



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

SUBSTITUTO DE CONSELHEIRO JOSUÉ ROMERO

TRIBUNAL PLENO DE 22/03/17

ITEM Nº 43

PEDIDO DE REEXAME

43 TC-000441/026/14

Município: Ibaté.

Prefeito(s): Lucieni Spilla Ferrari e Alessandro Magno de Melo Rosa.

Exercício: 2014.

Requerente(s): Lucieni Spilla Ferrari e Alessandro Magno de Melo Rosa - Prefeitos à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 03-05-16, publicado no D.O.E. de 18-05-16.

Advogado(s): Lara Seneme Ferraz (OAB/SP nº 165.982), Emanuel Danieli da Silva (OAB/SP nº 213.168) e outros.

Acompanha(m): TC-000441/126/14 e Expediente(s): TC-035011/026/15 e TC-006643/989/15.

Procurador(es) de Contas: Élidea Graziane Pinto.

Fiscalização atual: UR-13 - DSF-I.

Sustentação oral proferida em sessão de 22-02-17.

RELATÓRIO

Cuida-se de análise de Pedido de Reexame¹ interposto por LUCIENI SPILLA FERRARI², e ALESSANDRO MAGNO DE MELO ROSA³, Ex-Prefeitos, representados por sua advogada⁴, ante r. decisão da E. Primeira Câmara que em sessão de 03/05/16 emitiu parecer desfavorável aos demonstrativos do EXECUTIVO DE IBATÉ atinentes ao exercício de 2014.

¹ Expediente TC-000261/013/16, fls.208/221.

² Período: de 01/01/14 a 23/11/14

³ Período: a partir de 24/11/14

⁴ Lara Seneme Ferraz - OAB/SP 165.982.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO
GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Motivos determinantes de emissão de parecer desfavorável:

- a) Gastos com pessoal acima do limite legal no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2013 (56,60%, 61,27% e 60,52%, respectivamente), em afronta ao disposto no artigo 20, III, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
- b) Falta de recondução da despesa laboral no prazo estabelecido na Lei 101/00.

Relativamente ao percentual constante no parecer recorrido (60,52%), os Recorrentes reproduzem argumentos deduzidos na defesa prévia (fls. 83) e em razões finais (fls. 123/128), no sentido de que a nova empresa contratada para gerenciar o sistema contábil da Prefeitura, por um equívoco na transmissão de informações ao Audesp, incluiu na despesa de pessoal os valores correspondentes a férias proporcionais na rescisão, 1/3 de férias na rescisão e licença prêmio indenizada, no total de R\$ 518.617,63.

Sustentam ainda que a parcela diferida encaminhada ao Instituto de Previdência de Ibaté - IPREI, no valor de R\$ 898.900,25, também constou como gasto com pessoal empenhado na categoria econômica "3190-13 - Obrigações Patronais", quando igualmente deveria ter sido empenhado em dotação específica, qual seja, "3391-97" por tratar de "Aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS", que não é somado ao índice de pessoal.

Em relação à eliminação da parcela excessiva da despesa de pessoal, salientam que desde o exercício de 2012 a Administração vem procurando reduzir ao máximo o número de horas extraordinárias e as contratações por tempo determinado ocorreram para suprir as vagas decorrentes de licenças, afastamentos e rescisões de avenças trabalhistas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em seguida, abordam a questão da despesa de pessoal, sob o prisma da conjuntura econômica do país. Assinalam que a arrecadação dos municípios brasileiros sofreu os efeitos dessa crise, conjugada com a conturbada situação política do Município de Ibaté, decorrente de trocas de Chefes do Poder Executivo em cumprimento de determinação da Justiça Eleitoral.

Setor de Cálculos da Assessoria Técnica (fls.228/237) conclui que a pretensão dos recorrentes de excluïrem valores dos gastos com pessoal (60,52%) não procede situando-se referida despesa, portanto, acima do limite máximo estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, sugere que a recondução, embora intempestiva, poderia ser acolhida, em face do princípio da razoabilidade, dada a situação especial de baixo crescimento econômico (PIB Nacional abaixo de 1%) que perdura desde o início do período examinado (2014).

Assessoria Técnica (fls. 238/242) opina pelo não provimento do recurso, no que é seguida pela **d. Chefia** (fls. 242).

Ministério Público (fls.243/245) manifesta-se pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo provimento.

Assinala que *"apesar de insubsistentes os argumentos para desconsideração de determinados gastos do cálculo da despesa de pessoal, a mácula da decisão combatida, a extrapolação do limite de dispêndio fixado pela LRF, como sustentamos em posicionamento ministerial anterior (fls. 109/112), reproduzido pelo experto da ATJ à fl. 234, pode ser afastada. Naquela oportunidade foi reforçado que os prazos de recondução aos limites de despesa de pessoal são duplicados em caso de baixo crescimento do PIB, de modo que o artigo 23 deve ser*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

interpretado pela via integrada e finalística à luz do art. 66, ambos da LRF."

Diz que "a recondução ao limite de 54%, mesmo que extemporânea, porém consentânea com a realidade econômica do país, deve ser levada em conta, pois adequada ao juízo de razoabilidade que a interpretação sistemática da conjugação dos artigos 23 e 66 requer."

Por sua vez, **SDG** (fls. 247/249) manifesta-se pelo não provimento do apelo.

Assevera que, no caso em exame, o prazo para recondução não deve ser duplicado, uma vez que o PIB a ser considerado, nos termos do §1º do artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, refere-se aos dos quatro últimos trimestres anteriores à extrapolação, ou seja, de 2013, todos superiores a 1% (2,2% no 1º trimestre/2013 e 3,0% no 2º, 3º e 4º trimestres de 2013).

Demais, acrescenta que "conforme quadro apurado pela fiscalização nota-se que consignados 56,6% da RCL no 1º Quadr/2014, deveria a Origem reduzir o excedente nos dois quadrimestres seguintes, quando ao contrário, aumentou-se ainda mais, para 61,27% no 2º e 60,52% no 3º Quadrimestre, cabendo destacar, ainda, que mesmo se aceitas as infundadas pretensões dos recorrentes, o percentual de despesas laborais estaria em 54,42% da RCL, superior ao limite em comento, segundo seus próprios cálculos."

O presente processo constou dos trabalhos do Egrégio Tribunal Pleno de 22.02.17, ocasião em que a ilustre advogada da Prefeitura Municipal de Ibaté produziu sustentação oral, por videoconferência, via Unidade Regional de Araraquara. Em síntese, reitera suas teses defensivas apresentadas nas Razões de Reexame.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

GCECR

MTM

TC-000441/026/14

VOTO

Em **preliminar conhecimento** do recurso, na medida em que os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 70 e 71 da Lei Complementar nº 709/93 e 159 e seguintes do Regimento Interno foram observados.

No mérito

A decisão recorrida censurou a realização de despesas com pessoal (60,52%) acima do teto estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (54% da Receita Corrente Líquida).

Na linha das manifestações da Assessoria Técnica Jurídica, d. Chefia e SDG, as alegações de recurso de fato não alteram o panorama processual.

O recorrente reitera pedido de exclusão das despesas com verbas rescisórias (férias proporcionais na rescisão, 1/3 de férias na rescisão e licença prêmio indenizada), no total de R\$ 518.617,63.

Contudo, conforme análise promovida pelo Setor de Cálculos (fls. 103/104), a Origem - no decorrer da precedente etapa de instrução processual - não comprovou documentalmente que as verbas rescisórias em questão foram empenhadas no elemento de despesa pertinente aos vencimentos e vantagens



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

fixas - Pessoal Ativo, utilizado na composição da despesa de pessoal (R\$ 29.770.500,07).

Tampouco nesta fase revisional logrou a defesa comprovar a ocorrência de eventual equívoco na transmissão de informações ao Audesp.

Incabível de igual forma a pretensão de que o montante de R\$ 898.900,25 (relativo ao "Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial ao Instituto de Previdência") seja desconsiderado quando da apuração de despesas de pessoal do órgão, pois assim como na instância originária a Origem não ofertou maiores esclarecimentos sobre o tema.

Com efeito, consoante observado pelo Setor Especializado deste Tribunal (fls. 231) "o Aporte para Cobertura de déficit atuarial ao Instituto de Previdência (longo prazo), onerando a rubrica "97 - Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS" se afasta do cômputo da Despesa com Pessoal. De outro modo, o repasse para "Cobertura de Déficit Financeiro do Exercício", objetivando a complementação do custeio dos inativos em 2014, com recursos do Tesouro Municipal, é computado na Despesa de Pessoal à luz do estabelecido no "caput" do artigo 18 da Lei Fiscal, conforme disciplinado nas orientações da Secretaria do Tesouro Nacional."

Ao passo da carência de maiores esclarecimentos, também não restou demonstrado o empenhamento no "déficit técnico", de R\$ 898.900,25, em elemento das despesas pertinentes às Obrigações Patronais - 3190-13, utilizado na composição da despesa de pessoal.

Nestes termos, as alegações recursais não foram suficientes para infirmar cálculos da Fiscalização, ratificados pela Colenda Primeira Câmara em sessão de 03.05.16, com a indicação de que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

o Poder Executivo de Ibaté, em 2014, despendeu com pessoal o equivalente a 60,52% da Receita Corrente Líquida, portanto, acima do limite máximo estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à falta de recondução da despesa com pessoal, nos termos consignados no TC-1968/026/13 (Contas da Prefeitura de Ibaté, exercício de 2013), a extrapolação dos gastos acima do teto (54%) ocorreu já no 3º quadrimestre de 2013 e assim o percentual excedente deveria ter sido eliminado nos dois quadrimestres seguintes, ou seja, até o 2º quadrimestre de 2014.

No caso, há que se ressaltar a inaplicabilidade do disposto no artigo 66 e parágrafos da Lei Complementar Federal nº 101/00⁵, que permite sejam duplicados os prazos para a retração das despesas da espécie quando observado baixo crescimento do PIB Nacional (inferior a 1%), uma

⁵ **Art. 66.** Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

vez constatados resultados superiores a este patamar (2,2% no 1º trimestre e 3% no 2º, 3º e 4º trimestres de 2013).

Demais, a medida prevista no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal não suprime a responsabilidade da Prefeitura na recondução do percentual ao limite legal ainda quando da crise econômica, mas somente duplica o prazo em razão de possível frustração de receita.

No mais, as justificativas não se mostraram suficientes a debelar a falha, pois o percentual aumentou ainda mais nos quadrimestres seguintes (**56,60%**, **61,27%** e **60,52%**, no 1º, 2º e 3º quadrimestre de 2014, respectivamente), a indicar que a Administração não adotou as medidas dispostas no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶ e nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição

⁶ Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Federal⁷, mesmo após a emissão de diversos alertas (3) por este Tribunal.

Nestes termos, acompanho as manifestações da Assessoria Técnica Jurídica, d. Chefia e SDG e meu voto **nega provimento** ao Pedido de Reexame interposto pelos EX-PREFEITOS DE IBATÉ, LUCIENI SPILLA FERRARI E ALESSANDRO MAGNO DE MELO ROSA para o fim de se manter o parecer desfavorável às contas dos Prefeitos de Ibaté, relativas ao exercício de 2014.

GCECR
MTM

⁷ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)