



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 01.06.16

ITEM Nº 035

TC-002037/026/13

Município: Queluz.

Prefeito(s): Ana Bela Costa Torino.

Exercício: 2013.

Requerente(s): Prefeitura Municipal de Queluz - Prefeita - Ana Bela Costa Torino.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 15-09-15, publicado no D.O.E. de 08-10-15.

Advogado(s): Lívia Maria da Silva Macedo (OAB/SP nº 219.371), Natália de Cássia Campos Carvalho Teixeira (OAB/SP nº 259.465) e Luciano Manoel Fernandes Moraes (OAB/SP nº 290.287).

Acompanha(m): TC-002037/126/13 e Expediente(s): TC-022090/026/14, TC-038506/026/14, TC-020682/026/14, TC-000633/014/15 e TC-007853/026/16.

Procurador(es) de Contas: João Paulo Giordano Fontes.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pela Municipalidade de QUELUZ, representada pela Sra. Ana Bela Costa Torino – Prefeita Municipal, através de seu i. procurador, em face do r. parecer desfavorável emitido pela E. Primeira Câmara, em Sessão de 15.09.15, à aprovação das contas do exercício de 2013¹.

A rejeição dos demonstrativos em Primeira Instância se deu em face da superação do limite de gastos com pessoal, insuficiência de pagamento dos precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta, além de inadequações apontadas nos itens C.2.4 – Execução dos Serviços de Saneamento Básico e Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos; D.3.2 – Anulação de Admissões de Pessoal; D.3.3 – ausência de Critérios Mínimos para Preenchimento de Cargos em Comissão; D.3.3.1 – Comissionados em Número Excessivo em Algumas Secretarias; e, D.3.4 – Pagamento de Hora Extra².

¹ A E. Primeira Câmara, em Sessão de 15.09.15, estava formada pelo e. Conselheiro Dimas Eduardo Ramalho - Presidente e Relator, Edgard Camargo Rodrigues e Renato Martins Costa.

² **Trecho de interesse do r. voto proferido**

2.12. Em que pesem os pontos positivos até aqui analisados, bem como aqueles passíveis de afastamento ou recomendação, denota-se, a partir da instrução processual, que o Executivo de Queluz incorreu em falhas graves o bastante para comprometer as contas.

2.12.1. Inicialmente, merece destaque o desatendimento do limite fixado no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que os gastos com pessoal representaram 54,16% da Receita Corrente Líquida.

Com efeito, os cálculos da Assessoria Técnica especializada, mesmo após a exclusão dos repasses financeiros efetuados à Santa Casa de Misericórdia de Queluz que haviam sido incluídos pela Fiscalização nos cálculos, demonstram que o limite máximo de 54% foi superado.

Além disso, conforme anotado pela Assessoria Técnica e SDG, ao invés da recondução dos gastos, houve aumento das despesas com pessoal nos 3 (três) quadrimestres de 2014, que atingiram 54,01%, 55,79% e 55,96%, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



No que diz respeito aos precatórios, a fiscalização havia anotado que o saldo atualizado desse compromisso, até 31.12.13, era de R\$ 369.614,58; no entanto, o Município havia pago apenas a quantia de R\$ 20.419,15.

Quanto às despesas com pessoal, consoante quadro elaborado pela Assessoria Técnica, retificando informações da inspeção, quando haviam sido lançadas despesas com a Santa Casa de Queluz³, o percentual de gastos atingiu 54,16%; mais ainda, foi destacado que em pesquisa junto ao Sistema AUDESP, durante todo o exercício de 2014 – ou seja, do 1º ao 3º quadrimestres, esse grupo de despesas alcançou os percentuais de 54,01%, 55,79% e 55,96%.

Receita Corrente Líquida	R\$ 25.868.448,14	100%
Despesa com pessoal apontada pela fiscalização	R\$ 17.766.030,31	68,55%
(-) Repasse efetuado à Santa Casa de Misericórdia de Queluz	(R\$ 3.751.225,55)	
(=) Despesa com pessoal ajustada	R\$ 14.014.804,76	54,16%

O r. parecer foi publicado em 08.10.15 (fls. 210).

2.12.2. O pagamento insuficiente de precatórios judiciais e requisitórios de pequena monta é mais um aspecto que compromete os demonstrativos.

De fato, a Prefeitura não depositou nas contas do Tribunal de Justiça o valor devido no exercício. A fiscalização apurou pagamentos na ordem de R\$20.419,15, frente a um estoque total de precatórios de R\$369.614,58 no término do exercício.

Bem assim, a própria municipalidade informa que firmou acordo com o Tribunal de Justiça para suprir insuficiência de pagamentos dos exercícios de 2010 a 2013, reconhecendo a deficiência e evidenciando, portanto, a afronta ao artigo 100 da Constituição Federal.

Demais disso, **alerto** a Municipalidade sobre a necessidade de planejamento e adequação orçamentária para quitação dos passivos judiciais, visto que o Supremo Tribunal Federal declarou parcialmente inconstitucional a EC 62/09 que criou o Regime Especial de pagamento de precatórios e tornou mais exíguo o prazo para pagamento do estoque de precatórios, que deverá ocorrer em cinco anos a partir de 2016.

2.12.3. Por fim, incluo entre os fundamentos que levam à emissão de juízo desfavorável as inadequações apontadas nos itens C.2.4. - Execução dos Serviços de Saneamento Básico e Coleta e Disposição Final de Resíduos Sólidos; D.3.2 - Anulação de Admissões de Pessoal; D.3.3 - Ausência de Critérios Mínimos para Preenchimento dos Cargos em Comissão; D.3.3.1 - Comissionados em Número Excessivo em Algumas Secretarias, e D.3.4 - Pagamento de Hora Extra.

3

Período	dez/12	abr/13	ago/13	dez/13
% Permitido Legal	54%	54%	54%	54%
Gastos - A	11.178.091,30	12.234.069,04	13.127.224,11	14.014.804,76
(+) Inclusões da Fiscalização - B				3.751.225,55
(-) Exclusões da Fiscalização - C				
Gastos Ajustados - D		12.234.069,04	13.127.224,11	17.766.030,31
RCL - E	25.040.137,78	25.189.627,15	25.288.450,89	25.878.448,14
(+) Inclusões da Fiscalização - F				
(-) Exclusões da Fiscalização - G				
RCL Ajustada - H		25.189.627,15	25.288.450,89	25.878.448,14
% Gasto = A / E	44,64%	48,57%	51,91%	54,16%
% Gasto Ajustado = D / H		48,57%	51,91%	68,65%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Nas razões de recurso, interposto em 06.11.15, a Recorrente afirmou que a Assessoria Técnica já havia opinado pela não exclusão de verbas do pessoal, pertinentes a salário família, 1/3 de férias, diferenças de 1/3 de férias e abono pecuniário; contudo, que tal entendimento contraria decisão do E.STF, o qual já atribuiu caráter indenizatório a essas verbas.

Avaliou que, consoante posição da 6ª Turma do E.TST, o 1/3 pago a mais nas férias não tem natureza salarial ou remuneratória, já que não se destina a retribuir serviços prestados nem configura tempo à disposição do empregador.

Trouxe informações sobre decisão do E. TCEMG, no sentido de que “as despesas de natureza indenizatória não se incluem no rol dos gastos totais com pessoal, para efeito do limite do art. 19 da LC. 101/00”.

Assim, defendeu que o 1/3 de férias é de verba indenizatória e deve ser excluído do cômputo como despesa de pessoal; e, do mesmo modo, pretendeu a exclusão de pagamentos a título de salário família, diferença de 1/3 de férias e abono pecuniário – em total de R\$ 258.806,17; dessa forma reduzindo o percentual de gastos a 53,15%.

A respeito dos precatórios afirmou trazer aos autos o Mapa dos anos de 1994 a 2013 e os comprovantes de pagamentos dos acordos firmados com o E.TJESP para suprir as insuficiências dos exercícios de 2010 a 2013.

Lembrou que o saldo atualizado pela fiscalização era de R\$ 369.614,58; e, que antes mesmo do mencionado acordo de parcelamento – no exercício de 2014, o Município efetuou pagamentos em 2013, na seguinte conformidade:

- R\$ 20.419,15 – conforme documento nos autos;
- R\$ 163.994,19 – depósito efetuado pela empresa Sabesp.

Entende, dessa forma, que o Município deu pleno cumprimento às disposições do art. 100 da CF/88; até porque, foi certificado pela inspeção que o Município liquidará a dívida até 2020.

E, quanto às demais impropriedades que fizeram convicção à rejeição das contas, anotou reiterar as alegações presentes na peça inicial de defesa.

Enfim, pediu pelo provimento do apelo e emissão de parecer favorável às contas.

A matéria foi enfrentada pela Assessoria Técnica, manifestando-se que, quanto ao terço constitucional de férias – tema de maior destaque nas razões de recurso – o setor já havia se pronunciado anteriormente,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



oportunidade em que destacou que a natureza indenizatória emprestada à tal verba pelo E.STF referiu-se exclusivamente à incidência de contribuição previdenciária, não podendo, assim, subtrair o dispêndio do cômputo de despesas com pessoal à luz da LRF.

Prosseguiu dizendo que essa interpretação ganha reforço quando se verifica que o E.STF também entendeu que sobre a hora extra não recairia a contribuição previdenciária dado seu caráter indenizatório; contudo, o art. 18 da LRF disciplina literalmente que tais gastos estão empreendidos na conceituação de despesa total com pessoal.

Ademais, segundo indicado em artigo publicado, a 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, em maio de 2015, decidiu que o terço de férias paga, sem Imposto de Renda; e que tal se deu em julgamento de recurso repetitivo, orientando todo o Poder Judiciário de primeiro e segundo grau, eis que a incidência do Imposto de Renda contraria a tese indenizatória, opondo-se a inúmeros outros julgados do próprio STJ, bem como do STF, de modo que razoável seria aguardar que a Suprema Corte, em sede de repercussão geral (Recurso Extraordinário nº RE 593.068) decida se cabe ou não, contribuição previdenciária sobre o terço de férias.

Dessas considerações, a ATJ anotou que o Recorrente não alcança, pelos argumentos apresentados, convencer de que o dispêndio com 1/3 constitucional de férias mereça ser excluído dos cálculos da taxa de despesa com pessoal.

Sendo assim, o setor especializado ratificou cálculo indicando que os gastos com pessoal atingiram 54,16% da RCL; e, que o Poder não comprovou a recondução da despesa, conforme constou expressamente no r. voto recorrido, uma vez que houve aumento nos quadrimestres seguintes, atingindo 54,01%, 55,79% e 55,96% respectivamente (fls. 241/244).

Quanto aos demais aspectos que motivaram a rejeição dos demonstrativos, o setor próprio de ATJ anotou que as justificativas não tiveram forças para reverter a situação das contas, ressaltando que os elementos apresentados em muito se assemelham à defesa inicial, os quais não foram acolhidos e não podendo ser aceitos nesta oportunidade (fl. 245 e 246/249).

A i. Chefia de ATJ opinou pelo não provimento do recurso (fl. 250).

No mesmo sentido posicionou-se o d. MPC (fls. 251/252).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



A SDG acresceu que as razões vindas pelo recurso não merecem prosperar, pois prosseguem sem ofertar quaisquer elementos hábeis a afastar os motivos determinantes do parecer desfavorável.

Avaliou que, com base no princípio da anualidade das contas, são irretocáveis os fundamentos do r. parecer atacado; e, de fato, o conteúdo do pedido de reexame não altera o quadro fático já trazido, devidamente analisado pelo setor em momento anterior (fls. 253/255).

Juntou-se procuração em nome de novo procurador da Recorrente (fls. 256/259).

É o relatório.

GCCCM/25



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



GCCCM

E. TRIBUNAL PLENO – SESSÃO DE 01/06/2016 – ITEM 035

Processo: TC-2037/026/13

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUELUZ

Responsável: Ana Bela Costa Torino – Prefeito Municipal

Período: 01.01 a 31.12.13

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2013

EM EXAME: PEDIDO DE REEXAME

Procurador(es): Lívia Maria da Silva Macedo – OAB/SP 219.371, Natália de Cássia Campos Carvalho Teixeira – OAB/SP 259.465, Luciano Manoel Fernandes Moraes – OAB/SP 290.287

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador do MPC,

Em preliminar,

O recurso é adequado e, além disso, foi interposto por parte legítima e de modo tempestivo (r. decisão publicada em 08.10.15 – Pedido de Reexame interposto em 06.11.15).

Dele conheço.

No mérito.

Os motivos da rejeição das contas foram a superação do limite fiscal com despesas de pessoal e a insuficiente quitação dos precatórios.

a) A respeito das despesas com pessoal, a Assessoria Técnica confirmou o índice reajustado ainda em Primeira Instância, por não aceitar os argumentos para exclusão de despesas defendidas como indenizatórias pela Recorrente.

Desse modo, segundo instrução da matéria, a Origem vinha de índices que superavam o limite de alerta e prudencial no primeiro e segundo quadrimestres de 2013, culminando com a superação do teto fiscal no terceiro quadrimestre – precisamente em 54,16%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Mais ainda, não houve correção dessa irregularidade, na medida em que nos 03 (três) quadrimestres seguintes – 2014, o Município manteve-se acima do limite de 54% (respectivamente 54,01%, 55,79% e 55,96%).

Dito isso, primeiro é preciso estabelecer que a LC 101/00 fixou no somatório dos gastos com pessoal “*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*”.

Destarte, o centro da discussão apresentada pela Recorrente está na pretensão de exclusão de determinados pagamentos – salário família, terço de férias e abono pecuniário, do cômputo da remuneração do seu pessoal, relevando ditas verbas ao grupo de indenizações.

Informações trazidas aos autos indicam a dificuldade na definição da matéria pelo campo do direito tributário, uma vez que, se para o E. STJ *não constitui ganho habitual do empregado, razão pela qual sobre ela não é possível a incidência de contribuição previdenciária a cargo da empresa* (REsp 1230957 – processo suspenso por Recurso Extraordinário com repercussão geral – Tema 163 - RE 593068⁴), por outro lado, a *jurisprudência tradicional do STJ é pacífica quanto à incidência do imposto de renda sobre o adicional (1/3) de férias gozadas* (REsp 1459779 MA 2014/038474-9).

Contudo, penso que o pleito não pode ser acatado, na medida em que, por indenização, há de ser entendida a compensação financeira recebida como consequência de um prejuízo – qualquer que seja a sua natureza.

Desse modo, indenização está ligada à ideia de dano. Ou mesmo, de substituição a um determinado direito lesado ou não usufruído.

Não é prêmio, eis que pretende confortar uma perda.

Logo, determinadas verbas – de caráter remuneratório - são pagas pela realização do trabalho em si; conquanto outras – estas de caráter

⁴ RE 593068 - RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Origem:	SC - SANTA CATARINA
Relator atual:	MIN. ROBERTO BARROSO
RECTE. (S)	CATIA MARA DE OLIVEIRA DE MELO
ADV. (A/S)	PAULO DE BARROS CARVALHO E OUTRO(A/S)
RECD. (A/S)	UNIÃO
ADV. (A/S)	ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC. (A/S) (ES)	PROCURADOR GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE.	MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE
PROC. (A/S) (ES)	PROCURADOR GERAL DO MUNICIPIO DE BELO HORIZONTE
AM. CURIAE.	SINDICATO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL
ADV. (A/S)	RACKEL LUCENA BRANCO DE MEDEIROS (DF027216/) E OUTRO(A/S)
AM. CURIAE.	UNIÃO DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS DO BRASIL - UNAFE
ADV. (A/S)	JOSÉ DE CASTRO MEIRA JÚNIOR (21616/DF) E OUTRO(A/S)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



indenizatório – são pagas para compensar a experiência de um prejuízo – a exemplo da indenização por férias não gozadas, licença-prêmio não usufruídas ou aviso prévio não trabalhado.

Portanto, verbas indenizatórias, *a rigor*, são pagas em caráter excepcional; e, por força de argumentação, a própria LC 101/00 estabelece que não pertencem ao grupo de despesas com pessoal, as verbas decorrentes da indenização por demissão de servidores ou empregados (art. 19, § 1º, I).

Por assim dizer, a ideia do pagamento do terço constitucional é indissociável da concessão de férias – mesmo porque, possui previsão e fundamento constitucional – valendo dizer que não mantém qualquer característica de indenização a direito não exercido.

Ademais, conforme bem anotado pelo e. Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, no exame dos autos do TC-510/026/14, em Sessão da E. Primeira Câmara de 03.05.16, a Portaria Interministerial nº 163/01, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das contas públicas, consigna que o terço constitucional de férias integra os vencimentos e vantagens fixas dos servidores, impedindo a exclusão dos respectivos dispêndios da espécie do cálculo do percentual de gastos com pessoal.

Penso que o mesmo possa ser estendido às demais verbas indicadas pela Origem (salário família, diferença de 1/3 de férias e abono pecuniário), de menor peso no cômputo dos pagamentos e do índice verificado, em face da falta de maiores elementos.

Destarte, no pagamento do salário família há uma compensação com a Previdência, de tal sorte que a sua exclusão importaria, necessariamente, na supressão da receita derivada da falta de recolhimento de valores originais, então devidos, àquele Órgão.

Assim, ratifico o índice apurado pela Assessoria Técnica, no sentido de que os gastos com pessoal atingiram 54,16% e, desse modo, superaram ao limite imposto pela LRF.

b) Quanto aos precatórios, conforme anotado na instrução, o saldo atualizado em 31.12.13 era de R\$ 369.614,58, tendo sido pago apenas R\$ 20.419,15.

Nas razões de recurso foi apresentado comprovante de pagamento em montante de R\$ 143.575,84 – em data de 12.12.13, em favor da Cia. de Saneamento Básico do Estado (fl. 239).

Portanto, os pagamentos somaram R\$ 163.994,09 e se mostraram insuficientes à quitação da obrigação do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete da Conselheira CRISTIANA DE CASTRO MORAES



Além disso, considerando a anotação da inspeção de que o quadro demonstrativo das contas analíticas do ativo e passivo permanente não registra corretamente as pendências judiciais, havendo nisso ocultação de passivo, é curioso observar, consoante comprovante ora trazido ao conhecimento da Corte, em favor da SABESP, que essa credora não está expressamente indicada na lista apresentada do “Mapa de Precatórios” de fls. 1378/1379 do Anexo VII.

As demais questões que alicerçaram a negativa de aprovação das contas não foram enfrentadas diretamente pela Recorrente nesta fase recursal, uma vez que fez menção à defesa antes apresentada e não aceita por esta E.Corte em Primeira Instância.

Desse modo, permanecem na situação em que se encontravam.

De todo o exposto, VOTO PELA NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO, mantendo-se o r. parecer desfavorável à aprovação das contas.

GCCCM/25