



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



02-12-15

SEB

=====

75 TC-001888/026/12

Município: Dumont.

Prefeito: Adelino da Silva Carneiro.

Exercício: 2012.

Requerente: Adelino da Silva Carneiro – Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. 2ª Câmara, em sessão de 11-11-14, publicado no D.O.E. de 10-12-14.

Advogado: Artur José Teixeira da Silva.

Acompanha: TC-001888/126/12.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

1. RELATÓRIO

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

Para tanto, considerou caracterizados:

a) O não atendimento ao disposto no artigo 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (a despesa com pessoal atingiu **55,89%** da Receita Corrente Líquida - RCL);

b) As demais falhas constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Dívida de Curto Prazo”, “Dívida Ativa”, “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”, “Regime de Pagamentos de Precatórios”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Gasto com Combustível”, “Gasto com a Manutenção da Frota”, “Bens Patrimoniais”, “Execução Contratual”, “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”,

¹ Prolatado em sessão de 11-11-14, pelo voto dos Conselheiros Sidney Estanislau Beraldo, Relator, Antonio Roque Citadini, Presidente, e do Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.



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



“Quadro de Pessoal” e “Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”.

1.2 Inconformado, o **Recorrente** (fls. 355/434) alegou, conforme o fez em primeira instância, que a contratação de serviços não se tratava de substituição de servidores. Assim, mencionou decisões desta Corte retratando sólida jurisprudência sobre o assunto, para demonstrar que tais gastos não devem integrar o montante das **“Despesas com Pessoal”**, notadamente aquela proferida no TC-002615/026/07, por este Egrégio Plenário.

A fim de corroborar tais alegações, destacou que se fez constar expressamente dos contratos, cláusula que retrata as obrigações e responsabilidades das partes², pugnando, assim, pela ilegitimidade da referência equivocada no relatório, da qual resultou a imprecisa notícia do avanço dos gastos com pessoal.

Aduziu que, conforme constou dos contratos em questão, o objeto discutido pautou-se pela impessoalidade e pela estrita vinculação e subordinação dos servidores com a empresa contratada e não com a Prefeitura Municipal, afirmando que esta Corte anui com a corrente de que os serviços terceirizados não integram o rol das despesas com pessoal.

Refutou o entendimento da Colenda Câmara de que o gerenciamento dos serviços era feito pela Prefeitura Municipal, porquanto tal informação não corresponde aos fatos registrados, tampouco encontra

² **“Cláusula 6ª - Da Responsabilidade das Partes:**

6.1. São obrigações da “Contratada”:

6.1.1. Responder pelos serviços que executar, na forma da Lei;

6.1.2. Arcar com as despesas incorridas em encargos sociais, trabalhistas e quaisquer tributos incidentes direta ou indiretamente, sobre ou decorrentes do cumprimento do objeto deste, transporte, alimentação, sem direito de pleitear reembolso à “Contratante”;

6.1.3. Responsabilizar-se por quaisquer danos pessoais ou materiais causados por seus empregados e acidentes causados a terceiros, bem como pelo pagamento de salários, encargos sociais, previdenciários, trabalhistas, fiscais, comerciais e despesas eventuais, decorrentes da prestação de serviço;

6.1.4. Executar os serviços com eficiência e presteza, cumprindo rigorosamente todas as condições estabelecidas no Edital, bem como os demais dispositivos legais que regem as licitações públicas e contratos, além das instruções baixadas pela direção geral da “Contratante” sobre o assunto;

6.1.5. Obedecer os prazos e padrões estabelecidos para execução dos serviços.

(...)

6.1.10. Os empregados que irão executar os serviços não possuirão vínculo empregatício com o Município de Dumont, gozando de todos os direitos estabelecidos na convenção coletiva de trabalho e seus aditamentos, sendo assim, remunerados única e exclusivamente pela “Contratada”.



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



garida nos termos dos contratos firmados, os quais contempla expressa previsão de pagamento de horas extras de Coordenação Técnica, a razão de 04 (quatro) horas por dia³.

Anotou que, de maneira inequívoca, os serviços médicos foram terceirizados juntamente com a sua Coordenação, que estaria sob a responsabilidade de algum profissional. Assim, se havia um responsável e se os serviços foram efetivamente executados, não se há falar que à Prefeitura Municipal cabia tal coordenação, sendo forçoso concluir que a Contratada atuou, sim, de forma autônoma.

Observou que a despesa com serviços médicos prestados mediante contrato firmado com pessoa jurídica não foi inserida nos gastos com pessoal nas contas de Dumont de 2009, 2010 e 2011. Ademais, tem ciência que isso também ocorreu em diversos Municípios da região, que possuem a mesma forma de contratação, citando, a exemplo, a Prefeitura Municipal de Viradouro.

Relativamente a alegação de que tais contratos referem-se à atividade fim, na verdade, aduziu que tais serviços terceirizados versaram sobre atividade meio, consoante lição da ilustre jurista Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

*“(...) o que pode o Poder Público é contratar instituições privadas para prestar **atividades-meio**, como limpeza, vigilância, contabilidade, ou mesmo determinados serviços técnico-especializados, como os inerentes aos hemocentros, **realização de exames médicos, consultas**, etc., nesses casos estará transferindo a execução material de determinadas atividades ligadas ao serviço de saúde, mas não a sua gestão operacional”. (grifei)*

Assim tratando-se de atividades meio, os serviços de consultas médicas terceirizados pela Municipalidade integram o rol de terceirizações lícitas.

³ “**Cláusula 2ª** - Do Objeto - Em decorrência da adjudicação que lhe foi feita no Processo Licitatório nº 22/2010 - Pregão nº 009/2010, a Contratada, compromete-se a prestar serviços de:

a) Plantões Médicos na Unidade Mista da Saúde do Município em turnos diários de 24 (vinte e quatro) horas, estimando-se a quantidade de 720 (setecentos e vinte) horas mensais;

b) Coordenação Técnica referente aos plantões médicos à razão de 04 (quatro) horas diárias, estimando-se a quantidade de 120 (cento e vinte) horas mensais.

Cláusula 3ª (...)

3.1. Os serviços a serem contratados poderão atingir o limite máximo de 840 (oitocentos e quarenta) horas mensais, incluindo-se 720 (setecentos e vinte) horas de plantões médios e 120 (cento e vinte) horas de Coordenação Técnica”.



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



E finalmente citou decisão Plenária, proferida em sessão de 09-12-2009, no TC-002615/026/07⁴, que abrigou as contas da Prefeitura Municipal de Guataparã.

Com relação às “**Demais Falhas**”, entendeu que a maioria delas restou regularizada ou justificada com a adoção de providências, destacando aspectos específicos de modo a viabilizar um juízo de aprovação das contas anuais por esta Colenda Corte de Contas.

1.3 Instada (fl. 436), a **Assessoria Técnico-Jurídica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Cálculos** (fls. 437/438) reiterou todos os termos de sua manifestação anterior e assim concluiu que a despesa com pessoal da Prefeitura Municipal de Dumont atingiu, em 31-12-2012, **55,89%** da Receita Corrente Líquida - RCL, em afronta ao artigo 20, III, “b”, da LRF.

A **Unidade Jurídica** (fls. 440/443) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame, uma vez que os argumentos apresentados já foram exaustivamente examinados e não acolhidos por ocasião da decisão originária.

A **Chefia** (fl. 444) concluiu pelo **não provimento** do pedido de reexame e manteve as recomendações e determinações previstas (fls. 350/352 e 354).

1.4 O **Ministério Público de Contas** (fls. 445/446) manifestou-se pelo **não provimento** do pedido de reexame e acrescentou que o Recorrente reiterou seu argumento já apresentado, para que o valor despendido com a contratação da Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto - COMERP fosse excluído do compute de gastos com pessoal. Sobre esse aspecto, tal qual constou de manifestação anterior deste MPC (fl. 320 verso), não há como admitir as razões da Prefeitura, tendo em vista a patente terceirização de atividade estatal com a referida contratação para prestação de serviços médicos, de modo que as despesas decorrentes devem, necessariamente, integrar tal cálculo.

1.5 Deferido o pedido de vista (fls. 447/449), o **Recorrente** apresentou Memoriais Complementares (fls. 450/454 e demais documentos

⁴ “Ajuste na despesa com pessoal, posto que os contratos firmados se tratavam de ajustes que geraram vínculo empregatício com a empresa prestadora de serviços, não acarretando subordinação funcional com a Administração”.



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



fls. 455/493) solicitando a retirada do processo da pauta de julgamento e a concessão de 05 (cinco) dias para promover a juntada de Memoriais acompanhada de documentos novos. Destarte, o processo foi retirado da pauta da Sessão de 11-11-2015, deste Plenário.

1.6 O Ministério Público de Contas (fls. 495/496) reiterou parecer pretérito pelo **não provimento** do pedido de reexame (fls. 445/446).

Acrescentou que ainda que fosse passível de alteração o juízo de rejeição das contas, considerando o iminente término de prazo para emissão de parecer prévio sobre prestação de contas do exercício de 2013 (artigo 24 da Lei Complementar estadual nº 709/1993), seria inviável a análise pela Assessoria Técnica Especializada acerca do cálculo do percentual obtido, após eventuais deduções das despesas, demonstrando se estas se enquadrariam ou não ao limite estabelecido pela Lei Fiscal, tendo em vista o protocolo de memoriais em 09-11-2015, não se falando, também em vício do contraditório, uma vez que concedido o pedido de retirada de pauta de julgamento da sessão de 11-11-2015, conforme solicitado.

1.7 Novamente o Recorrente apresentou “Memoriais” (fls. 497/529 e demais documentos fls. 530/598) esclarecendo que levantou documentos que retratam despesas de caráter indenizatório cujos valores são passíveis de exclusão do câmputo das despesas com pessoal.

Ressaltou que esta Corte admitiu a exclusão de valores dessa natureza nos autos do TC-001992/026/13 (fls. 455/471), que tratou da análise das contas anuais da Prefeitura Municipal de Luiz Antônio, exercício de 2013, Relator Conselheiro Renato Martins Costa:

“Por sua vez, o Setor de Cálculos, ao analisar as pretensões da origem com relação aos Gastos com Pessoal, considerou possível efetivar ajuste parcial em relação à exclusão de despesas indenizatórias, conforme detalhou no demonstrativo de fl.122. Diante disso, indicou o índice de 54,31% que, ainda assim, superou o limite máximo tratado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
(...)

Após sopesar as alegações de defesa (fls.56/82), a Assessoria abalizada de ATJ excluiu devidamente do câmputo dos cálculos das despesas de caráter indenizatório conforme restou demonstrado no quadro de fl. 122, indicando, com isso, o índice de 54,31% como o efetivamente despendido com o segmento”.



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



E solicitou a inclusão das seguintes importâncias:

a) Demissão de Servidores - Que sejam deduzidas as despesas com indenizações por demissão em 2012, no montante de R\$ 138.733,49;

b) Despesas decorrentes de pagamentos de Férias Indenizadas – Férias em Pecúnia, no valor de R\$ 41.686,69, a título de Férias em Pecúnia (artigo 18 da LRF);

c) Discordou novamente quanto ao acréscimo efetuado pela Equipe de Fiscalização decorrente da despesa com a Cooperativa COMERP (contratação de médicos nas especialidades pediatria, cardiologia, hipertensão e diabetes), no montante de R\$ 189.984,60, pois não se encontram no rol de atividades fim da municipalidade, uma vez que a Prefeitura não possui gestão plena de Saúde e tampouco existem cargos de médicos especialistas criados no âmbito da Prefeitura Municipal.

Excluídas referidas importâncias o percentual passa a ser de 53,91% em atendimento ao disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF.

1.8 Instada, a **Unidade de Cálculos** de ATJ (fls. 600/608) observou que as razões complementares em apreço não se mostraram suficientes para reverter a infringência ao teto laboral de 54%, disciplinado no artigo 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que excluídas as despesas com Indenização solicitadas pelo Recorrente — Demissão de servidores de R\$ 138.733,49 e Férias em Pecúnia de R\$ 41.686,69 —, restou apurado a taxa de **54,92%** da Receita Corrente Líquida.

No que se refere às despesas com a COMERP, entendeu que elas merecem ser computadas na apuração da despesa com pessoal. No entanto, ressaltou a decisão do TC-000517/026/09⁵, proferida por esta

⁵ **TC-000517/026/09 – Prefeitura Municipal de Rincão - Exercício: 2009 - Colenda Segunda Câmara, sessão de 26-04-2011 - Relator Substituto de Conselheiro Pedro Arnaldo Fornacialli.**

“(…)

Relatório

*Em exame, as **contas** prestadas pela **Prefeitura do Município de Rincão**, relativas ao exercício de **2009**, que foram auditadas pela equipe fiscalizadora da Unidade Regional de Araraquara.*

“(…)

Já nos pareceres lançados às fls. 186/191 e 192/194, as Assessorias Técnicas acrescem a extrapolação do limite máximo legal dos gastos com pessoal como motivo para a reprovação das presentes contas.

Ouvidas essas Assessorias e amparando-se em suas conclusões, a Chefia de ATJ opinou pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Em posição divergente, SDG ressalta que “o valor de R\$300.896,40, incluído como despesa de pessoal, refere-se a despesas com terceirização de mão de obra, no caso, serviços médicos relativos a plantões



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



Corte, excluindo os gastos com a mesma COMERP da apuração do percentual da “Despesa com Pessoal”.

Todavia, referida decisão não pode ser utilizada como paradigma ao caso em análise. Assim, não efetuou referida exclusão pretendida pelo Recorrente, porquanto os apontamentos efetuados pela Fiscalização (fls. 21/22), reforçados pela ATJ (fls. 195/198), assinalaram a existência de pressupostos de uma relação empregatícia dos prestadores de serviços médicos com a Prefeitura, que se enquadra na situação disciplinada no § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apontou o cenário apresentado pela Fiscalização nas contas da Prefeitura de Dumont, exercício de 2013, abrigadas no TC-001956/026/13, decidido pela Colenda Primeira Câmara, em sessão de 17-11-2015, sob a relatoria do e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, em que se apurou percentual de 57,46%⁶ dos gastos a esse título.

prestados, pela Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COOMERP -, nas unidades municipais de pronto-atendimento, o qual não deve ser incluído no cálculo das despesas com pessoal de que trata o artigo 20, III, “b”, da LRF, tendo em conta que as contratações que visam à prestação de serviços sem que haja relação funcional ou de subordinação com a Administração Municipal não se enquadram nas disposições do referido artigo, até porque, no presente caso, os empregados são questão afeta, única e exclusivamente à esfera jurídica do particular e não da Prefeitura”. Com isso, em seus cálculos os gastos com pessoal correspondem a 52,74% da RCL de 2009.

(...)

Voto

TC-000517/026/09

(...)

Em relação aos gastos com pessoal, acolho o entendimento externado pela d. SDG de que despesas com terceirização de mão de obra, no caso, serviços médicos relativos a plantões prestados, pela Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COOMERP -, nas unidades municipais de pronto-atendimento, não deve ser incluído no cálculo das despesas com pessoal de que trata o artigo 20, III, “b”, da LRF, tendo como definitivos gastos com pessoal correspondentes a 52,74% da RCL de 2009”. (grifei)

6

B.2.2 DESPESA DE PESSOAL

Período	dez/12	abr/13	ago/13	dez/13
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	10.415.513,04	9.880.302,33	10.460.035,23	10.673.352,22
(+) Inclusões da Fiscalização - B		1.019.711,16	1.102.594,62	1.207.207,14
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		10.900.013,49	11.562.629,85	11.880.559,36
RCL - E	18.634.681,74	19.326.065,30	20.167.321,95	20.677.788,06
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		19.326.065,30	20.167.321,95	20.677.788,06
% Gasto = A / E	55,89%	51,12%	51,87%	51,62%
% Gasto Ajustado = D / H		56,40%	57,33%	57,46%



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



Anotou que a Fiscalização fez o seguinte apontamento
(fl.607):

“(…)

As mencionadas inclusões R\$ 1.207.207,14 se referem a despesas com serviços médicos terceirizados, através de contratos/aditamentos firmados com a COMERP – Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto e com a PSE – Prestação de Serviços Médicos e na Área de Saúde S/S Ltda. EPP, decorrentes de procedimentos licitatórios, contabilizadas sob a classificação econômica 3.3.90.39.00 (Outros Serviços de Terceiros – PJ), estando relacionadas a (contratos às fls. 109/151 do Vol. I do Processo TC - 1.956/126/13):

- Serviços médicos nas especialidades de Pediatria, Cardiologia, Hipertensão, Diabetes e Clínica Geral, prestados na Unidade Mista de Saúde do Município.*
- Plantões médicos na Unidade Mista de Saúde do Município.*
- Serviços médicos de Clínico Geral para o Programa Saúde da Família.”*

A **Chefia da ATJ** (fl. 609) acompanhou os cálculos realizados pelo Setor Especializado e ratificou sua manifestação pelo **não provimento** do pedido de reexame.

1.9 Por fim, o **Recorrente** (fls. 610/611) requereu, de modo a garantir o contraditório e a ampla defesa preconizada pelo artigo 51 da Lei Complementar estadual nº 709/1993, que os autos fossem remetidos à SDG para manifestação.

1.10 O **Ministério Público de Contas** (fls. 612/613) reiterou seu posicionamento pelo conhecimento do pedido e, no mérito, pelo **não provimento**.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 10-12-2014 (fl. 354), de



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



sorte que o recurso interposto em 26-01-2015⁷ (fls. 355/396 e demais documentos fls. 397/434) é tempestivo.

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

3. VOTO - MÉRITO

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

A Fiscalização (fls. 21/22) e o voto condutor (fls. 347/350) apontaram que a despesa com pessoal no Município de Dumont atingiu o montante R\$ 10.415.513,04, ou seja, **55,89%** da RCL (R\$ 18.634.681,74), tendo em conta a inclusão, ao final do exercício, das despesas com a contratação da Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COMERP⁸, por restar caracterizada a substituição de servidores na área da saúde, por se tratar de atividade fim do Executivo, por existirem, no quadro de pessoal da Prefeitura, cargos correspondentes às especialidades contratadas⁹ e porque houve terceirização somente dos serviços médicos para as Unidades de Saúde Municipais, ficando a gestão a cargo da Secretaria de Saúde do Município¹⁰, o que não se enquadra na

⁷ Ato da Presidência de 01/2014, publicado no DOE de 15-01-2014 **suspendeu** o Expediente deste Tribunal de **18-12-2014 até 02-01-2015**. Assim, a contagem do prazo iniciou em **11-12-2014** e foi suspenso em **18-12-2014** e reiniciou em **05-01-2015**, findando o prazo em **26-01-2015 (segunda feira)**.

⁸ No montante de R\$ 872.887,74, referente a plantões e serviços médicos nas especialidades de pediatria, cardiologia, hipertensão, diabetes e clínica geral, prestados na Unidade Mista de Saúde do Município e de Clínica Geral para o Programa Saúde da Família.

⁹ Cargos existentes no Quadro de Pessoal (fl. 22):

Cargos – 31-12-2012	Existentes	Providos	Vagos
Médico	22	01	21
Médico do PSF	01	00	01

¹⁰ “Cláusula 5ª - Da Gestão da Saúde Municipal - A presente prestação de serviços compreende tão somente a execução material de determinadas atividades técnico-especializadas complementares ao Serviço Municipal de Saúde, não englobando, de modo algum, a sua gestão operacional que continua em sua **PLENITUDE** a cargo do **PODER PÚBLICO MUNICIPAL**.” (fls. 104 do Anexo).



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



complementação abordada pelo § 1º do artigo 199 da CF, que deve ocorrer quando esgotada a capacidade de atendimento da rede pública.

Na boa companhia da Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica, restou configurada a substituição de servidores/empregados públicos da Prefeitura à luz do § 1º do artigo 18 da LRF¹¹, pois as condições que regeram os contratos entre as partes¹² demonstraram que a Cooperativa de médicos não atuou de forma autônoma, mas esteve sujeita à gerência administrativa do Executivo, cujos serviços foram executados nas dependências da Prefeitura e os profissionais estiveram subordinados às necessidades e determinações da Administração, pelo que se conclui que existiram os requisitos da contraprestação, pessoalidade, continuidade e subordinação funcional daqueles profissionais contratados pela Cooperativa com a Administração Municipal, preenchendo os pressupostos de uma relação empregatícia.

Além disso, as especialidades médicas contratadas corresponderam aos cargos existentes no quadro de pessoal da Administração, tratando-se de atividade fim do Executivo na área da saúde, indicando que não houve apenas a terceirização ao particular de todo um serviço (de um produto certo e acabado), mas, sim, da mão de obra referente à substituição de servidores e empregados públicos, condição que possibilitou a inclusão das despesas decorrentes como “outras despesas de pessoal” para fins de apuração no cômputo dos gastos com pessoal.

¹¹ **“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”.

