



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 44

PEDIDO DE REEXAME

44 TC-000510/026/14

Município: Queluz.

Prefeito(s): Ana Bela Costa Torino.

Exercício: 2014.

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

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): Luciano Manoel Fernandes Moraes (OAB/SP nº 290.287).

Acompanha(m): TC-000510/126/14 e Expediente(s): TC-022881/026/14, TC-024341/026/14 e TC-030411/026/15.

Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo.

Fiscalização atual: UR-14 - DSF-II.

RELATÓRIO

A Colenda Primeira Câmara decidiu emitir Parecer desfavorável às CONTAS DA PREFEITA DE QUELUZ, relativas ao exercício de 2014, à conta dos gastos com pessoal em patamar (55,97% da Receita Corrente Líquida) superior ao limite previsto pela alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00¹, sem que se tivesse verificado a recondução das despesas nos moldes dos artigos 23² e 66³, §§ 1º e 2º do mencionado diploma legal.

¹ **Art. 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.

² **Art. 23.** Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Em Pedido de Reexame (expediente TC-000252/014/16 - fls.343/354) a Chefe do Executivo local, Senhora ANA BELA COSTA TORINO, insiste em deduzir do total dos gastos com pessoal os dispêndios com salário maternidade (R\$ 56.934,91), 1/3 de férias (R\$ 276.117,99), diferença de 1/3 de férias (R\$ 489,67), abono pecuniário (R\$ 8.100,96), horas extras - 100% (R\$ 138.819,64) e horas extras - 50% (R\$ 292.017,50).

Assim, de acordo com memória de cálculo, mais uma vez trazida aos autos (fl.349), pretende demonstrar a realização de despesas da espécie equivalentes a 53,11% da Receita Corrente Líquida, aquém do mencionado teto (54,00% da RCL) estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Procura fundamentar seu pleito em premissa de que o terço constitucional de férias, a exemplo da licença prêmio indenizada, possui caráter indenizatório, bem assim decisão da 6ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho - Recurso de Revista nº 388-81.2012.5.06.0003 (fl.346), que afasta a natureza salarial do benefício da espécie, por não se referir à retribuição de serviço prestado e nem se incorporar à remuneração do servidor.

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.

³ **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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Sob o mesmo prisma, menciona entendimento do E. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sobre a possibilidade de se glosar os valores relativos ao pagamento da referida verba (1/3 de férias) do cômputo dos gastos com pessoal.

Apoiado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 545.317/DF, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 14/03/2008) entende necessária a exclusão do cálculo de gastos com pessoal das importâncias afetas ao adicional de horas extras, uma vez consagrado como verba de natureza indenizatória.

Além disso, repercute respostas às consultas endereçadas ao E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre o cômputo das despesas de caráter remuneratório e a exclusão daquelas de natureza indenizatória da aferição do percentual de gastos com pessoal.

Setor Especializado evidencia que as razões recursais repisam idênticos argumentos rejeitados na oportunidade em que o E. Tribunal Pleno (sessão de 1º.06.16) apreciou Pedido de Reexame interposto contra o Parecer desfavorável às contas de Queluz, relativas ao exercício anterior (2013 - TC-002037/026/13). À vista da inexistência de elementos capazes de motivar a retificação dos cálculos afetos ao excessivo percentual de despesas com pessoal e da falta da recondução dos dispêndios da espécie, opina pelo conhecimento e desprovimento do recurso (fls.362/370).

Assessoria Técnica (fls.371/373) e **Chefia de ATJ** (fl.374), sob os mesmos fundamentos, manifestam-se pelo não provimento do apelo.

O d. **Ministério Público** acolhe manifestações dos órgãos de instrução que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

precederam e recomenda o desprovimento do recurso (fl.375/377).

Por considerar que os pleitos da origem mostraram-se incapazes de reverter o panorama censurado em primeira instância, **SDG** recomenda o conhecimento e desprovimento do Pedido de Reexame (fls.394/397).

É o relatório.

GCECR
JMCF



TC-000510/026/14

VOTO

Preliminar.

Recurso em termos, dele **conheço**.

Mérito.

A decisão de primeira instância censurou realização de despesas com pessoal em patamar (55,97% da Receita Corrente Líquida) superior ao teto definido pela alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/00 (54% da RCL).

Malgrado esforço de persuasão do Responsável, pautado em doutrina e em jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho com vistas ao reconhecimento do caráter indenizatório da verba relativa ao terço constitucional de férias para o fim de se deduzir o respectivo montante despendido no período do cálculo do percentual de gastos com pessoal, é evidente a sua concepção remuneratória, pois incorporada aos direitos dos trabalhadores por força do disposto no inciso XVII do artigo 7º da Constituição Federal⁴.

Além disso, como já anteriormente observado, a Portaria Interministerial nº 163/01⁵,

⁴ **Art. 7º** - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal;

⁵ **"PORTARIA INTERMINISTERIAL 163/01
II - DOS CONCEITOS E ESPECIFICAÇÕES**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

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, por consequência, a exclusão dos respectivos dispêndios do cálculo do percentual de gastos com pessoal.

(...)

11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

Despesas orçamentárias com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Subsídios; Vencimento do Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificações, tais como: Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Gratificação de Direção Geral ou Direção (Magistério de 1º e 2º Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação de Contribuições e de Tributos; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Gratificação de Habilitação Profissional; Gratificação de Atividade; Gratificação de Representação de Gabinete; Adicional de Insalubridade; Adicional Noturno; **Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, inciso XVII, da Constituição)**; Adicionais de Periculosidade; Representação Mensal; Licença-Prêmio por assiduidade; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Município; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Parcela Incorporada (ex-quintos e ex-décimos); Indenização de Habilitação Policial; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Abono Provisório; "Pró-labore" de Procuradores; e outras despesas correlatas de caráter permanente." (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Aliás, ao apreciar Pedido de Reexame interposto em face de aresto que desaprovou as contas do Prefeito de Queluz, relativas ao antecedente exercício (TC-002037/026/13 - Relatora: e. Cristiana de Castro Moraes), o E. Tribunal Pleno, em sessão de 01.06.16, demoveu idêntica pretensão da origem de se deduzir o montante correspondente ao terço de férias da aludida apuração do percentual de despesas com pessoal.

"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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

decorrentes da indenização por demissão de servidores ou empregados (art. 19, § 1º, I).

Por assim dizer, a idéia 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.”

E mais, como bem lembrado por SDG, o E. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia alterou diametralmente seu entendimento exposto no processo TC-2443/2013-TCER (Parecer Prévio nº 09/2013 relativo ao Relatório de Gestão Fiscal da Assembléia Legislativa daquele Estado), trazido aos autos para fundamentar tese defendida pelo recorrente a respeito da matéria, passando, agora, a considerar o terço de férias como verba de natureza remuneratória integrante do total de gastos com pessoal.

“Cumpre destacar que ao analisar o RGF relativo ao 1º quadrimestre esta Corte considerou que o Legislativo Estadual no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal excluiu indevidamente valores relativos à (I) Obrigações Patronais sobre 13º Salário das Rescisões; (II) Abono de Permanência; e (III) Abono Provisório, despesas essas de natureza remuneratória, questão já consolidada no contexto jurisprudencial, razão pela qual não deveriam ser excluídas do rol das despesas com pessoal.

Assim, este Tribunal deu ciência ao Presidente daquele Parlamento que as referidas despesas seriam consideradas como despesas com pessoal de caráter remuneratório pela Corte quando da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

aferição dos limites do art. 20 da LRF:

*Decisão n. 101/2013-Pleno
[...]*

II - Dar ciência ao Presidente da Assembleia Legislativa que as despesas com abono provisório (Lei nº 2.935/2012), com as obrigações patronais incididas sobre o décimo terceiro salário das rescisões, bem assim com as relacionadas ao 1/3 (um terço) constitucional de férias serão consideradas pelo Tribunal de Contas por ocasião da apuração dos limites do artigo 20 da LRF como despesa com pessoal de caráter remuneratório, ainda no segundo quadrimestre deste exercício." (g.n.)

Da mesma forma, a importância relativa ao pagamento de horas extras aos servidores municipais deve integrar o total de gastos com pessoal, consoante expressamente previsto no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal⁶.

Sobreleva, mais uma vez, destacar trecho da resposta do E. Tribunal de Contas de Mato Grosso à consulta formulada pelo Prefeito de Rondolândia (Processo nº 14.102-0/2009 - Relator:

⁶ "Art. 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." (g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Neto), sobre posicionamento do Supremo Tribunal Federal⁷ em relação à natureza indenizatória do terço de férias e das horas extras, tão somente para o efeito da incidência de contribuição previdenciária.

*"Não resta outra interpretação a não ser a de que **a natureza indenizatória emprestada ao terço constitucional de férias e às horas extras pelo Supremo Tribunal Federal refere-se exclusivamente à hipótese de incidência de contribuições previdenciárias, não podendo subtrair tais despesas do conceito de despesa com pessoal.** Se fosse outra interpretação, seria forçoso concluir que até mesmo as horas extras não seriam computadas no cálculo do limite de despesas com pessoal, em evidente descumprimento da LRF." (g.n.)*

Razão não há para que o montante relativo ao salário maternidade seja abatido das despesas com pessoal, pois a compensação dos valores efetuada pelo INSS refletirá, também, na apuração da Receita Corrente Líquida. Demais, não vieram aos autos quaisquer elementos a amparar pleito de se deduzir do mencionado cálculo a importância afeta ao abono pecuniário.

Por fim, respostas às consultas endereçadas ao E. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, mencionadas pelo recorrente, apenas confirmam conhecida sistemática de aferição do

⁷ "Agravado Regimental em recurso extraordinário. 2. Prequestionamento. Ocorrência. 3. Servidores públicos federais, **incidência de contribuição previdenciária**. Férias e horas extras. Verbas indenizatórias. Impossibilidade. 4. Agravado regimental a que se nega provimento (RE 545.317/DF, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJ 14/03/2008)."



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABINETE DO CONSELHEIRO EDGARD CAMARGO RODRIGUES

percentual de gastos com pessoal, segundo a qual, se computam as despesas de caráter remuneratório, excluindo-se aquelas de natureza indenizatória.

Remanesce, portanto, extrapolado o limite de gastos com pessoal, previsto pela alínea "b" do inciso III do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois mantidos dispêndios equivalentes a 55,97% da Receita Corrente Líquida.

Além disso, informações extraídas do Sistema AUDESP indicam persistência da impropriedade⁸, ao menos até o primeiro quadrimestre de 2016, demonstrando descompromisso da Administração em reconduzir tais despesas, consoante autorizado pela Lei Fiscal.

Nestas circunstâncias, voto pelo **desprovemento** do Pedido de Reexame para o fim de se manter o parecer desfavorável às contas do PREFEITO DE QUELUZ, relativas ao exercício de 2014.

É o meu Voto.

GCECR
JMCF

⁸ 3º quadrimestre de 2013 - 54,16% da RCL
1º quadrimestre de 2014 - 54,01% da RCL
2º quadrimestre de 2014 - 55,80% da RCL
3º quadrimestre de 2014 - 55,97% da RCL
1º quadrimestre de 2015 - 59,00% da RCL
2º quadrimestre de 2015 - 59,09% da RCL
3º quadrimestre de 2015 - 63,17% da RCL
1º quadrimestre de 2016 - 62,42% da RCL