



PROCESSO	:	8883-8/2019
ASSUNTO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2019
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE DO NORTE
GESTOR	:	DANIEL ROSA DO LAGO
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA
REVISOR	:	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

VOTO-VISTA

1. Solicitei e obtive vistas destes autos para melhor avaliar o encaminhamento do mérito das contas anuais de governo do Município de Porto Alegre do Norte, referentes ao exercício de 2019, cuja deliberação por parte do Relator, Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, foi no sentido de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das respectivas contas, em razão, principalmente, das ocorrências de: gastos com pessoal do Poder Executivo correspondentes a 54,77% da RCL, acima do limite máximo de 54% fixado na LRF (irregularidade 1 - AA 04); repasse do duodécimo ao Poder Legislativo após o prazo constitucional no mês de abril/2019 (irregularidade 2 – AA 05).
2. Frente a esse contexto, tem-se que o ponto central a ser dirimido consiste em verificar se existem ou não circunstâncias que possam atenuar a gravidade das referidas irregularidades ou até mesmo implicar nos seus afastamentos, e, em não restando constatadas causas atenuantes e de descaracterização do fato tido por ilegal/irregular, avaliar se as irregularidades mantidas são ou não capazes de, por si só, conduzirem a emissão de parecer prévio contrário a essas contas de governo.
3. Pois bem.
4. Com relação à irregularidade 1 (AA 04), consta do Relatório Preliminar de Auditoria, que os **gastos com pessoal do Poder Executivo** totalizaram **R\$ 18.511.470,75**, correspondente à **55,08%** da RCL de **R\$ 33.603.703,11**, **acima do limite máximo de 54% fixado para tanto no art. 20, III, “b”, da LRF.**
5. Em suas razões de decidir, procedeu acertadamente o Conselheiro Relator (fls. 11/12 - doc. digital 106588/2021) ao se excluir do cômputo dos gastos com pessoal, pagamentos de despesas não enquadradas nesta categoria no valor de R\$



20.000,00 (contribuição para a Associação dos Municípios do Araguaia), assim como o custeio de verbas rescisórias decorrentes de encerramento de vínculos de contrato de trabalho, no montante de R\$ 83.765,14, haja vista serem de natureza indenizatória, nos termos do inciso I, do § 1º do art. 19 da LRF¹, e da Resolução de Consulta 21/2018-TCE/MT².

6. Contudo, observa-se que não constou da apreciação do Conselheiro Relator, apuração minudente quanto às contratações de mão de obra terceirizada no montante de R\$ 541.495,88, para que pudesse, então, revelar de maneira categórica, a ocorrência de substituição ilegal de profissionais cujas atividades são inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos e salários da Administração Municipal, de maneira a evidenciar obrigatoriedade de inclusão de tais despesas no cálculo do total dos gastos com pessoal, de acordo com o teor das Resoluções de Consulta 02/2013, 14/2013 e 16/2013, deste Tribunal.

Zelador	R\$ 172.328,97
Atendente	R\$ 14.068,00
Ágile Informática	R\$ 64.300,00
I.X de Lima - EPP	R\$ 117.000,00
Vigilante	R\$ 62.938,36
Merendeira	R\$ 27.810,74
Recepcionista	R\$ 20.013,91
Serviços Gerais	R\$ 63.035,90
Total	R\$ 541.495,88

7. Assim, o Conselheiro Relator ao manter o valor de R\$ 541.495,88, no cálculo das despesas com pessoal do Poder Executivo, concluiu que estas totalizaram R\$ 18.407.705,61, correspondente a 54,77 % da Receita Corrente Líquida, acima do Limite Máximo de 54% estabelecido no art. 20, inc. III, "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal.
8. Ainda que ao tempo da deliberação dessas contas de governo na sessão plenária de 11/05/2021, tenha o Conselheiro Relator concordado com a manifestação do

1 LRF - Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

2 (...) d) As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc. têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal. (RESOLUÇÃO DE CONSULTA 21/2018-TCE/MT).



Procurador de Contas, Alisson Carvalho de Alencar, no Parecer-Vista 1649/2021, no sentido de que os valores de R\$ 22.000,00 e R\$ 117.000,00, referentes à despesas, respectivamente, com verbas indenizatórias pagas aos agentes comunitários de saúde e contratação de serviços da empresa I.X de Lima -EPP, deveriam ser excluídos da apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo, passando estas a totalizar o montante R\$ 18.268.704,61, equivalente à 54,36% da RCL, certo é que outros gastos, a saber, com contratações de vigilante, de recepcionista, de merendeira, de serviços gerais, de zelador, de atendente, do profissional Welber Ricardo de Arruda e da empresas Ágili Informática Ltda., teriam, também, ser deduzidos do respectivo cálculo, visto que não caracterizadores como custeio de terceirização ilícita.

9. Em vista disso, ponto que não se pode considerar como ilegal todas as despesas com terceirização, sem verificar se as atividades desenvolvidas pelos contratados são ou não de natureza acessória, instrumental e complementar àquelas típicas da Administração Municipal.
10. Para se evidenciar a ocorrência de substituição ilegal de profissionais cujas atividades sejam inerentes às de categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos, Carreiras e Salários do Município, não basta simplesmente sustentar, a exemplo do que restou alinhavado nas razões de decidir do Conselheiro Relator (fls. 11/12 – doc. digital 106588/2021), a partir dos apontamentos da equipe técnica no Relatório Preliminar de Auditoria, que os profissionais terceirizados exercem funções análogas as dos integrantes do quadro permanente da Administração Municipal, sem que se demonstre, categoricamente, que os contratados estão ocupando cargos de provimento de servidores efetivos nomeados para os mesmos ou exercendo exclusivamente atividades que são próprias destes.
11. Na auditoria da SECEX de Receita e Governo, não há um detalhamento da situação dos cargos de vigilante, merendeira, recepcionista e serviços gerais existentes no Plano Cargos, Carreiras e Salários do Município, de maneira a evidenciar o quantitativo deles e se terceirizados estariam ou não ocupando todos, o que inviabiliza a presunção da ocorrência de terceirização ilícita, posto que da apuração poderia advir a constatação de que em sendo aqueles cargos providos por servidores efetivos e em quantidade insubsistente para atender a demanda atual da Administração Municipal, se revelaria imprescindível para suplementar as atividades



das respectivas de categorias funcionais, a contratação de mão-de-obra terceirizada.

12. Entendo que o fato de terem sido contratados profissionais para desempenharem funções análogas aos dos cargos de vigilante, merendeira, recepcionista e serviços gerais previstos no Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Prefeitura, diga-se de passagem, criado pela Lei 307/1998, por si só, não se mostra suficiente para afirmar a ocorrência de terceirização ilícita, até porque as atividades realizadas pelos terceirizados, do que está demonstrado nos autos, são de natureza instrumental, assessoria e complementar àquelas desenvolvidas no âmbito da Administração Municipal.
13. Não obstante isso, acentuo que restou consignado nas razões de decidir do Conselheiro Relator, que as despesas com contratações de zelador (R\$ 172.328,97) e atendente (R\$ 14.068,00), não poderiam ser excluídas do cálculo dos gastos com pessoal, visto que apesar de as funções desempenhadas pelos respectivos profissionais não serem próprias de cargos do quadro permanente da Administração Municipal, se assemelhavam as dos de serviços gerais e de recepcionista do Plano de Cargos Carreiras e Salários da Administração Municipal, e, assim, deveriam ser consideradas como terceirizações ilícitas.
14. Tal conclusão, com a devida vênia, não se mostra plausível, porque para se chegar ao entendimento de que seriam ilícitas as contratações de zelador (R\$ 172.328,97) e de atendente (R\$ 14.068,00), comparou-se as atividades destes com as dos cargos de serviços gerais e de recepcionista do quadro permanente da Prefeitura, considerando apenas as suas descrições, sem, contudo, detalhar as atribuições específicas de cada um deles, a partir do verificado no PCSS e nos contratos de terceirização, para, então, se demonstrar a existência de identidade de funções dos profissionais contratados com os de categorias funcionais da Administração Municipal.
16. Na sequência, quanto aos serviços contratados da empresa AGILI – Informática Ltda, e do profissional Welber Ricardo de Arruda, no valor de R\$ 64.300,00, não há nos autos informação de que foram prestados em substituição ilegal de profissionais, cujas atividades seriam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo Plano de Cargos e Salários da Administração Municipal.



17. Assim como o verificado pelo Ministério Público de Contas no Parecer-Vista 1469/2021, em relação à contratação da empresa I.X de Lima – EPP, constata-se em relação às contratações da empresa AGILI – Informática Ltda, e de Welber Ricardo de Arruda, que se prestaram ao auxílio, instrumentalização e complementariedade de atividades finalísticas da Administração Municipal, realizadas por servidores do quadro permanente desta, responsáveis pela operacionalização e envio de dados, documentos e informes obrigatória eletronicamente a este Tribunal, via Sistema APLIC, inexistindo, portanto, razão para se cogitar tratarem de terceirização ilícita.
18. Ao se analisar as prescrições normativas aplicáveis ao assunto em tela, anoto que já se previa no Decreto-lei 200 do longínquo ano de 1967, mais especificamente no seu artigo 10, parágrafo 7º, que, *“para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos da execução”*
19. Tal dispositivo normativo ganhou contornos mais precisos com a regulamentação dada pelo Decreto 2.271/97, no qual se estabeleceu (artigo 1º, parágrafo 1º), que as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações deveriam ser, de preferência, objeto de execução indireta, previsão esta que, inclusive, constou da Lei 9632/1998.³
20. Por sua vez, o Decreto Federal 9.507/18, revogando o Decreto 2.271/97, frisa-se, não para desconstituir a previsão ali constante, mas sim aprimorá-la, lançou ainda mais clareza a temática da terceirização na administração direta, autarquias e fundações públicas e nas empresas estatais e subsidiárias.
21. Estabeleceu-se, então, no artigo 3º⁴ do Decreto 9.507/2018, vedação de execução

3 Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências.

4 Decreto 9507/2018 - Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;



indireta (terceirização) de determinados serviços na administração direta, autárquica e fundacional, dispondo, por outro lado, o parágrafo 1º⁵ do citado artigo, pela permissibilidade de os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios das mencionadas atividades (atividades-meio), poderem ser executados de forma indireta.

22. Conceber que as atividades de serviços gerais, vigilância, recepção, copeiragem, devam ser prestadas exclusivamente por servidores efetivos, não só é caminhar na contramão do processo de desburocratização e enxugamento da máquina pública, como também estar em desacordo com as diretrizes do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (9ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional⁶, que, além daquelas, considera, também, as atividades de informática, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, como de naturezas acessórias, instrumentais e complementares as da Administração Pública e que, portanto, devem ser excluídas do cálculo dos gastos com pessoal do Poder Executivo.
23. Mais uma vez ressalto, que a partir do que está demonstrado nos autos, os serviços contratados de vigilante, de recepcionista, de merendeira, de serviços gerais, de zelador, de atendente, do profissional Welber Ricardo de Arruda, e das empresas Ágili Informática Ltda. e I.X de Lima –EPP, se referiram a atividades instrumentais, acessórias e complementares àquelas realizadas pela Administração Municipal, não se afigurando as referidas contratações como terceirizações ilícitas.

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

5 Decreto 9507/2018 - Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do **caput** poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

6 Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (9ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional

“(…). 2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

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 não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários. Fonte: <http://www.contabilidade.ro.gov.br/data/uploads/2017/07/MDF-9a-Edicao.pdf>.



24. Tem-se, portanto, que ao se excluir o montante de R\$ 563.495,91, referentes às despesas com contratações de mão de obra terceirizada de R\$ 541.495,88 e as verbas indenizatórias pagas aos agentes comunitários de saúde de 22.000,00, dos gastos com pessoal, estes passam de **R\$ 18.407.705,61**, equivalente a **54,77%** da RCL, conforme restou consignado nas razões de decidir do Conselheiro Relator, para, agora, a partir da reanálise empreendida, R\$ **17.844.209,73**, correspondente a 53,10% da RCL, estando desse modo, abaixo do limite máximo de 54% fixado no art. 20, III, “b”, da LRF, a implicar por consequência, no afastamento da irregularidade 1 (AA 04).

RAZÕES DO VOTO CONSELHEIRO RELATOR	
Receita Corrente Líquida	R\$ 33.603.703,11
Despesa com Pessoal - DTP (Executivo)	R\$ 18.407.705,61
% DTP Executivo	54,77%
RAZÕES DO VOTO CONSELHEIRO REVISOR	
DESPESAS A SEREM EXCLUÍDAS	VALORES
Zelador	R\$ 172.328,97
Atendente	R\$ 14.068,00
Ágili Informática	R\$ 64.300,00
I.X de Lima - EPP	R\$ 117.000,00
Ajuda de custo - Agente Comunitário de Saúde	R\$ 22.000,00
Vigilante	R\$ 62.938,36
Merendeira	R\$ 27.810,74
Recepcionista	R\$ 20.013,91
Serviços Gerais	R\$ 63.035,90
Despesa com Pessoal - DTP (Executivo)	R\$ 17.844.209,73
% DTP Executivo	53,10%

25. E mais, mesmo que ao argumento de tratarem de atividades que estão inseridas em categorias funcionais do Plano de Cargos, Carreiras e Salários da Administração Municipal, as contratações de vigilante, de recepcionista, de merendeira e de serviços gerais, devam ser mantidas no cálculo dos gastos com pessoal, verifico que ao se excluir deste os custos das verbas indenizatórias pagas ao Agentes Comunitários de Saúde, e das contratações de zelador, de atendente, do profissional Welber Ricardo de Arruda, e das empresas Ágili Informática Ltda. e I.X de Lima – EPP, as despesas com pessoal totalizam o montante de R\$ **18.018.008,64**, equivalente a **53,62%** da RCL, ainda abaixo do patamar máximo de **54% fixado no art. 20, III, “b”, da LRF.**



RAZÕES DO VOTO CONSELHEIRO RELATOR	
Receita Corrente Líquida	R\$ 33.603.703,11
Despesa com Pessoal - DTP (Executivo)	R\$ 18.407.705,61
% DTP Executivo	54,77%
RAZÕES DO VOTO CONSELHEIRO REVISOR	
DESPESAS A SEREM EXCLUÍDAS	VALORES
Zelador	R\$ 172.328,97
Atendente	R\$ 14.068,00
Ágile Informática	R\$ 64.300,00
I.X de Lima - EPP	R\$ 117.000,00
Ajuda de custo - Agente Comunitário de Saúde	R\$ 22.000,00
Despesa com Pessoal - DTP (Executivo)	R\$ 18.018.008,64
% DTP Executivo	53,62%

26. Convém destacar por fim, que ao se analisar a série histórica 2016/2018, vê-se que não houve ocorrência de extrapolação do limite máximo estabelecido na LRF para despesas com pessoal do Poder Executivo.

Despesa com Pessoal - Executivo			
	2016	2017	2018
%DTP	44,03%	52,44%	45,73%

27. Quanto à irregularidade 2 (AA 05), ainda que o repasse da parcela duodecimal para o Poder Legislativo Municipal relativa ao mês de abril/2019, tenham sido realizada na data de 22/04/2019, após o vigésimo dia estabelecido na norma constitucional como marco temporal limite para tanto, é certo que a obrigação a ser implementada pelo Poder Executivo sequer restou descumprida, posto que seu vencimento se deu no referido mês em dia não útil – sábado -, prorrogando-se a exigibilidade de cumprimento da prestação obrigacional, para o primeiro dia útil subsequente, quando, então, foi regularmente adimplida.
28. Entendo desse modo, pela descaracterização do fato irregular apontado, afastando a irregularidade 2 (AA 05).
29. Importante pontuar, que o Ministério Público de Contas, tanto no Parecer 314/2021, quanto no Parecer-Vista 1649/2021, apesar de manifestar pela manutenção da irregularidade em questão, ponderou, entretanto, que a mesma, por si só, segundo os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não seria capaz de ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação dessas contas.



30. Do cenário global das referidas contas anuais de governo, em restando descaracterizadas as falhas constitutivas das irregularidade 1 (AA 04) e 2 (AA 05), e somado ao fato de que as demais irregularidades que restaram mantidas a partir da apreciação do Conselheiro Relator, com o que concordo, especialmente as 4 – DB 99, 5 – FB 02, 6 – FB 03, 7 – FB 13, 8 – FB 99, as quais, frisa-se, não provocaram o acúmulo de passivos financeiros para exercícios futuros a ponto de influenciar fortemente no volume da composição da dívida flutuante capaz de acarretar prejuízos para sustentabilidade fiscal do Município, assim como não prejudicaram a regularidade da execução do orçamento, e dos resultados financeiro e orçamentário, tem-se que a emissão parecer prévio favorável à aprovação dessas contas, é medida que se impõe.
31. Esse encaminhamento se justifica ainda, em razão da verificação do cumprimento dos limites e percentuais constitucionais e legais referentes aos repasses ao Poder Legislativo e investimentos na educação e na saúde, além da ocorrência de superávits orçamentário e financeiro.
32. Destaca-se, por conseguinte, que o Município possui liquidez para pagar suas dívidas circulantes (fornecedores, empréstimos e financiamentos a curto prazo, etc), apresentando, inclusive, dívida consolidada líquida dentro dos limites estabelecidos pela Resolução 40/2001 do Senado Federal, e observado o prescrito no art. 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, no que tange as operações de crédito.
33. Ante todo o exposto, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas no Parecer 1469/2021, do Procurador de Contas, Alisson Carvalho de Alencar, e, com fundamento no que dispõe o art. 31 da Constituição da República; o art. 210 da Constituição Estadual; o inc. I do art. 1º, e o art. 26, todos da Lei Complementar Estadual 269/2007, **VOTO** no sentido de emitir Parecer Prévio **Favorável à Aprovação** das contas anuais de governo da Prefeitura de **Porto Alegre do Norte**, exercício de 2019, gestão do **Sr. DANIEL ROSA DO LAGO**.
34. **VOTO** ainda, nos mesmos termos dos demais encaminhamentos do Conselheiro Relator na deliberação do mérito dessas contas de governo com relação às irregularidades 4– DB 99, 5 – FB 02, 6 – FB 03, 7 – FB 13, 8 – FB 99.



35. É como voto.

Cuiabá/MT, 12 de maio de 2021.

(assinatura digital)

Conselheiro VALTER ALBANO

Relator