



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



20-05-15

SEB

=====

33 TC-002042/026/12

Município: Arapeí.

Prefeitos: Edson de Souza Quintanilha e Marcos Antonio Mariano de Oliveira.

Exercício: 2012.

Requerente: Prefeitura Municipal de Arapeí – Edson de Souza Quintanilha - Prefeito em Exercício.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Segunda Câmara, em sessão de 02-09-14, publicado no D.O.E. de 08-10-14.

Advogado: Ramirez Melo Nogueira.

Acompanham: TC-002042/126/12 e Expediente: TC-014333/026/13.

Procuradora de Contas: Letícia Formoso Delsin Matuck Feres.

=====

1. RELATÓRIO

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

Para tanto, considerou caracterizados:

a) Que o Município despendeu 60,21% da Receita Corrente Líquida com despesa com pessoal descumprindo o artigo 20, III, “b” da LRF (limite máximo de 54% da RCL);

b) A existência de outras **falhas** consignadas nos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Dívida de Curto Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Ensino”; “Saúde”; “Encargos²”; “Exame de Adiantamentos”; “Gastos com

¹ Prolatado em sessão de 02-09-14, pelo voto do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero, Relator, do Conselheiro Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Valdenir Antonio Polizeli.

² Compensação de valores referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2012 (fls. 331/335 do Anexo) no valor de R\$ 131.408,43.



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



Combustível”; “Gastos com Refeições no Município”; “Gastos com Telefonia”; “Contratação de Peritos”; “Despesas Contestadas pela Origem junto ao Ministério Público”; “Despesas com Serviços de Lavagem de Veículos”; “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”; “Transferência de Duodécimos à Câmara”; “Ordem Cronológica de Pagamentos”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Falhas de Instrução”; “Contratação de Serviços de Auditoria”; “Compras Fracionadas sem Licitação”; “Contratos Examinados *In Loco*”; “Execução Contratual”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Folha de Pagamento”; “Contratação de Autônomo”; “Denúncia, Representações, Expedientes”, “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, “Livros e Registros” e “Vedação da Lei nº 4.320, 1964”.

1.2 Inconformado, o **Prefeito Municipal** (fls.298/304) discordou da inclusão realizada pela Fiscalização, de despesas com contratações de serviços e mão de obra (autônomos), alegando que as tais não podem ser consideradas como mão de obra, esclarecendo o que segue:

Médicos - Terceirização dos serviços de plantões da Unidade Básica de Saúde;

Motoristas - Terceirização dos serviços de condutores dos veículos da Secretaria de Saúde;

Advogado - Contratação dos serviços de Assessoria Jurídica;

Contadora - Contratação dos serviços de Assessoria Contábil, através de processo licitatório;

Árbitros - Contratação dos serviços de arbitragem para a realização dos campeonatos municipais de Futebol de Campo e para outras modalidades;

Mecânico - Contratação dos serviços de manutenção mecânica, para os veículos da Municipalidade.

Professores - Contratação de professores para execução de projetos específicos na Secretaria de Educação, não configurando a substituição alegada pela Fiscalização.

Desta forma, excluindo-se referida despesa o índice de Despesas com Pessoal passa a ser de 53,85% da RCL demonstrando que o Município de Arapeí cumpriu o limite imposto pela Lei Fiscal.

Alegou, ainda, que a Municipalidade adotou medidas de



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



redução nos dois quadrimestres subsequentes dos gastos com pessoal, nos termos do artigo 23 da LRF.

1.3 Instada (fl. 307), a **Assessoria Técnica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Cálculos** (fls. 309/312) manteve o percentual da despesa de pessoal frente à RCL em 60,21%, o que afronta o disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF.

Esclareceu que as razões apresentadas pelo Recorrente fortalecem a assertiva da inclusão de tais despesas no cálculo dos gastos com pessoal, uma vez que o Município forneceu aos autônomos toda a infraestrutura, recursos materiais, assistência e, ainda, pessoal de apoio, ou seja, houve a utilização de todos os equipamentos da Municipalidade sob o seu gerenciamento (técnico e operacional), depreendendo-se que as contratações objetivaram exclusivamente contratação de mão de obra.

Assim, as condições citadas tornaram os gastos passíveis de acréscimo no cálculo da despesa com pessoal, nos termos do artigo 18, § 1º, da Lei Fiscal, uma vez que não houve a mera contratação de serviços prontos, acabados, fechados, através dos quais os contratados executariam o objeto por seus próprios meios.

Além disso, ressalta o órgão técnico que as condições mencionadas possibilitam eventuais ações judiciais objetivando o reconhecimento de relação empregatícia em razão do vínculo com a Administração Pública.

Destacou, ainda, a expressiva quantidade de autônomos contratados no exercício em exame (98), que corresponderam a 31,91% das contratações de servidores permanentes e temporários (289) no mesmo período, aspecto que contribuiu para o raciocínio de que tais autônomos objetivaram a substituição de servidores públicos em ofensa ao disposto no artigo 37, II, da Constituição Federal.

Quanto à recondução dos gastos com pessoal consignou que, conforme cópia do relatório da Fiscalização que cuida das Contas Anuais de 2013 (TC-002110/026/13) da Prefeitura de Arapeí, em todos os quadrimestres de 2013 a despesa com pessoal extrapolou os 54% da RCL, ressaltando que tais informações ainda estão pendentes de apreciação por esta Corte de Contas (fl. 308).

Ainda assim, observou que quando se tratar de último ano de mandato, as sanções disciplinadas pela LRF ao Poder que exceder o limite



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



de gastos com pessoal aplicam-se de imediato, conforme 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 último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no artigo 20.” (g.n)

Desta forma manteve os cálculos elaborados pela Equipe de Fiscalização, ou seja, que as despesas com pessoal alcançaram o percentual de 60,21% da RCL, em afronta ao disposto no artigo 20, III, “b” da LRF.

A **Unidade Econômica** (fl. 313) opinou pela **improcedência** do pedido de reexame e ressaltou que o Município nada acresceu em relação às ocorrências que contribuíram para a formação de juízo desfavorável às contas.

A **Unidade Jurídica** (fls. 314/320) e a **Chefia** (fl. 321) opinaram pelo **não provimento** do apelo, pois permaneceu inalterada a impropriedade de maior gravidade, que contrariou o artigo 20, III, “b”, da LRF.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls.322/323) manifestou-se igualmente pela **improcedência** do pedido de reexame, uma vez que as



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



razões ofertadas pela Prefeitura não foram capazes de alterar o cálculo das despesas com pessoal, mantendo-se o percentual de 60,21% em desacordo com o artigo 20, III, "b" da Lei Fiscal.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 08-10-2014 (fl. 297), de sorte que o recurso interposto em 06-11-2014 (fls. 298/305) é tempestivo.

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

3. VOTO – MÉRITO

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

Relembro que a Fiscalização apurou, inicialmente, através dos dados informados ao Sistema AUDESP (fl. 30), que o Poder Executivo de Arapeí dispendeu com despesas com Pessoal o percentual de 53,85% da Receita Corrente Líquida³.

3

Período	dez/11	abr/12	ago/12	dez/12
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	5.383.392,63	4.925.519,48	6.045.682,62	6.047.953,24
(+) Inclusões da Fiscalização - B				
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		4.925.519,48	6.045.682,62	6.047.953,24
RCL - E	10.988.065,29	12.290.198,15	12.363.292,51	11.231.578,76
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		12.290.198,15	12.363.292,51	11.231.578,76
% Gasto = A / E	48,99%	40,08%	48,90%	53,85%
% Gasto Ajustado = D / H		40,08%	48,90%	53,85%



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



Contudo, constatou em sua inspeção “in-loco” que foram contratados 98 (*noventa e oito*) profissionais autônomos⁴ durante o exercício de 2012 (*relacionados* – fls.30/31), cujos pagamentos totalizaram R\$ 714.118,66. Assim, incluídos esses gastos, o total das despesas com pessoal passou a ser de 60,21%⁵ da RCL, em desacordo com o disposto no artigo 20, III, “b” da Lei Fiscal.

A pretensão do Recorrente, de ver excluídas essas despesas sob o argumento de que elas não configuram dispêndios com mão de obra e sim com contratação de serviços⁶, não pode ser acolhida.

Nesse sentido, acompanho a criteriosa manifestação da Unidade de Cálculos de ATJ, que manteve a inclusão do montante de R\$ 714.118,66 nas Despesas com Pessoal, uma vez que tais contratações objetivaram exclusivamente o fornecimento de mão de obra.

A documentação ofertada pelo Recorrente não demonstra, em absoluto, que as despesas em comento se tratavam de contratação de serviços, ou seja, a prestação de serviços prontos, acabados, fechados, através dos quais os contratados executariam o objeto por seus próprios meios, hipótese em que esta Corte admite a exclusão do cômputo dos Gastos com Pessoal.

⁴ Médicos, motorista, professor, advogado, contador, enfermeira, árbitro, auxiliar de recreação, técnico de som, serviços gerais, lavadeira, dentista, assistente financeiro, vigia, assistente social, ajudante braçal, auxiliar de enfermagem, técnico de informática, mecânico, serviços contábeis, carpinteiro e merendeira.

⁵

Gastos com Pessoal	R\$ 6.047.953,24
(+) Inclusões da Fiscalização (contratação de profissionais autônomos)	R\$ 714.118,66
= Total	R\$ 6.762.071,90
Receita Corrente Líquida	R\$ 11.231.578,76
% Gastos com Pessoal	60,21%

⁶ Médicos - Terceirização dos serviços de plantões da Unidade Básica de Saúde;
Motoristas - Terceirização dos serviços de condutores dos veículos da Secretaria de Saúde;
Advogado - Contratação dos serviços de Assessoria Jurídica;
Contadora - Contratação dos serviços de Assessoria Contábil, através de processo licitatório;
Árbitros - Contratação dos serviços de arbitragem para a realização dos campeonatos municipais de Futebol de campo e para outras modalidades;
Mecânico - Contratação dos serviços de manutenção mecânica, para os veículos da municipalidade.
Professores - Contratação de professores para execução de projetos específicos na Secretaria de Educação, não configurando a substituição alegada pela Auditoria.



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



Pelo contrário, os autos indicam que as contratações objetivaram a execução de atividades rotineiras e de natureza permanente na administração, portanto deveriam ser executadas por funcionários da própria Prefeitura. A maior parte dos cargos dos “Autônomos” contratados está prevista no Quadro de Pessoal do Município constante às fls. 1117/1119 do Anexo reforçando o entendimento de que a contratação desses profissionais configura sim substituição de mão de obra, em ofensa ao artigo 37, II, da Constituição federal⁷.

Esse entendimento não discrepa das decisões proferidas nos autos dos TC’s 001455/026/11 e 001806/026/12, todos de minha relatoria⁸.

⁷ *“Artigo 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

⁸ **TC-001455/026/11** – Prefeitura Municipal de Potim – Sessão da Colenda Segunda Câmara em 22-10-2013.

“Entretanto, as contas se ressentem de graves irregularidades, capazes de comprometê-las por inteiro:b) As Despesas com Pessoal superaram o limite legal máximo previsto no artigo 20, III, “b”, da LRF, correspondendo a 54,55% da RCL, após a inclusão, pela Fiscalização, de valores despendidos com pagamentos de autônomos – RPA, classificados anteriormente em outros serviços de terceiros. Nas justificativas, a Prefeitura informou que contribuíram para o aumento dos gastos as contratações efetuadas na área da saúde, devido às dificuldades no preenchimento das vagas mediante concurso público e a ocorrência de surto de dengue no Município. No entanto, certamente também contribuíram para tal descompasso a nomeação de 12 (doze) servidores para cargos comissionados (fls. 1513/1514 do Anexo VIII), bem como as concessões de gratificação de função em percentuais que variaram de 10% a 200% sobre os vencimentos, conforme apontado no relatório da Fiscalização (fls. 69/71).” g.n.

TC-001806/026/12 – Prefeitura Municipal de Águas de Santa Bárbara – Sessão da Colenda Segunda Câmara em 29-07-2014.

“Em relação à inclusão no montante de R\$71.275,00 (Gil & Gil Contabilidade Ltda.), acompanho o ajuste efetuado pela Fiscalização (fls. 21 e 47) a qual apontou que tal contratação configurou terceirização de mão de obra, uma vez que tais serviços (conforme descrito no respectivo contrato) corresponderam a atividades rotineiras e de natureza permanente da administração, devendo ser executadas por funcionários da própria Prefeitura. Aliás, o próprio Senhor Prefeito, em suas justificativas, alegou existir servidor concursado ocupando o cargo de contador em seu quadro de pessoal, e em plena atividade.”



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



Ressalto que nas Despesas com Pessoal devem ser considerados os contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores governamentais e que deverão ser contabilizados em “*Outras Despesas de Pessoal*” nos termos do disposto no artigo 18, § 1º da LRF⁹. O fato dessas pessoas não integrarem o cargo permanente de pessoal dos órgãos públicos onde trabalham não exclui a natureza típica da despesa que com eles é realizada. Assim dispõe o caput do artigo 3º da CLT:

"Considera-se empregado toda pessoa física que presta serviços de natureza não eventual a empregador, sob a dependência deste mediante salário".

Assim nos ensinam os autores Flávio C. de Toledo Jr. e Sérgio Ciquera Rossi *in* Lei de Responsabilidade Fiscal – Comentada Artigo por Artigo – 3ª Edição – Editora NDJ (páginas 154/159)

"(...) o custo de terceirização da mão de obra que substitui servidores não mais será apropriado nas rubricas de serviços de terceiros, mas sim, no grupo de pessoal, mais precisamente no Elemento de Despesa nº 34 – Outras Despesas de Pessoal - Decorrentes de Contratos de Terceirização.

(...)

A nós parece fundamental que a caracterização dessas Outras Despesas com Pessoal opere-se exclusivamente como efetiva substituição de servidores ou empregados, o que, à evidência, pressupõe o cargo respectivo no quadro de pessoal".(g.n)

Observe finalmente em relação à recondução dos Gastos com Pessoal 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:

⁹ **“Artigo 18** - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º - Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “*Outras Despesas de Pessoal*”.(g.n)



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



***“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 (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)

Desta forma, não é razoável falar em recondução das Despesas com Pessoal no último ano de mandato. Mas, ainda que fosse, o Executivo em exame continuaria a infringir o citado dispositivo legal, pois conforme pesquisa realizada no TC-002110/026/13¹⁰, que abriga as contas da Prefeitura de Arapeí, relativas ao exercício de 2013, em todos os quadrimestres foi constatada ofensa ao artigo 20, III, “b” da LRF, conforme a seguir exposto:

Período	Abr/2013	Ago/2013	Dez/2013
% Permitido	54%	54%	54%
Desp. Pessoal	6.693.702,85	5.824.563,18	5.993.354,15
RCL	10.145.904,10	10.073.263,92	10.583.607,85
% Gasto	65,97%	57,82%	56,63%

Assim, restou fartamente comprovado que a Prefeitura de Arapeí violou o artigo 20, III, “b” da LRF, pois, no exercício de 2012, as despesas com pessoal representaram 60,21% da Receita Corrente Líquida.

3.2 Finalmente, as “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”; “A Lei de Acesso à Informação e a Lei da Transparência Fiscal”; “Do Controle Interno”; “Dívida de Curto

¹⁰ **002110/026/13** – Prefeitura Municipal de Arapeí – exercício de 2013 – Relator E. Conselheiro ROBSON MARINHO – pendente de apreciação.



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



Prazo”; “Dívida de Longo Prazo”, “Fiscalização das Receitas”, “Ensino”; “Saúde”; “Encargos¹¹”; “Exame de Adiantamentos”; “Gastos com Combustível”; “Gastos com Refeições no Município”; “Gastos com Telefonia”; “Contratação de Peritos”; “Despesas Contestadas pela Origem junto ao Ministério Público”; “Despesas com Serviços de Lavagem de Veículos”; “Tesouraria, Almoxarifado e Bens Patrimoniais”; “Transferência de Duodécimos à Câmara”; “Ordem Cronológica de Pagamentos”; “Formalização das Licitações, Dispensas e Inexigibilidades”, “Falhas de Instrução”; “Contratação de Serviços de Auditoria”; “Compras Fracionadas sem Licitação”; “Contratos Examinados *In Loco*”; “Execução Contratual”; “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”; “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”; “Quadro de Pessoal”; “Folha de Pagamento”; “Contratação de Autônomo”; “Denúncia, Representações, Expedientes”, “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, “Livros e Registros” e “Vedação da Lei nº 4320, 1964”, restaram bem caracterizadas no relatório da Fiscalização e não foram infirmadas pelas razões de defesa e reforçam, assim, o juízo desfavorável às contas em questão.

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

Sala das Sessões, 20 de maio de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO

¹¹ Compensação de valores referentes aos meses de janeiro e fevereiro de 2012 (fls. 331/335 do Anexo) no valor de R\$ 131.408,43