em todos os quadrimestres infringiu ao artigo 20, III, "b" da LRF, conforme a seguir exposto:

Período	Dez/2012	Abr/2013	Ago/2013	Dez/2013	Abr/2014
% Permitido	54%	54%	54%	54%	54%
Desp. Pessoal	5.725.903,20	5.778.314,91	5.951.074,49	6.214.013,74	5.936.604,78
RCL	9.538.541,63	9.774.337,25	10.013.757,62	10.484.694,91	10.949.088,02
% Gasto	60,03%	59,12%	59,43%	59,27%	54,22%

Assim, o Município de Alvinlândia, no exercício de 2012, descumpriu ao disposto no artigo, 20, III, "b" da LRF, pois as despesas com pessoal, da ordem de R\$ 5.725.903,20, foram equivalentes a 60,03% da Receita Corrente Líquida (R\$ 9.538.541,63), superando o limite legal, que neste caso é de 54%.

3.4 Finalmente, as "Demais Falhas" constantes dos itens: "Do Controle Interno"; "Dívida de Longo Prazo"; "Renúncia de Receitas"; "Dívida Ativa"; "Ensino"; "Saúde"; "Encargos"; "Demais Despesas Elegíveis para Análise"; "Tesouraria/Almoxarifado/Bens Patrimoniais"; "Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades"; "Contratos

¹⁸ **001722/026/13** – Prefeitura Municipal de Alvinlândia – exercício de 2013 – Relator E. Conselheiro RENATO MARTINS COSTA – pendentes de apreciação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo



Examinados “*in loco*”; “Contratos de Programas”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e não foram infirmadas pelas razões do recurso, reforçando, assim, o juízo desfavorável às contas em questão.

3.5 Diante do exposto, acompanho as manifestações convergentes da **Assessoria Técnica e do Ministério Público de Contas** e voto pelo **não provimento do pedido de reexame**, mantendo-se inalterado os termos constantes do v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 06 de maio de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO