



PROCESSOS	:	167711/2019 PRINCIPAL
UNIDADE	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARÃO DE MELGAÇO
GESTOR	:	ELVIO DE SOUZA QUEIROZ
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO MUNICIPAL
RELATOR	:	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
REVISOR	:	CONSELHEIRO INTERINO MOISES MACIEL

VOTO-VISTA

1. Na sessão do dia 03 de Dezembro de 2019, após o voto-vista proferido pelo Conselheiro Presidente Guilherme Antônio Maluf, que não foi acolhido pela Relatora, pedi e obtive vista dos autos na forma regimental, para melhor apreciar a matéria que ensejou a emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas anuais de Barão de Melgaço pela Relatora Conselheira Jaqueline Jacobsen Marques.
2. Versa o Voto Original proferido pela nobre Conselheira, que a irregularidade que ensejou a emissão de Parecer desfavorável se refere ao descumprimento do limite de despesa total com pessoal, equivalente a **57,98%**.
3. O Conselheiro Guilherme Antônio Maluf, abriu divergência com a eminente Relatora, por entender que o valor de R\$ 444.400,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil e quatrocentos reais) com terceirizações não deveriam ser computados nas despesas com pessoal, conforme o posicionamento anteriormente adotado nas contas anuais de 2018 de Colíder e Paranatinga.

I.

Da Política de Pessoal do Município de Barão de Melgaço

4. A questão conflitante versa sobre o quais gastos com pessoal do Poder Executivo incidem no percentual do limite legal da despesa total com pessoal e, ainda, se existem circunstâncias capazes de justificar o desajuste fiscal, ao ponto de considerar inexistente conduta diversa.



5. Em primeiro lugar, compreendo importante trazer dados que demonstram a política de pessoal aplicada pelo Governo Municipal. Colecionei abaixo uma tabela que apresenta o percentual de gastos com pessoal ativo nas áreas de saúde e educação, visto que são elas funções do Estado essenciais e preeminentes:

Função de Governo	Despesa Total Liquidada	Despesa com Pessoal	Percentual da Despesa com Pessoal em relação a Despesa Total da Função
12 - Educação	4.535.827,55	3.529.951,51	78%
10 - Saúde	5.098.835,70	2.639.645,77	52%
Total	9.634.663,25	6.169.597,28	64%

Fonte: Sistema APLIC. Informes Mensais: Despesas > Despesa por Função/Subfunção.

RCL	17.979.650,47
% da Despesa com pessoal das funções 12 e 10 em relação a RCL	34,31%

6. Nota-se que as despesas com pessoal ativo, relativas as funções essenciais de governo, equivalem à **34,31%** da RCL, ou seja, considerando que o limite máximo com gastos com pessoal do município é de 54%, é possível concluir que o Poder Executivo Municipal aplicou só nas funções de educação e saúde mais de 63% do limite máximo de despesas total com pessoal.
7. Esse resultado não tem o condão de influenciar a análise do mérito, porém ao meu ver, é importante analisar a execução das políticas públicas, para identificar quais são as prioridades do governo municipal.
8. Contextualizar os fatos ao aplicar o ordenamento jurídico vigente é o que chamamos de *razoabilidade*. Este Tribunal de Contas ao aplicar as normas de Responsabilidade Fiscal não pode realizar uma mera subsunção do fato a um artigo da lei, pelo contrário, a aplicação da lei vigente deve ser a mais adequada ao caso concreto visando garantir o interesse social, o que significa dizer que existem fatos que se amoldam a antijuridicidade, todavia, em determinadas circunstancias não é possível exigir cumprimento da lei, ou, analisando as situações fáticas é justificável o



descumprimento da lei.

9. Conforme apresentado pelos demonstrativos fiscais, é possível concluir, inequivocamente, que a irregularidade ensejadora de emissão de Parecer Contrário pela Relatora restou configurada, relativa ao descumprimento do limite máximo de 54% do artigo 20, inciso III, “b”, da LRF, de modo que a **manutenção** do achado é medida que se impõem.
10. Valendo-se da razoabilidade como método interpretativo das normas, nesse caso, considerando as circunstâncias é possível desconsiderá-la para emissão de Parecer Contrário, considerando o grau do impacto que ocasionou ao equilíbrio das contas públicas.
11. Dito isso, passo a expor fatos que considero relevantes para conclusão do mérito dessas contas anuais de governo do Município de Barão do Melgaço.
12. Alinho-me ao Voto Revisor, proferido pelo Conselheiro Guilherme Maluf, no sentido de considerar o Decreto nº 52/2017, uma medida que representa uma política de contingenciamento, que representa o empenho do Governo Municipal para readequar os gastos com pessoal ao limite legal.
13. Além disso, no contexto das contas anuais de governo do exercício de 2018, inexistem outras ocorrências que possam evidenciar o comprometimento do equilíbrio fiscal e orçamentário; o descumprimento dos comandos constitucionais e legais relativos aos repasses para o Poder Legislativo, e aos investimentos na saúde, educação e remuneração.
14. Desse modo, com fundamento no art. 59, III da LRF, recomendo à Câmara Municipal que determine ao Poder Executivo, a adoção das providências legais previstas no art. 169 da Constituição Federal e no art. 23 da LRF, sem prejuízo das medidas do art. 22 da LRF, no sentido de reduzir os seus gastos com pessoal ao limite máximo de 54%



estabelecido no art. 20, III, “b”, da LRF.

15. Além disso, é relevante destacar outra causa que contribuiu para que o Município de Barão de Melgaço ultrapassasse o limite máximo de despesa total com pessoal: o reenquadramento salarial de servidores públicos no final de 2014 (artigo 19 da Lei 462/2014 e artigo 79 da Lei 07/2014), o que ocasionou um aumento excessivo da folha salarial, vez que os rendimentos dos servidores quase triplicaram em relação ao salário que auferiam anteriormente.
16. Ao meu ver, esse foi um fator preponderante para o excesso do limite de despesa com pessoal, visto que os aumentos de subsídio oneram gradualmente o orçamento do Município mediante implantação de reenquadramento por tempo de serviço.
17. Com efeito, os aumentos de subsídios progressivos concedidos aos servidores públicos resultou em um aumento substantivo das despesas com pessoal do Poder Executivo.
18. Nesse sentido, a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro (Lei Federal nº 13.655/2018) preleciona a respeito de que as circunstâncias fáticas devem ser consideradas ao avaliar a conduta do gestor, conforme dispõe o artigo 22:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

19. Este dispositivo determina que não deve ser observada apenas a literalidade das regras que o administrador tenha eventualmente violado, mas também as dificuldades práticas que ele enfrentou e que possam justificar esse descumprimento.
20. Sendo assim, considero em razão das premissas acima expostas e avaliando a realidade fática que o Chefe do Poder Executivo Municipal assumiu, entendo que a



- emissão de Parecer Prévio Contrário seria uma consequência desarrazoada e desproporcional, na medida em que mesmo implementando medidas de austeridade com o viés de reduzir os gastos com pessoal, mostra que não seria possível um resultado favorável.
21. Advirto que, cabe ao atual Governo Municipal adotar medidas eficientes de austeridade com a finalidade de reduzir os gastos com despesas de pessoal do Poder Executivo aos limites estabelecidos pelo artigo 20, III, “b”, da LRF, e que se abstenha de adotar medidas que implicam no aumento de despesa com pessoal, ressaltando que essas vedações devem vigorar enquanto perdurar o valor que supera o limite, nos termos dos artigos 20 a 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Resolução Normativa 4/2011 – TCE/MT.
 22. **O segundo ponto**, tem relação com a contabilização das despesas com pessoal do Município de Barão de Melgaço, exercício 2018, isso porque foram acrescidos ao total pela Auditoria Técnica deste Tribunal pagamentos para terceirização de serviços de consultoria contábil e patrimonial no valor de R\$ 143mil, e de serviços médicos no montante de R\$ 317.900,00.
 23. Tais serviços foram contabilizadas na rubrica **outras despesas com pessoal** pela Secex Receita e Governo, sob o argumento de que essas se adequam ao conceito de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos.
 24. Nota-se que a Secex contabilizou as despesas com terceirizado como se fosse Outras Despesas de Pessoal (LRF, artigo 18, §1º). Acontece que, somente será aplicada essa regra para a contratação de serviços de terceiros com pessoas jurídicas que caracterizam substituição de servidores e empregados públicos.
 25. Considera-se **substituição de servidor ou empregado público** aquela transferência de atividade antes desempenhada por servidores ou empregados públicos para a



- iniciativa privada, consistindo como requisito a existência do cargo na estrutura do ente.
26. Sendo assim, de acordo com o ordenamento jurídico pátrio as despesas com terceirização de mão-de-obra apenas deverão ser contabilizadas como outras despesas com pessoal se os serviços terceirizados referirem-se às atividades-fim do órgão, consubstanciando substituição de servidor ou empregados públicos, ao contrário de atividade-meio (não exclusivas do Estados).
27. Portanto, as atividades públicas que não demandam poder de império, porém, são fundamentais para a eficiência da prestação da necessidade pública podem ser distribuídos à sociedade em forma de lucro, como por exemplo os que são realizados pelos médicos e contadores de maneira complementar.
28. Conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esses serviços não privativos do Estado podem ter a participação de instituições privadas desde que em caráter complementar, cabendo apenas a transferência da execução, como a realização de exames.
29. Portanto, no tocante ao acréscimo das despesas com serviços contábeis, peço vênias para divergir desse entendimento. Isso porque, ainda que concorde com a Secex e com o Voto Condutor no que concerne as despesas com prestadores de serviços que indiquem substituição de servidor, ou, aquelas previstas no PCCS devem ser consideradas na soma do limite da DTP, vis a vis as conclusões apresentadas por si só, não tem o condão de incluir tais despesas ao cálculo do limite, uma vez que se tratam de pagamento por prestação de serviços atinentes a atividades que podem ser executadas por iniciativa privada, desde que em caráter complementar.
30. Digo isso, compreendo que os serviços contábeis que tratam essas despesas podem ser executados por prestadores de serviços em caráter complementar, vez que se tratam de serviços específicos que não substituem as atribuições do servidor efetivo.

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. - 16. ed. - São Paulo: Atlas, 2003, págs. 419- 421.



31. Outra razão, diga-se de passagem, no exercício financeiro em exame houveram dois contadores nomeados que exerceram as atividades inerentes ao cargo existente no quadro de pessoal, consoante as folhas de pagamento apresentadas nos memoriais, de modo que as atividades executadas pelos prestadores de serviços são de caráter complementar.
32. Desta forma, **compreendo que o valor de R\$ 143.500,00 acrescido pela Equipe Técnica, deve ser deduzido da despesa com pessoal**, por não se enquadrarem no conceito de “substituição de servidor” estabelecido pelo §1º do artigo 18, na medida em que essas despesas foram pagas para prestadores de serviços contábeis que complementam as atividades inerentes ao cargo de contador efetivo.
33. Já com relação às despesas com serviços médicos acrescidas pela Equipe Técnica, acompanho a Relatora, uma vez que os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de se substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, amoldam-se ao disposto no art. 18, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, **devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal**.
34. Por outro lado, após a análise dos memoriais a mim apresentados, vislumbrei que, de fato, foram registradas irregularmente no elemento de despesa 3.1.90.11, pagamento de férias e 1/3 de férias pagas em rescisão de contrato, contudo tais despesas têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da DTP, conforme a Resolução de Consulta nº 21/2018-TP.

	Secex	Relator	Vistas
1 - DESPESA BRUTA COM PESSOAL (Natureza de Despesa de Pessoal e Encargos Sociais)	10.691.844,65	10.691.844,65	10.691.844,65
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	8.182.596,47	8.182.596,47	8.182.596,47



Obrigações patronais	1.798.483,51	1.798.483,51	1.798.483,51
Benefícios Previdenciários	112.891,79	112.891,79	112.891,79
Aposentadorias, reserva remunerada e reformas	437.261,39	437.261,39	437.261,39
Pensões do RPPS e do militar	160.611,49	160.611,49	160.611,49
2 - DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF)	710.764,67	710.764,67	866.764,16
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	710.764,67	710.764,67	710.764,67
Proporcional de Férias - Rescisão			117.867,32
1/3 de Férias - Rescisão			38.132,17
3 - DESPESA ACRESCIDOS PELA EQUIPE TÉCNICA	461.400,00	444.400,00	300.900,00
Prestação de Serviços Médicos	317.900,00	300.900,00	300.900,00
Prestação de Serviços Contábeis	143.500,00	143.500,00	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL DTP (1-2+3) (Com IRRF)	10.442.479,98	10.425.479,98	10.125.980,49
RCL (com IRRF)	17.979.650,47		
Percentual DTP (Poder Executivo) (com IRRF)	58,07%	57,98%	56,32%

CALCULO COM A METODOLOGIA RES. CONSULTA TCE/MT Nº 29/2016			
	Secex	Relator	Vistas
RCL (sem IRRF)	17.768.331,18		
DTP (sem IRRF)	10.231.160,69	10.214.160,69	9.914.661,20
Percentual DTP (Poder Executivo) sem o IRRF	57,58%	57,49%	55,80%

35. Assim, denota-se que mesmo com as alterações o Município de Barão de Melgaço apresentou o percentual **de 55,80%**, ultrapassando, portanto, 1,80% do limite máximo permitido pela LRF, razão pela qual mantenho a irregularidade.
36. Contudo, com base no contexto fático apresentado, considerando as causas e as consequenciais práticas, entendo que seria totalmente desarrazoado e desproporcional exigir que obtivesse resultados favoráveis em tão pouco tempo e em descompasso da realidade econômica do país.
37. Por último, observei que nos dois quadrimestres do exercício de 2019 o Município de



Barão de Melgaço apresentou resultado positivo no 1º quadrimestre o percentual equivalente à **52,67%**, e no 2º quadrimestre o percentual de **51,73%**, o que significa dizer que foi empregada uma política de contingenciamento de gastos efetiva que deve ser levada em consideração

38. Por essas razões, com fulcro nos artigos com fulcro nos artigos 31, § 1º e 2º da Constituição Federal, 210, I, da Constituição Estadual, 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, 29, I e 176, § 3º, do Regimento Interno e 5º, § 1º, da Resolução Normativa nº 10/2008 deste Tribunal de Contas, **acolho** em parte o Parecer do Ministério Público de Contas, e **VOTO** com o Conselheiro Revisor, considerando a realidade fática do caso concreto, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Barão de Melgaço**, do exercício de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Elvio de Souza Queiroz.

39. **É como voto.**

(assinatura digital)
MOISES MACIEL
Conselheiro Interino