



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



17-10-18

SEB

=====

48 TC-002112/026/15

Município: Barbosa.

Prefeito: João dos Reis Martins.

Exercício: 2015.

Requerente: João dos Reis Martins – Prefeito à época.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 26-09-17, publicado no D.O.E. de 21-10-17.

Advogados: Ednilson Modesto de Oliveira (OAB/SP nº 231.525) e Luiz Marcos Bonini (OAB/SP nº 143.111).

Acompanha: TC-002112/126/15.

Procurador de Contas: Thiago Pinheiro Lima.

=====

EMENTA – PEDIDO DE REEXAME – CONTAS DE PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESAS COM PESSOAL. PERCENTUAL ACIMA DO LIMITES LEGAL. EXCLUSÕES PLEITEADAS. ATENDIMENTO.

1. Mesmo excluindo-se do cômputo das despesas com pessoal os gastos com PASEP e rescisões trabalhistas, o percentual de apurado ficou acima do limite legal.
2. Não houve a recondução aos limites legais, consoante exigido no artigo 23 c.c. artigo 66, ambos da LRF.
3. Recurso desprovido, mas foi retificou o percentual de 56,40% para 54,48% da RCL.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **PEDIDO DE REEXAME** interposto por **JOÃO DOS REIS MARTINS, EX-PREFEITO MUNICIPAL DE BARBOSA**, contra v. decisão da C. Primeira Câmara¹, que emitiu parecer desfavorável à aprovação das contas da **PREFEITURA**, relativas ao exercício de 2015.

Para tanto, considerou caracterizada a extrapolação do limite legal das despesas com pessoal, sem a devida recondução aos parâmetros aceitos pela LRF, somada à reincidência na mesma falha, ocorrida no

¹ Prolatado em sessão de 26-09-2017, pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Presidente, Cristiana de Castro Moraes e Substituto de Conselheiro Márcio Martins Camargo.



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



exercício anterior.

1.2 Em suas razões o **Recorrente** (fls. 250/259) solicitou novamente a exclusão do câmpo dos gastos com pessoal as despesas com o Conselho Tutelar, PASEP e despesas com Cooperativas de Médicos.

Sustentou que existe decisão judicial em ação impetrada pelo Município de Lençóis Paulista, onde ficou sedimentado que as contribuições ao PASEP são classificadas como despesa comum.

No que se refere à remuneração dos Conselheiros Tutelares argumentou que se trata de despesas com pessoas totalmente desvinculadas da administração pública. Portanto, não podem ser incluídas nas despesas com pessoal.

Asseverou que os pagamentos efetuados à Cooperativa de Médicos, nada tem a ver com mão de obra do profissional individualmente considerado, uma vez que não se destinaram a remunerar os médicos cooperados.

Encaminhou demonstrativo informando o valor gasto com verbas rescisórias, ressaltando que tal dispêndio foi sazonal e evidenciou pico de gasto, porém, no futuro, proporcionou consequência para a redução das despesas.

Ressaltou as medidas adotadas no exercício de 2015, objetivando reduzir os gastos com pessoal no Município, nos termos do artigo 22 da Lei Fiscal, quais sejam: não concessão de reajuste de salários dos servidores; não houve criação de cargo, emprego ou função, não alterou a estrutura de carreira que implicasse aumento de despesa, provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal; diminuição das horas extras e, ainda, que procedeu a devolução mensal ao erário do valor de R\$ 798,53 (por meio do Decreto Municipal nº 2102/2015 de 20-03-15) relativo ao reajuste que lhe foi conferido no exercício em exame.

Justificou que os 5 (cinco) cargos comissionados foram providos em 2015 porque estavam vagos, não ocorrendo, em momento algum, aumento do número desses cargos no Município.

1.3 Instada (fl. 275), a **Assessoria Técnica** oficiou nos autos.

A **Unidade de Cálculos** (fls. 277/283) ratificou a manifestação anterior (fls. 195/203) no que se refere aos gastos com o Conselho Tutelar e com custos administrativos de prestadora de serviços de saúde, no



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



sentido de não acolhimento do pedido de sua exclusão do cômputo das Despesas com Pessoal.

Contudo, com base nos documentos acostados às fls. 269/270, conjugados com pesquisa efetuada no Sistema AUDESP, constatou que os gastos com rescisão contratual (determinações judiciais) não foram deduzidos dos cálculos das Despesas com Pessoal. Dessa forma, sugere a exclusão do valor de R\$ 174.762,34, consoante o disposto no artigo 19, IV, da Lei Fiscal.

Após pesquisas no mencionado Sistema, verificou que as contribuições ao PASEP não foram incluídas no cômputo do Ensino e da Saúde. Portanto, sugere sua exclusão também do cômputo das Despesa com Pessoal.

Dessa forma, após os ajustes indicados, os Gastos com Pessoal no Município de Barbosa configuraram-se da seguinte forma:

Receita Corrente Líquida	R\$ 17.789.523,98	100%
Despesa com Pessoal apurada pela Fiscalização à fl. 19	R\$10.032.710,84	56,40%
(-) Despesas com rescisão trabalhista	(R\$ 174.762,34)	
(-) Despesa com PASEP	(R\$ 189.342,68)	
= Despesa com pessoal ajustada	R\$ 9.668.605,82	54,35%

A **Unidade Jurídica** (fls. 287/290) manifestou-se pelo não provimento do apelo, tendo em conta o descumprimento do disposto no artigo 20, III, "b" da LRF.

A **Chefia** (fl. 291) endossou as manifestações de suas Unidades Técnicas no sentido do **não provimento** do apelo, mantendo-se o r. parecer desfavorável às contas em apreço.

1.4 O Ministério Público de Contas (fls.292/294), de igual forma, opinou pelo **não provimento** do Pedido de Reexame.

Com relação aos gastos com o PASEP (R\$189.342,68), acolheu o pleito do Recorrente, tendo em vista que referidas despesas não foram contabilizadas no Ensino e na Saúde. Por isso, entendeu que possa ser aplicado, de imediato, o estabelecido na Deliberação TC-A 023996/026/15.

Também opinou pela exclusão das despesas com rescisão contratual no valor de R\$ 174.762,34, de acordo com jurisprudência desta



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



Casa.

Contudo, ressaltou que mesmo com as exclusões dos valores mencionados, o percentual da despesa com pessoal passa de 56,40% para 54,34% permanecendo acima do teto estabelecido no artigo 20, III, "b", da Lei Fiscal.

1.5 O processo constou da Ordem do Dia da Sessão de 29-08-18, mas foi retirado de pauta nos termos e para os fins previstos no artigo 105, I, do Regimento Interno da Casa.

É o relatório.

2. VOTO - PRELIMINAR

2.1 O parecer foi publicado no DOE de 21-10-17 (fl. 249), de sorte que o recurso interposto em 31-10-17 (fls. 250/259) 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 a irregularidade motivadora da rejeição das contas.

De início, convém analisar as despesas que devam ou não ser consideradas no cômputo dos gastos totais, para fins de se apurar o real percentual do exercício em exame.

Com o advento da Lei federal nº 12.696/12, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente, os Conselheiros Tutelares passaram a receber remuneração obrigatória, sendo-lhes assegurados outros direitos tais como cobertura previdenciária, férias anuais acrescidas de 1/3, licença maternidade, licença paternidade e gratificação natalina (13º salário).



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



Destarte, a exemplo do decidido no TC-2101/026/13², é correta sua inclusão no cômputo dos Gastos com Pessoal.

3.2 Devem também ser mantidas no cômputo dos Gastos com Pessoal as despesas com a contratação de serviços médicos³, uma vez que o Recorrente também não apresentou documento novo capaz de alterar o panorama processual, restando, portanto, configurada a substituição de servidores/empregados públicos da Prefeitura para a realização de atividade-fim da Administração Pública.

Além disso, os documentos acostados aos autos indicam a prestação de serviços de forma habitual, com sujeição dos profissionais à gerência da Administração Pública Municipal.

Com isso, à luz do preceituado no referido § 1º do artigo 18 da LRF, referidos gastos devem ser computados na despesa com pessoal.

Corroborar esse entendimento as decisões proferidas nos autos dos TC's 000572/026/14 e 00 2449/026/15⁴.

3.3 No que se refere ao PASEP, diante da constatação de que referida despesa não foi contabilizada no Ensino e na Saúde⁵ no exercício em exame, considero possível a aplicação imediata da Deliberação TC-A 023996/026/15 ao caso em exame, para o fim de expurgar do cômputo dos Gastos com Pessoal, o montante de R\$ 189.342,68.

Sobre o assunto, trago à colação as decisões prolatadas nos autos dos TC's 002122/026/15 e 000429/026/14⁶. Deste último precedente transcrevo o seguinte excerto:

² **TC-002101/026/13** – Prefeitura Municipal de Canitar – Contas do exercício de 2013 - Segunda Câmara, sessão de 20-10-15, de minha relatoria.

³ Contrato nº 02/2015 firmado com a empresa ANAN Serviços médicos em Saúde Ltda. cujo objeto do ajuste consiste, exclusivamente, no fornecimento de profissionais médicos para prestação de serviços de plantão na Unidade Básica do Município de Barbosa (fls. 49/58 do Anexo).

⁴ **TC-000572/026/14** – Prefeitura Municipal de Motuca – Contas do exercício de 2014 – Segunda Câmara, sessão de 27-09-16 – de minha relatoria.

TC-002449/026/15 – Prefeitura Municipal de São Pedro do Turvo – Contas do exercício de 2015 – Tribunal Pleno, sessão de 28-03-18, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes.

⁵ Informação confirmada por minha Assessoria na ferramenta PENTAHO do Sistema AUDESP (fls. 295/302).

⁶ **TC-002122/026/15** – Prefeitura Municipal de Braúna – Contas do exercício de 2015 – Primeira Câmara, sessão de 07-03-17, Relator Conselheiro Renato Martins Costa.



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



“Os demonstrativos extraídos do Sistema AUDESP (fls. 46, 49, 179,233/236 e 297/298 dos Anexos) revelaram que o montante recolhido ao PASEP pela Prefeitura de Dumont, no exercício de 2014, não foi contabilizado como aplicação no Ensino e na Saúde, mas integrou a base de cálculo da despesa de pessoal. Nesse contexto, assim como ponderaram os órgãos oficiantes nos autos, considero possível a aplicação no presente caso da Deliberação TC-A-023996/026/15, para expurgar do câmputo das despesas com pessoal o montante de R\$ 218.502,32, referente ao PASEP pago no exercício em apreço.”

3.4 Quanto às despesas com rescisões trabalhistas, também é possível sua exclusão do câmputo da despesa de pessoal. Assim, acompanho o entendimento da Assessoria Especializada e do MPC, por estar em conformidade com as disposições do artigo 19, § 1º, I e IV⁷, da Lei Fiscal. No entanto, divirjo do *quantum* a ser excluído.

Isto porque, enquanto no demonstrativo elaborado pela ATJ foi proposta a exclusão de R\$ 174.762,34, os dados colhidos pela Assessoria do meu Gabinete no AUDESP (fls. 303/306⁸) só permitem que seja excluída a importância de R\$ 152.159,84.

3.5 Feitas essas considerações, reproduzo abaixo, a título informativo, o histórico dos percentuais de gastos com pessoal da Prefeitura Municipal de Barbosa, a partir do momento em que se constatou o descumprimento do artigo 20, III, “b”, da LRF:

TC-000429/026/14 – Prefeitura Municipal de Dumont – Contas do exercício de 2014 – Tribunal Pleno, sessão de 22-11-17 – Relator Auditor Substituto de Conselheiro Josué Romero.

⁷ “Art. 19.
§ 1º - Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

(...)

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

(...)

§ 2º - Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.”

⁸ Despesas com rescisões empenhadas no elemento 319011 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil que estavam compondo a Despesa com Pessoal.



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



EXERCÍCIO DE 2014 ⁹		
1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
56,12%	56,45%	55,94%

Portanto, a Prefeitura estava obrigada a empreender esforços a fim de reconduzir a despesa de pessoal ao limite legal, no prazo de 4 (quatro) quadrimestres, a partir do 2º Quadrimestre/2014, consoante o disposto no artigo 23¹⁰ c.c. artigo 66¹¹ da LRF, já que, segundo dados do IBGE¹², o crescimento do PIB naquele exercício ficou em 0,5%.

Como não ocorreu a almejada recondução, as contas do Executivo receberam parecer desfavorável, constando dentre os fundamentos da decisão a extrapolação do limite legal das despesas com pessoal.

Em 2015, que agora se examina, a situação não foi diferente. Conforme os dados dos 1º e 2º Quadrimestres apurados pela Fiscalização

⁹ Dados do TC-000020/026/14. **Parecer Desfavorável.** Primeira Câmara, em sessão de 08-11-16, Relatora Conselheira Cristiana de Castro Moraes. Mantido pelo Tribunal Pleno, em sessão de 18-10-17.

¹⁰ “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 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 art. 20”

¹¹ “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.”

¹² Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o PIB brasileiro, em 2014 registrou crescimento de 0,5%, enquanto em 2015 amargou queda de 3,5%.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9470-pib-cresce-0-5-em-2014-chega-a-r-5-8-trilhoes.html>, acesso em 28-08-18.

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes.html>, acesso em 28-08-18.



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



e o percentual registrado no parecer recorrido, a despesa de pessoal assim se comportou no exercício:

EXERCÍCIO DE 2015		
1º Quadrimestre – fl. 19	2º Quadrimestre – fl. 19	3º Quadrimestre – fl. 48
55,39%	54,71%	56,40%

Levando-se em conta as exclusões mencionadas nos itens 3.3 e 3.4 deste voto, o percentual da despesa de pessoal no último quadrimestre de 2015, passa a ser o seguinte:

	Dezembro/2015
Gasto ajustado	10.032.710,84
(-) PASEP (**)	- 189.342,68
(-) rescisões trabalhistas (**)	- 152.159,84
Gasto Ajustado	9.691.208,32
RCL ajustada	17.789.523,98
% despesa de pessoal	54,48%
(**) Audes p	

Portanto, nos três Quadrimestres/2015, a Municipalidade não adotou providências efetivas para reconduzir a despesa de pessoal ao limite legal.

Reforça esse entendimento o fato de essa mesma ocorrência ter se verificado no exercício de 2016, último ano de mandato, que registrou os seguintes percentuais.

EXERCÍCIO DE 2016 – TC-3820.989.16 – Em Trâmite		
1º Quadrimestre	2º Quadrimestre	3º Quadrimestre
56,31%	55,35%	54,18%

Dessa forma, remanesce o descumprimento do disposto no artigo 20, III, “b”, da LRF uma vez que no exercício em exame (2015) o Município despendeu com Despesas com Pessoal o equivalente a **54,48%** da RCL e não reconduziu os dispêndios ao patamar estabelecido no artigo 23 c.c. artigo 66 do mesmo diploma legal.

3.6 Diante do exposto, acolho, em parte, as manifestações da ATJ e MPC e voto pelo **desprovemento** do pedido de reexame, retificando, porém, o percentual das despesas com pessoal, que passou a ser de



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



54,48%, mantidos os demais termos do v. parecer recorrido.

Sala das Sessões, 17 de outubro de 2018.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO