



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



TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 05/12/2018

ITEM Nº 041

TC-002624/026/15

Município: Santo Antonio da Alegria.

Prefeito(s): Ricardo da Silva Sobrinho.

Exercício: 2015.

Requerente(s): Ricardo da Silva Sobrinho - Ex-Prefeito.

Em Julgamento: Reexame do Parecer da E. Primeira Câmara, em sessão de 21-11-17, publicado no D.O.E. de 20-01-18.

Advogado(s): Gislaine Helena Rissi Rinhel (OAB/SP nº 313.782) e outros.

Acompanha(m): TC-002624/126/15 e Expediente(s): TC-001507/006/15 e TC-035741/026/15.

Procurador(es) de Contas: Celso Augusto Matuck Feres Júnior.

Fiscalização atual: UR-6 - DSF-I.

Em apreciação o **PEDIDO DE REEXAME** interposto pelo Sr. Ricardo da Silva Sobrinho, Ex-Prefeito Municipal de Santo Antônio da Alegria, em face do r. Parecer Prévio desfavorável à aprovação das contas do exercício de 2015, emitido pela C. Primeira Câmara, em Sessão de 21/11/2017¹ (fls. 241/257).

Os motivos determinantes para a rejeição dos demonstrativos foram a superação do limite da despesa de pessoal e a inobservância às vedações do Parágrafo Único do art. 22 da LRF.

Assim ficou assentada a matéria no voto condutor:

V – Em que pesem os pontos destacados até o momento, as contas estão comprometidas por ocorrências graves, que inquinam os demonstrativos, relativas ao descumprimento do limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal e à inobservância das vedações previstas no Parágrafo Único do art. 22 do mesmo diploma.

Conforme narrado pela fiscalização, a Municipalidade de Santo Antônio da Alegria não possui, em seu quadro de servidores permanentes (fls. 125/128 do Anexo), cargos efetivos de Médico, valendo-se da contratação de empresas terceirizadoras de mão de obra para a prestação dos serviços básicos de saúde sob sua responsabilidade.

Em razão disso, entendeu a equipe de Ribeirão Preto que a prática configura substituição de servidores públicos, procedendo à inclusão dos valores de tais contratos na Despesa com Pessoal do Poder Executivo, com fulcro no que dispõe o § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em sua defesa, a Prefeitura impugnou os ajustes efetuados pela fiscalização, aduzindo que os contratos com as empresas médicas constituem mero vínculo civil, sem o elemento da subordinação dos empregados ao Município, defendendo que o gasto laborou importou em 46,45% da RCL.

Conquanto a assistência à saúde seja livre à iniciativa privada, o § 1º do art. 199 da Constituição Federal disciplina que a participação de instituições

¹ Composta pelo Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Presidente em Exercício, pela Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, e pelo Substituto de Conselheiro Josué Romero.



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



privadas no sistema único de saúde se dará de forma complementar, mediante contrato de direito público ou convênio.

Além disso, o comando insculpido no inciso II do art. 37 da Lei Maior determina que as atividades finalísticas da Administração sejam desempenhadas por servidores efetivos, privilegiando-se a regra de acesso aos cargos e empregos públicos pela via isonômica do concurso.

No caso concreto, a inexistência de cargos de Médico no Quadro de Pessoal da Municipalidade evidencia a opção em transferir a totalidade do atendimento médico à iniciativa privada, em flagrante desprestígio ao concurso público e com desvirtuamento da complementaridade que deve pautar as ações da espécie, configurando substituição de servidores públicos. E, conforme atestado pela Assessoria Técnica, tal situação justifica a incidência do disposto no § 1º do art. 18 da Lei Fiscal, ratificando-se as inclusões da fiscalização e não restando comprovada a recondução dos dispêndios ao limite estabelecido na alínea b do inciso III do art. 20 da LRF.

Cumprе ressaltar que as despesas com contratos de serviços médicos vêm sendo acrescidas aos Gastos de Pessoal do Executivo há vários exercícios, não podendo a Prefeitura alegar eventual desconhecimento quanto à posição desta e. Corte, vindo a matéria, inclusive, a inquirir as contas do exercício de 2014 desta Municipalidade (*Processo TC-532/026/14. Parecer Prévio da c. 1ª Câmara, em sessão de 02/08/2016. Relator Dr. Renato Martins Costa. Em fase de Pedido de Reexame*).

Em sede de memoriais, a Origem pleiteou que as despesas com PASEP e com a indenização por demissão de servidores ou empregados fossem excluídas do cômputo das Despesas de Pessoal, com fundamento em precedentes do Poder Judiciário e Deliberação TC-A-23996/026/15.

No que tange às despesas com PASEP, já decidiu essa C. 1ª Câmara, nos autos do processo TC-417/026/14, ser incabível sua exclusão antes do marco temporal de 01/01/2017 fixado pela Deliberação desta e. Corte7, anotando-se, ainda, que a Prefeitura não conta com amparo judicial sobre tal medida.

Por outro lado, a jurisprudência deste e. Tribunal entende possível a dedução das despesas com rescisões trabalhistas, com esteio na previsão de inciso I do § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme precedente do TC-1888/026/12 (*Parecer do Tribunal Pleno, em sessão de 02/12/2015. Relator Conselheiro Sidney Estanislau Beraldo. DOE de 15/01/2016*).

Desse modo, procedendo-se à redução dos dispêndios com Indenizações Trabalhistas, conforme calculado por ATJ, o percentual de Despesas com Pessoal ficaria fixado em 54,95%, com igual descumprimento do limite imposto pela Lei Fiscal.

Período	Dez 2014	Abr 2015	Ago 2015	Dez 2015
% Permitido Legal	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Gasto Informado - A	7.808.696,87	8.091.465,37	8.302.818,58	8.490.768,13
Inclusões da Fiscalização - B	1.529.121,90	1.294.766,75	1.628.221,79	1.661.798,21
Exclusões da Fiscalização - C		26.088,38	50.346,09	109.221,67
Gastos Ajustados - D	9.337.818,77	9.360.143,74	9.880.694,28	10.043.344,67
Receita Corrente Líquida - E	16.822.533,74	17.228.821,37	17.671.315,78	18.277.524,03
Inclusões da Fiscalização - F				
Exclusões da Fiscalização - G				
Receita Corrente Líquida Ajustada - H		17.228.821,37	17.671.315,78	18.277.524,03
% Gasto Informado A/E	46,42%	46,96%	46,98%	46,45%
% Gasto Ajustado - D/H	55,51%	54,33%	55,91%	54,95%

De qualquer forma, ainda que acolhida a pretensão de ver excluídos os gastos do PASEP, as contas restariam igualmente comprometidas pela inobservância às vedações do Parágrafo Único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em mira que a Prefeitura admitiu 36 servidores para ocuparem cargos efetivos, funções temporárias e cargos em comissão, embora já apresentasse



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



superação do limite prudencial das despesas desde 2º quadrimestre de 2014, o que foi igualmente ponderado por ATJ e MPC.

Considerando tais constatações, determino que a Prefeitura estruture a carreira de médico em seu Quadro de Pessoal, mediante cargos efetivos a serem providos por concurso.

O r. Parecer foi publicado no DOE de 20/01/2018.

Em sua peça de fls. 264/281, o recorrente suscitou a existência de contradições entre o voto proferido e os demais elementos técnicos constantes dos autos, especialmente em relação às manifestações da Assessoria Técnica e o relatório de fiscalização.

Nesse sentido, esclareceu que os cálculos formulados por ATJ haviam acolhido o pleito de exclusão das verbas atinentes ao PASEP e às rescisões de contratos de trabalho do cômputo da Despesa de Pessoal, reduzindo o índice apurado para 53,89%, conclusão que foi ratificada pelo d. *Parquet* de Contas.

Não obstante, asseverou que a decisão desfavorável não procedeu à eliminação do PASEP e fixou que o índice laboral em 54,95%, quadro que destoa, portanto, das conclusões de ATJ. Entendeu, assim, haver contradição no Acórdão *“haja vista o reconhecimento expresso das duas exclusões, repisa-se à exaustão do PASEP, bem como das verbas indenizatórias e não apenas do reconhecimento pelas exclusões das verbas indenizatórias tal como consta no r. voto ora proferido à fls. 16, o qual afirma ter sido calculado pela ATJ”* (sic).

Aduziu que a decisão não considerou o posicionamento jurisprudencial desta Corte de ver excluídas as verbas do PASEP desde que estas não tenham sido utilizadas para apuração dos mínimos da educação e da saúde, o que enseja tratamento equânime ao caso do Município ou mesmo a previa uniformização de jurisprudência.

Com isso, reforça a necessidade de que sejam acatadas as manifestações pretéritas de ATJ e do MPC, bem como o entendimento firmado nos autos do processo TC-2122/026/15, reconhecendo-se o afastamento do PASEP.

Pugnou, igualmente, pela aprovação das contas em consonância com o que foi decidido nas Contas Anuais de 2014 da mesma Prefeitura, onde o e. Plenário compreendeu de que não caberia a inclusão das despesas com contratos médicos no cômputo das despesas de pessoal, já que não caracterizada a hipótese do § 1º do art. 18 da LRF.

Relembrou, nessa senda, que as contratações de serviços médicos foram realizadas mediante regulares processos licitatórios para a prestação de atividades por pessoa jurídica sem qualquer vínculo empregatício com o Município, inexistindo influência ou subordinação sobre os profissionais admitidos. Aclara, também, que a localidade se encontra afastada dos demais centros médicos regionais,



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



oferecendo salários incompatíveis com o mercado em virtude da limitação imposta pelos subsídios fixados para o mandatário.

Frisou que a oferta de serviços básicos em saúde constitui dever do Estado, existindo previsão para que esse se valha de contratações com pessoas jurídicas de direito privado no cumprimento de tal mister. Pediu, assim, pela observância da segurança jurídica e reconhecimento das exclusões almejadas, fixando-se a Despesa de Pessoal em 44,79%.

Dessa forma, restaria evidenciado que a Prefeitura jamais esteve acima do limite prudencial, não prevalecendo o aventado descumprimento do Parágrafo Único do art. 22 da LRF. Argumentou, por outro lado, que as contratações do exercício, limitadas a 26 postos, se destinaram ao bom e regular andamento da Administração Municipal, derivadas de reposições temporárias de servidores públicos, não constituindo motivo bastante para a reprovação da matéria.

Afirmou que a falta de cargos de médico na estrutura de pessoal da Prefeitura advém de gestões anteriores, tendo o mandatário se engajado, embora sem sucesso, na resolução do problema junto à Câmara local, não havendo elementos suficientes para a reprovação das contas.

No desfecho, rogou pelo provimento do apelo, com consequente emissão de parecer favorável, anexando documentação de fls. 282/322 em reforço às suas assertivas.

Setor especializado da **Assessoria Técnica** acolheu as razões recursais quanto à exclusão das despesas com serviços médicos, nos termos do decidido pelo e. Plenário nos autos de TC-532/026/14, reduzindo o índice de gastos laborais para 45,86% da RCL (fls. 325/326).

Congênere jurídica, tomando por base os novos cálculos, opinou pelo provimento do apelo, entendendo que ficou comprovado o atendimento ao limite estabelecido na alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF (fls. 327/329).

Chefia de ATJ acompanhou as manifestações pelo provimento do apelo, com consequente emissão de parecer favorável (fl. 330).

Ministério Público de Contas entendeu que o pleito do recorrente não merece guarida, haja vista que o Município vem terceirizando os serviços de assistência médica de maneira integral a vários exercícios, sem comprovar o esforço administrativo em adequar sua realidade às disposições do inciso II do art. 37 da CF/88, com redução artificial das despesas com funcionários.



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



Ressaltou, ademais, que o reconhecimento das peculiaridades do Município e conseqüente flexibilização do modelo de admissões *“não deve impedir que o respectivo desembolso estatal entre no percentual que se sujeita ao mencionado teto fiscal, justamente porque, na prática, tais servidores estão exercendo função característica de servidores e empregados públicos, situação que exige a aplicação do disposto no § 1º, art. 18, da LRF”*. Conclui, assim, pelo não provimento do apelo (fls. 331/335).

O responsável obteve vista dos autos (fls. 336/338), não carreando documentação adicional.

É o relatório.

GCCCM/15



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



GCCCM

TRIBUNAL PLENO

SESSÃO DE 05/12/2018

ITEM 041

Processo: TC-2624/026/15

Interessada: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANTÔNIO DA ALEGRIA

Responsável: Ricardo da Silva Sobrinho – Prefeito (à época)

Período: 01/01 a 31/12/2015

Assunto: CONTAS ANUAIS DO EXERCÍCIO DE 2015

Em apreciação: PEDIDO DE REEXAME

(Acompanham: TC-2624/126/15 e Expedientes TC-35741/026/15 e TC-1507/006/15)

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 (*Parecer Prévio publicado no DOE de 20/01/2018 e Pedido de Reexame protocolado em 23/02/2018*).

Dele, portanto, conheço.

No mérito.

De entrada, informo que foram entregues memoriais em meu Gabinete em 03/12/2018, os quais foram devidamente sopesados para a emissão do presente voto.

Conforme relatado, as causas que ensejaram a emissão do parecer desfavorável foram a superação, após o reconhecimento de ajustes, do limite das Despesas com Pessoal fixado na alínea *b* do inciso III do art. 20 da LRF, bem como a inobservância às vedações do Parágrafo Único do art. 22 do mesmo diploma.

Não obstante, antes de enfrentar o cerne do mérito, cabe dirimir as possíveis contradições aventadas pelo recorrente no voto combatido.



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



Como é cediço, as opiniões avalizadas de ATJ e MPC fornecem subsídios para a tomada de decisão por parte do julgador, mas não se revestem, em nenhum sentido, de caráter vinculante ou limitador, já que, respeitados os postulados do contraditório, da ampla defesa e da motivação das decisões, vigora no direito pátrio o princípio do livre convencimento do juiz.

No caso concreto dos autos, ATJ analisou razões tardias trazidas em memoriais e considerou passível de acolhimento os pleitos de exclusão das verbas do PASEP e das despesas com indenizações por rescisão de contratos de trabalho, apurando-se o índice de 53,89% da RCL.

Na decisão de 1º grau proferida, tive por bem não acolher a proposta de eliminação do PASEP, aderindo apenas à diminuição das verbas rescisórias. Bem por isso, ficou assentado no voto que *“procedendo-se à redução dos dispêndios com Indenizações Trabalhistas, conforme calculado por ATJ, o percentual da Despesa com Pessoal ficaria fixado em 54,95%”*, lançando-se, à conta retificadora da despesa de pessoal, os mesmos valores apontados pela Assessoria Técnica à fl. 220 para cada quadrimestre.

Não se divisa, assim, qualquer contradição sobre esse ponto, sendo certo, ao contrário, que acolhi parcialmente os números calculados por ATJ – aqueles relativos às indenizações trabalhistas – e recusei, naquela altura, a exclusão relacionada ao PASEP ante a existência de precedentes que sinalizavam na mesma direção, conforme razões expostas no voto.

A impossibilidade de exclusão do PASEP antes do marco temporal fixado pela deliberação TC-A-23996/026/15, aliás, não destoa das decisões proferidas pelo e. Plenário nos processos TC-2327/026/15 (*Relator Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues, Sessão de 16/05/2018*) e TC-606/026/14 (*sob minha relatoria, Sessão de 30/08/2017*).

Passando, então, ao mérito, a principal controvérsia debatida no feito se relaciona à procedência ou não dos ajustes lançados pela unidade fiscalizadora, atinentes à celebração de contratos com pessoas jurídicas para a prestação de serviços médicos no Município, ensejando a inclusão de valores em todos os quadrimestres (*1º Quad: R\$ 1.294.766,75 / 2º Quad: R\$ 1.628.221,79 / 3º Quad: R\$ 1.661.798,21*).

De acordo com a instrução da matéria, a Prefeitura não possuía, em seu Quadro de Pessoal, cargos efetivos de médicos, terceirizando, em sua totalidade, a prestação de serviços da atenção básica em saúde, cujo desenvolvimento se dava em estabelecimentos do próprio ente público.

No caso concreto dos autos, os serviços prestados por tais empresas se referiam à atividade finalística da Administração Pública, assegurada como dever do Estado pelo artigo 196 da Carta da República, que deveria, assim, ser



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



satisfeita por servidores do quadro permanente, de forma que a transferência integral dessas tarefas à iniciativa privada acabou por descaracterizar a complementaridade que deve marcar a atuação das instituições particulares no atendimento do SUS.

Sobre essa matéria, inclusive, a 6ª edição do **Manual de Demonstrativos Fiscais** editado pela Secretaria do Tesouro Nacional elenca os pressupostos que devem ser cumulativamente atendidos para o afastamento dos gastos com terceirização:

2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, **elemento de despesa 34** – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

(...)

A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. (fls. 508/509. Negritos do original, grifos acrescidos)

Em suma, referido Manual conceitua que a terceirização que não integra a despesa de pessoal é aquela que, **cumulativamente**: (i) é acessória, instrumental ou complementar às áreas de competência legal do Órgão; (ii) não é inerente a categorias funcionais presentes no quadro de pessoal; e (iii) não representa relação direta de emprego.

Desvirtuada a complementaridade, não restaram atendidos os pressupostos que autorizam a exclusão de tais gastos, delineando-se, na linha esposada pelo MPC, que a eventual impossibilidade do Executivo em proceder à contratação de médicos mediante concurso público não elide a sua obrigação de computar tais dispêndios no teto de pessoal fixado pela LRF, já que caracterizada a hipótese do § 1º do art. 18 desse diploma.



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



Por outro lado, observa-se que na apreciação das Contas Anuais do Exercício de 2014, tratadas no TC-532/026/14, o e. Plenário sopesou as condições excepcionais vivenciadas pela localidade e a flagrante carência de mão de obra médica para o desenvolvimento das atividades em saúde e acolheu a pretensão do recorrente em ver excluídas as despesas com os contratos em comento, o que reduziu as despesas ao patamar fixado pela Lei Fiscal.

(...) penso não caber a inclusão de tais gastos no cômputo das despesas com pessoal, à luz do preconizado no § 1º, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por tratar-se de contratação de prestação de serviços médicos e não fornecimento indireto de mão de obra.

Ao município não restaria outra opção, que não assumir tal modelagem, para não ver esvaziada sua atuação no âmbito da saúde pública municipal, caracterizando-se o caso de Santo Antonio da Alegria como enquadrado em situação "sui generis" e excepcional e que, até por isso, não configura a possibilidade de o tratamento que ora a ele se dá estender-se para outros casos nos quais administrações incautas utilizam-se de terceirização com propósito de deliberadamente fugir dos limites constitucionais e legais. (Processo TC-532/026/14. Pedido de Reexame nas Contas Anuais do Exercício de 2014 da Prefeitura Municipal de Santo Antônio da Alegria. Parecer Prévio do e. Plenário, em sessão de 06/12/2017. Relator Conselheiro Renato Martins Costa. DOE de 20/12/2017)

Dessa forma, ante a necessidade de conciliar a dicção conferida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais ao § 1º do art. 18 da LRF com o decidido nas contas de 2014 e o postulado da segurança jurídica, entendo ser cabível o excepcional afastamento das despesas com serviços médicos do bojo dessas específicas contas, reduzindo o Gasto de Pessoal, assim, ao índice de 45,86%, conforme cálculos de ATJ.

Tal solução, no entanto, não dispensa a necessidade de alerta ao Executivo Municipal para que passe a computar a terceirização de serviços médicos no conjunto de suas Despesas Laborais, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF e em conformidade com a redação do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, devendo, ainda, buscar alternativas para a formação de seu quadro de profissionais de saúde.

Acolhida a pretensão principal, fica igualmente afastado o descumprimento do Parágrafo Único do art. 22 da LRF, já que mantidos os índices de despesa aquém do limite prudencial.

Ante o exposto, acompanho as manifestações de ATJ e Chefia e voto pelo **provimento** do pedido de reexame interposto pelo Sr. Ricardo da Silva Sobrinho, com a consequente emissão de parecer prévio favorável às Contas Anuais do Exercício de 2015 da Prefeitura Municipal de Santo Antônio da Alegria.



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



Fica a Prefeitura alertada sobre a necessidade de computar a terceirização de serviços médicos no conjunto de suas Despesas Laborais, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF e em conformidade com a redação do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, e de buscar alternativas para a formação de seu quadro de profissionais de saúde.

É como voto.

GCCCM/15