¹²

O ajuste decorreu através das seguintes contratações:

- Pregão nº 09/2010 e Processo nº 022/2010, com aditivos (fls. 80/95 do Anexo I);
- Contrato nº 74/2011 – Pregão nº 14/2011 (fls. 103/114 do Anexo I);
- Contrato nº 111/2011 – Pregão nº 24/2011 (fls. 121/132 do Anexo I);
- Contrato nº 77/2012 – Pregão nº 10/2012 (fls. 115/121 do Anexo I);
- Contrato nº 102/2012 – Dispensa de Licitação nº 022/2012 (fls. 96/102 do Anexo I);



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



No entanto, em relação às despesas indenizatórias aquela Unidade entendeu que o artigo 19, § 1º, incisos I e II, da LRF¹³ estabelece que os gastos com indenização por demissão não serão computados nas despesas com pessoal. Destarte, há que se excluir destas, o valor correspondente aos documentos trazidos pelo Recorrente (fls. 533/542) que comprovam a realização de pagamentos com “Rescisões - Demissões de Servidores - R\$ 138.733,49” e “Férias em Pecúnia - R\$ 41.686,69”.

Importante destacar, diversamente do alegado pelo Recorrente, que pesquisa efetuada pela Assessoria do meu Gabinete nos relatórios das contas de 2010 (TC-002827/026/10¹⁴) e de 2009 (TC-000429/026/09¹⁵), a Equipe de Fiscalização realizou, sim, os ajustes necessários para o cálculo das despesas com pessoal, e que as contas do exercício de 2013 (TC-001956/026/13¹⁶) receberam a emissão de **parecer desfavorável** também por conta desse mesmo tipo de irregularidade.

¹³ “**Artigo 19** - Para os fins do disposto no caput do artigo 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º - Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária.”.(grifei)

¹⁴ “Foram incluídos nos gastos de pessoal do Município de 2010 pela Fiscalização R\$ 151.730,00 referente despesas liquidadas com médicos plantonistas contratados mediante Recibos de Profissionais Autônomos (docs. às fls. 46/50 do Anexo). Esse montante foi rateado entre os meses do ano a uma proporção de 1/12, o que representou, financeiramente, um acréscimo R\$ 12.644,17 por mês nesses gastos as despesas totalizaram **53,37% da RCL**”.

¹⁵ “De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal gerado pelo sistema AUDESP (fl. 718 do Anexo IV) a despesa com pessoal (53,21%) já se encontrava acima do limite prudencial, aumentando, após a fiscalização “in loco” para **56,98%**. Tal incremento decorreu da inclusão das despesas com o pessoal da saúde, contabilizadas na Unidade 02.07.01 – Setor de Saúde, elemento 3.3.90.36.00, compreendendo médicos, enfermeiras, recepcionistas, farmacêutico, dentista, fisioterapeuta, agente de saúde, agente da vigilância sanitária, num total de R\$ 475.678,81 (Registro de Empenho da Despesa às fls. 719/726 do Anexo IV e Demonstrativo das Despesas com Pessoal retificado à fl. 728 do Anexo IV)”.

¹⁶ **TC-001956/026/13** - Prefeitura Municipal de Dumont - Contas do exercício de 2013 - Colenda Primeira Câmara, Sessão de 17-11-2015 - Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues.

“Entretanto, em que pesem os aspectos positivos, os gastos com pessoal comprometem a aprovação das contas do Prefeito de Dumont.

Lauda técnico no item B.2.2, indica que a despesa de pessoal permaneceu acima do limite estabelecido pelo artigo 20, inciso III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00 nos três quadrimestres do exercício em exame; **a ocorrência se deve à inclusão dos gastos com a**



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



Finalmente ressalto a decisão que proferi nos autos do TC-002008/026/12 - Prefeitura Municipal de Serrana - E. Tribunal Pleno em 23-09-2015:

Quanto aos **Gastos com Pessoal**, convém lembrar que a Fiscalização apurou, inicialmente, através dos dados informados ao Sistema AUDESP, que o Poder Executivo de Serrana despendeu com despesas com Pessoal o percentual de 51,11% da Receita Corrente Líquida (fl. 32).

Contudo, em sua inspeção “in-loco”, constatou gastos com a contratação da **Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COMERP** (no montante de R\$ 2.804.130,00), que caracterizam substituição de servidores na área da saúde, por força do disposto no artigo 18, § 1º da LRF, bem como pela existência, no quadro de pessoal da Prefeitura, de cargos correspondentes às especialidades contratadas. Assim, incluídos esses gastos, o total das despesas com pessoal passou a ser de **54,45% da RCL**, em desacordo com o disposto no artigo 20, III, “b” da Lei Fiscal.

(...)

O Recorrente, a exemplo do que fez em primeira instância, pretende que tais despesas sejam excluídas do cálculo sob o argumento de que elas não configuram dispêndios com mão de obra e sim, com contratação de serviços.

Todavia, esse argumento não pode ser acolhido, porquanto a documentação ofertada não demonstra a prestação de serviços prontos, fechados, através dos quais os contratados executariam o objeto por

contratação da Cooperativa de Trabalho Médico de Ribeirão Preto – COMERP (despesa de R\$ 1.207.207,14) situação que caracteriza substituição de servidores na área da saúde.

Unidade de Cálculos da Assessoria Técnica (166/167) confirma esse entendimento, uma vez que trata da terceirização de atividade fim do Município.

(...)

Assim, em conformidade com os cálculos elaborados pela Fiscalização e ratificados pelo Setor Especializado da Assessoria Técnica, concluo que as despesas com pessoal superaram o limite legal no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2013 (56,40%, 57,33% e 57,46%, respectivamente), em afronta ao disposto no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o artigo 23, “caput”, da Lei Fiscal¹⁶, se a Despesa Total com Pessoal dos titulares de Poder ou órgão ultrapassar os limites definidos no artigo 20 ao final de um quadrimestre, o excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes e na situação especial de baixo crescimento previsto no artigo 66 da Lei 101/00, entende-se que o município disporá automaticamente de quatro quadrimestres para por fim ao excesso.

Há ressaltar que no exercício anterior (2012) os gastos de pessoal já se apresentavam acima da baliza (54,61%, 56,38%, 55,89%) e ainda assim o Responsável não adotou as providências para o ajuste, seja pelo aumento da receita ou pela redução das despesas previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição Federal”.(Grifei)



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



seus próprios meios, hipótese em que seria admitida a exclusão do câmputo dos gastos com pessoal”. (grifei)

Destarte, acompanho o Setor Especializado da ATJ, que retificou os cálculos elaborados pela Fiscalização e apurou que a despesa de pessoal atingiu o índice de **54,92%**¹⁷, em infringência ao disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF¹⁸.

3.2 Quanto às “Demais Falhas” constantes dos itens: “Planejamento das Políticas Públicas”, “A Lei de Acesso à Informação e a Lei de Transparência Fiscal”, “Do Controle Interno”, “Dívida de Curto Prazo”, “Dívida Ativa”, “Outros Aspectos do Financiamento da Saúde Municipal”, “Regime de Pagamentos de Precatórios”, “Demais Despesas Elegíveis para Análise”, “Gasto com Combustível”, “Gasto com a Manutenção da Frota”, “Bens Patrimoniais”, “Execução Contratual”, “Coleta e Disposição Final de Rejeitos e Resíduos Sólidos”, “Análise do Cumprimento das Exigências Legais”, “Fidedignidade dos Dados Informados ao Sistema AUDESP”, “Quadro de Pessoal” e Atendimento à Lei Orgânica, Instruções e Recomendações do Tribunal”, restaram bem caracterizadas e, como não foram infirmadas pelas razões de recurso, reforçam o juízo desfavorável às contas em questão.

3.3 Diante do exposto acolho as manifestações convergentes da ATJ e MPC e voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, retificando, todavia, o percentual das despesas com pessoal de 55,89% para 54,92% da RCL, mantendo-se inalterado os demais termos constantes do v.

¹⁷ Quadro de fl. 605:

	Valor - R\$	%
Receita Corrente Líquida	18.634.681,74	100
Despesas com Pessoal - Parecer	10.415.513,04	
(-) Despesas com Indenização Rescisão/Demissão	138.733,49	
(-) Despesas com Férias em Pecúnia	41.686,69	
(=) Despesas com Pessoal após Memoriais	10.235.092,86	54,92

¹⁸ “**Artigo 20:** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.”



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



parecer recorrido.

Sala das Sessões, em 02 de dezembro de 2015.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO