

Processo: 1024351
Natureza: RECURSO ORDINÁRIO
Recorrente: Janilson Pereira Santos
Procedência: Câmara Municipal de Cachoeira de Pajeú
Processo Principal: Prestação de Contas do Legislativo Municipal n. 836307
Apenso: Embargos de Declaração n. 1015531
Procuradores: Júlio Firmino da Rocha Filho, OAB/MG 96648; e Tiago Gaudereto Stringheta, OAB/MG 106373
MPTC: Sara Meinberg
RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020

RECURSO ORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. CÂMARA DE VEREADORES. DESPESA COM PESSOAL. FOLHA DE PAGAMENTO. LIMITE CONSTITUCIONAL. EXECUÇÃO INDIRETA DE SERVIÇOS PÚBLICOS. TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA. DESPESA NÃO INTEGRA GASTOS COM PESSOAL. REGULARIDADE DAS CONTAS. PROVIMENTO.

1. A execução indireta de serviços públicos é uma alternativa para as atividades que não compreendam parcela do poder estatal, com destaque para as funções para as quais há vedação, notadamente as 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.
2. Restando reconhecida a licitude na execução indireta dos serviços de consultoria contratados e, ainda, a ausência de elementos mínimos suficientes para indicar que a contratação substituiu servidor ou empregado público, tem-se que o custo correspondente ao serviço de consultoria deve ser classificado no grupo de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, no elemento de despesa 35 – Serviços de Consultoria, sem integrar o cômputo de gastos com pessoal.
3. Dá-se provimento ao recurso ordinário para excluir dos gastos com pessoal a despesa referente à contratação de assessoria jurídica e contábil e, conseqüentemente, julgar regulares as contas prestadas pelo chefe do Poder Legislativo, com fulcro no art. 48, I, da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 250, I, do Regimento Interno.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas pelo Relator, que encampou o voto-vista do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, em:

- D) conhecer do presente recurso ordinário interposto por Janilson Pereira Santos, Presidente da Câmara Municipal de Cachoeira do Pajeú no exercício de 2009, com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG;

- II) dar provimento do presente recurso ordinário, excluindo dos gastos com pessoal a despesa referente à contratação de assessoria jurídica e contábil e, conseqüentemente, com fulcro no art. 48, I, da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 250, I, do Regimento Interno, julgar regular a prestação de contas anual do Senhor Janilson Pereira Santos, chefe do Poder Legislativo de Cachoeira do Pajeú, relativa ao exercício financeiro de 2009;
- III) determinar a intimação do recorrente e de seus procuradores;
- IV) determinar o arquivamento dos autos, nos termos do art. 176, I, regimental, transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Sebastião Helvecio, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de agosto de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

DURVAL ÂNGELO
Relator

(assinado digitalmente)



NOTAS TAQUIGRÁFICAS
TRIBUNAL PLENO – 10/6/2020

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Recurso Ordinário interposto por Janilson Pereira Santos, Presidente da Câmara Municipal de Cachoeira do Pajeú no exercício de 2009, em face da decisão prolatada pela Segunda Câmara, na sessão do dia 09/07/2015, nos autos do Processo n.º 836.307, referente à Prestação de Contas do Legislativo Municipal daquele exercício, cujo acórdão foi exarado nos seguintes termos, fl. 86 daqueles autos:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **(I)** julgar irregulares as contas, conforme o disposto na alínea c do inciso III do art. 250 do Regimento Interno, haja vista que o Poder Legislativo gastou mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio de seus Vereadores, infringindo, assim o disposto no §1º do art. 29-A da Constituição da República; **(II)** determinar ao responsável pela Prestação de Contas que observe o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da Constituição da República, de forma a evitar que ocorram falhas futuras e reincidência em erros que contrariam as normas legais; **(III)** determinar, ainda, a intimação do responsável, observando-se a forma prevista no inciso I do §1º do art. 166 do Regimento Interno; **(IV)** registrar também que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias; e, **(V)** determinar, por fim, que cumpridas as providências cabíveis, sejam arquivados os autos, consoante o disposto no inciso I do art. 176 do Regimento Interno.

A ementa do acórdão foi exarada nos seguintes termos, fl. 84 daqueles autos:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. LEGISLATIVO MUNICIPAL. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADES-FIM. GASTO SUPERIOR DE SETENTA POR CENTO DE SUA RECEITA COM FOLHA DE PAGAMENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DETERMINAÇÃO.

1. As despesas referentes aos contratos de prestação de serviços para realização de atividades-fim da Câmara, quais sejam serviços de assessoria contábil e jurídica, caracterizam terceirização que substitui servidor ou empregado público, devendo as despesas integrar os gastos com pessoal, nos termos do §1º do art. 18 da LC n. 101/2000.
2. Determinado ao responsável que observe o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 169 da Constituição da República, de forma a evitar que ocorram falhas futuras e reincidência em erros que contrariam as normas legais

Após oposição dos Embargos de Declaração n.º 1.015.531, que não foram acolhidos por não ter sido comprovada omissão, contradição ou obscuridade na decisão recorrida, o recorrente interpôs o presente recurso ordinário, alegando, em síntese: que, apesar de não ignorar os termos do § 1º, do art. 18 da LRF, segundo o qual os valores dos contratos relativos à terceirização de mão de obra, quando referentes à substituição de servidores e empregados públicos, devem entrar no cômputo das despesas com pessoal, entendia que, no caso dos autos, os serviços de consultoria contábil e jurídico que foram computados como despesa com pessoal no acórdão recorrido, deveriam ser decotados, pois não se enquadravam como atividade fim da Câmara

Municipal, dando a entender que não se referiam a atribuições de cargos previstos no Plano de Cargos e Salários da Câmara, na medida em que este não constava dos autos.

Requer, ao final, que seu recurso seja conhecido e julgado procedente para excluir dos gastos de pessoal as despesas com a contratação de assessoria contábil e jurídica e, conseqüentemente, aprovar suas contas.

A Unidade Técnica, em sua manifestação de fls. 53 a 55, entende que as alegações do recorrente são insuficientes para reformar a decisão recorrida.

O Ministério Público, em parecer às fls. 16 f/v, corrobora o entendimento da Unidade Técnica, incorporando seus fundamentos, e opina pelo conhecimento do recurso e por seu não provimento, mantendo-se a decisão recorrida.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Preliminar de admissibilidade

Sendo a parte é legítima, o recurso próprio e tempestivo e, ainda, não sendo renovação de recurso anterior, consoante se extrai de certidão passada pela Secretaria do Pleno à fl. 8, com fundamento no disposto nos arts. 325, I, 334 e 335 do RITCMG, conheço do presente recurso ordinário.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Conheço.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

ADMITIDO O RECURSO.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Mérito

De acordo com o relatório inicial apresentado pela Unidade Técnica no Processo de Prestação de Contas do Legislativo Municipal n.º 836.307, fl. 24, os gastos da Câmara Municipal com a folha de pagamento, no exercício de 2009, representaram 78,46% de sua receita, configurando-se infração ao §1º, do art. 29-A da Constituição da República:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior

(...)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (grifei)

A defesa, naqueles autos, fls. 45 e 46, alegou que havia ocorrido um erro na classificação contábil das despesas relativas à contratação de consultoria jurídica e contábil, no valor total de R\$ 43.800,00 (quarenta e três mil e oitocentos reais), que deveriam ter sido contabilizadas no elemento de despesa 33.90.35 e não no elemento de despesa 31.90.34, e, com isso, excluídas do total de gasto com pessoal, o que reduziria os gastos com folha de pagamento para 68,46%, saneando a irregularidade apontada.

Apresentou, como prova, às fls. 49 a 73, cópias das notas de empenho relativas aos serviços de consultoria jurídica e contábil que citara.

Justamente em razão das notas de empenho apresentadas é que se entendeu, no acórdão recorrido, que aqueles serviços de consultoria jurídica e contábil não possuíam natureza de serviços eventuais ou extraordinários, revestindo-se de características que os enquadram na hipótese do § 1º, do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal: *“os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”*. É o que se extrai de excerto do voto condutor do acórdão, fl. 85v daqueles autos, que reproduzo:

Considerando todo o exposto e, tendo em vista que a defesa apresentada não trouxe elementos suficientes para sanar a irregularidade apontada;

Considerando que as notas de empenho juntadas aos autos demonstram que os serviços de assessoria contábil e jurídica foram prestados durante todo o exercício de 2009, evidenciando que os serviços executados pelos contratados são permanentes, rotineiros e não excepcionais, o que configura a terceirização de atividades-fim da Câmara, não acolho o entendimento do Órgão Técnico, no exame de defesa à fl. 76, acerca da exclusão, do gasto com folha de pagamento da Câmara, das despesas decorrentes da contratação de prestação de serviços de assessoria contábil e jurídica, no montante de R\$43.800,00, permanecendo, assim, o dispêndio com folha de pagamento no valor de R\$343.595,17, correspondente ao percentual de 78,46% da receita da Câmara (R\$437.916,36), apurado na análise inicial à fl. 24.

Assim, voto pela irregularidade das contas, conforme o disposto na alínea *c* do inciso III do art. 250 do Regimento Interno, haja vista que o Poder Legislativo gastou mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio de seus Vereadores, infringindo, assim o disposto no §1º do art. 29-A da Constituição da República. **(grifei)**

O voto condutor do acórdão recorrido se valeu, como fundamento, da Consulta n.º 748.042 que, por sua vez, trouxe as orientações constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais, disponível

no endereço eletrônico www.tesouro.fazenda.gov.br, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional e aprovado pela Portaria STN nº 462/2009, que teve por objetivo auxiliar os órgãos públicos a especificarem de forma correta suas despesas no Relatório de Gestão Fiscal previsto no art. 55, I da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientando e explicando o que são despesas com pessoal e quais delas serão desconsideradas para fins de cálculo dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 do mesmo diploma legal. Eis o trecho do manual que integrou o voto condutor do acórdão, fls. 85 f/v:

Por fim, definindo o que seriam "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização" — expressão contida no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n.º 101/00 — o Manual de Demonstrativo Fiscal estabelece que essas são:

os valores das outras despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, relativas à mão-de-obra constante dos contratos de terceirização que esteja empregada em atividades-fim da instituição, ou seja atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de natureza de despesa 1 — Pessoal e Encargos Sociais, elemento de despesa 34 — Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego. A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou 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 sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego, como, por exemplo, estagiários.

(...)

As despesas com empresas de consultoria devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa "Outras Despesas Correntes", no elemento de despesa "35 — Serviços de Consultorias", portanto, não integrante das despesas com pessoal. No entanto, deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público. Nestes casos, tal despesa deverá compor a despesa bruta com pessoal e ser regularmente registrada no elemento de despesa 34 — Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. (grifos no original)

Tanto a decisão recorrida, quanto o recorrente, têm, no referido Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, seu principal fundamento.

No caso da decisão recorrida, o ponto observado foi a parte final do trecho transcrito do manual, quando ressalva que *“deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público”*, caso em que a despesa deveria ser contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, no elemento de despesa 34.

Com este fundamento e mediante a análise das provas constantes dos autos, quais sejam, as notas de empenho juntadas pela defesa no processo principal, chegou-se ao entendimento, no

acórdão recorrido, que, efetivamente, os serviços de consultoria jurídica e contábil ali referidos configuravam terceirização de atividade-fim da Câmara, e, portanto, estavam corretamente classificados no elemento de despesa 34, mantendo-se a irregularidade inicialmente apontada no relatório técnico por inobservância do limite constitucional de 70% da receita para os gastos com a folha de pagamento.

Já, o fundamento ora apresentado pelo recorrente se baseia na alínea “b” do trecho transcrito do citado manual, que diz que não serão considerados como despesa com pessoal as terceirizações destinadas à execução indireta de atividades que *“não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por planos de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou sejam relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente”*, o que levaria à reclassificação da despesa consoante disposto na regra geral exposta na parte final da mesma transcrição, quando diz que *“as despesas com empresas de consultoria devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa ‘Outras Despesas Correntes’, no elemento de despesa ‘35 – Serviços de Consultorias’, portanto, não integrantes das despesas com pessoal”*, e à revisão do percentual de gasto com folha de pagamento da Câmara em nível inferior ao limite constitucional de 70%, com a consequente aprovação de suas contas.

As provas dos autos convergem para a tese constante do acórdão recorrido, senão vejamos:

- 1) As notas de empenho referentes à contratação de consultoria contábil através da empresa Públicos Contabilidade e Sistemas, fls. 50 a 61, apresentam empenho global, no mês de janeiro de 2009, no valor de R\$ 20.800,00 (vinte mil e oitocentos reais) e pagamentos mensais de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) por onze meses com mais um pagamento de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) no mês de novembro, fl. 60, evidenciando a permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido. No caso, é possível, até mesmo, uma comparação com doze parcelas fixas de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) que equivaleriam ao salário de um servidor que desempenhasse as mesmas atividades, acrescidos de mais uma parcela de igual valor que corresponderia ao décimo terceiro salário;
- 2) À fl. 62, há uma nota de empenho relativa à contratação de consultoria jurídica por meio de Ronaldo Lima Meireles, na qual se extrai que houve o empenho global no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e o pagamento, no mês de janeiro de 2009, de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), equivalentes a 1/12 do valor global empenhado, o que, a meu ver, também evidenciam, ao menos, a intenção de permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido, pois não há outras provas nos autos relativas a esta contratação, em especial quanto ao pagamento das outras onze parcelas já empenhadas. Entretanto, considerando o valor total de R\$ 43.800,00 (quarenta e três mil e oitocentos reais) ao qual o recorrente faz referência para o pagamento das consultorias, e os pagamentos de R\$ 20.800,00 (vinte mil e oitocentos reais) a Públicos Contabilidade e Sistemas e de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a Gisele Araújo Rodrigues, faltando R\$ 3.000,00 (três mil reais), é possível inferir que teria havido, também, o pagamento de mais uma parcela de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) no mês de fevereiro, e, em seguida, como se verá no item 3 próximo, já em março, houve a contratação de Gisele Araújo Rodrigues para os serviços de consultoria jurídica com a provável rescisão do contrato de Ronaldo Lima Meireles.
- 3) Pela contratação de Gisele Araújo Rodrigues para prestação de serviços de consultoria jurídica, foram apresentadas as notas de empenho de fls. 63 a 73, com o empenho global de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e pagamentos iguais, mensais e sucessivos no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), iniciados em março de 2009 e findos em dezembro do mesmo ano, evidenciando a permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido.

Por outro lado, o recorrente, apesar de buscar fundamento nas orientações do mesmo manual, ao dizer que: “*para que a despesa seja considerada como terceirização de atividade fim e, portanto, integrante do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, essa contratação deve ser para serviços abrangidos pelo respectivo plano de cargos e salários*” (grifo no original), limita-se a observar que o referido plano de cargos e salários não integra o conjunto probatório dos autos, e, portanto, não seria possível o entendimento de que os serviços de consultoria teriam sido contratados em substituição de servidor ou empregado público. É o que se extrai do trecho transcrito no início deste parágrafo em conjunto com o trecho que se segue, que compõe toda a argumentação sob o aspecto probatório, restringindo-se, o restante das alegações, a aspectos jurídicos, especialmente à referência à Consulta n.º 748.042:

Nesse aspecto não consta dos autos que os serviços de consultoria contábil e jurídica tenham sido contratados em substituição de cargos existentes na estrutura administrativa da Câmara Municipal de Cachoeira de Pajeú, dessa forma, não poderiam ser considerados como despesas de terceirização de atividade fim aptas a integrar o limite de gastos com pessoal.

Observa-se, das alegações do recorrente, que, sequer se afirma que os serviços de consultoria contratados não substituiriam serviços que integrassem o plano de cargos e salários, mas, apenas conjectura-se que, como o plano de cargos e salários não foi trazido aos autos, inexistiria provas nesse sentido.

Como visto, as provas dos autos convergem no sentido de afirmar a tese adotada no acórdão recorrido. A mera alegação de ausência do plano de cargos e salários nos autos não é suficiente para contrapor as provas trazidas pelas notas de empenho, onde, pelo pagamento de parcelas fixas e regulares, mês a mês, se evidencia que não se tratavam de serviços de natureza eventual ou extraordinária, mas, pelo contrário, de serviços com características de permanência, rotina e não excepcionalidade.

Ressalte-se que, além de o recorrente não afirmar que os serviços de consultoria contratados não substituem serviços constantes do plano de cargos e salários, declina da oportunidade de trazer aos autos o indigitado plano, o que, em conjunto com a documentação relativa aos contratos de consultoria em tela (contratos, serviços produzidos, etc.), poderia, eventualmente, comprovar sua tese.

Pelo exposto, diante da ausência de elementos que pudessem se contrapor às provas dos autos, nego provimento ao recurso para manter a decisão recorrida.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conheço do recurso, e, no mérito, nego provimento.

Intimem-se o recorrente e seus procuradores.

Transitado em julgado o *decisum* e findos os procedimentos pertinentes, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, I regimental.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

TRIBUNAL PLENO – 12/8/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de recurso ordinário interposto pelo Senhor Janilson Pereira Santos, presidente da Câmara Municipal de Cachoeira do Pajeú no exercício de 2009, em face da decisão prolatada pelo Colegiado da Segunda Câmara, nos autos da Prestação de Contas do Legislativo Municipal nº 836.307.

O acórdão vergastado julgou irregulares as contas relativas ao exercício de 2009, por considerar que o Poder Legislativo teria gastado mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio de seus vereadores, infringindo o disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição da República.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 10/06/20, o relator, conselheiro Durval Ângelo, após admissão do recurso, proferiu voto negando-lhe provimento.

Na sequência, após os conselheiros Wanderley Ávila e Sebastião Helvecio acompanharem o voto do relator, pedi vista dos autos para melhor análise do processo.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, o acórdão recorrido julgou irregulares as contas relativas ao exercício de 2009, apreciadas no Processo nº 836.307, por considerar que o Poder Legislativo de Cachoeira do Pajeú teria gastado mais de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluído o subsídio de seus vereadores, infringindo o disposto no § 1º do art. 29-A da Constituição da República.

Naquela oportunidade, considerou-se que os serviços de consultoria jurídica e contábil contratado pela Câmara Municipal, referiam-se à atividade-fim do órgão, razão pela qual deveriam ser exercidos por servidores efetivos, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição da República. Assim, por entender que a contratação caracterizou terceirização que substituiu servidor ou empregado público, as despesas a ela relacionadas deveriam integrar os gastos com pessoal, nos termos do § 1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Em suas razões recursais, o gestor alega conhecer o conteúdo do § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/00, contudo, argumenta que, “para que a despesa seja considerada como terceirização de atividade fim e, portanto, integrante do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, essa contratação deve ser para serviços abrangidos no respectivo plano de cargos e salários”.

Dando sequência ao seu raciocínio, pondera que não há nos autos informações de que os serviços de consultoria contábil e jurídica tenham sido contratados em substituição de cargos existentes na estrutura da Câmara Municipal e, dessa forma, não poderiam ser considerados como despesas de terceirização de atividade fim aptas a integrar o limite de gastos com pessoal.

O recorrente cita a Consulta nº 748.042, exarada por este Tribunal, para defender que as despesas com empresas de consultoria devem, em geral, ser classificadas no grupo de natureza “outras despesas correntes”, no elemento de despesa 35 – serviços de consultorias – portanto, não integrantes das “despesas com pessoal”.

Ao analisar as alegações apresentadas em sede recursal, o relator entendeu ser o caso de manter a decisão recorrida, sob o argumento de que os serviços contratados tinham características de permanência, rotina e não excepcionalidade, o que se extrai das notas de empenho que instruem o processo principal, nos seguintes termos:

As provas dos autos convergem para a tese constante do acórdão recorrido, senão vejamos:

- 4) As notas de empenho referentes à contratação de consultoria contábil através da empresa Públicos Contabilidade e Sistemas, fls. 50 a 61, apresentam empenho global, no mês de janeiro de 2009, no valor de R\$ 20.800,00 (vinte mil e oitocentos reais) e pagamentos mensais de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) por onze meses com mais um pagamento de R\$ 3.200,00 (três mil e duzentos reais) no mês de novembro, fl. 60, evidenciando a permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido. No caso, é possível, até mesmo, uma comparação com doze parcelas fixas de R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) que equivaleriam ao salário de um servidor que desempenhasse as mesmas atividades, acrescidos de mais uma parcela de igual valor que corresponderia ao décimo terceiro salário;
- 5) À fl. 62, há uma nota de empenho relativa à contratação de consultoria jurídica por meio de Ronaldo Lima Meireles, na qual se extrai que houve o empenho global no valor de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e o pagamento, no mês de janeiro de 2009, de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais), equivalentes a 1/12 do valor global empenhado, o que, a meu ver, também evidenciam, ao menos, a intenção de permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido, pois não há outras provas nos autos relativas a esta contratação, em especial quanto ao pagamento das outras onze parcelas já empenhadas. Entretanto, considerando o valor total de R\$ 43.800,00 (quarenta e três mil e oitocentos reais) ao qual o recorrente faz referência para o pagamento das consultorias, e os pagamentos de R\$ 20.800,00 (vinte mil e oitocentos reais) a Públicos Contabilidade e Sistemas e de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) a Gisele Araújo Rodrigues, faltando R\$ 3.000,00 (três mil reais), é possível inferir que teria havido, também, o pagamento de mais uma parcela de R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais) no mês de fevereiro, e, em seguida, como se verá no item 3 próximo, já em março, houve a contratação de Gisele Araújo Rodrigues para os serviços de consultoria jurídica com a provável rescisão do contrato de Ronaldo Lima Meireles.
- 6) Pela contratação de Gisele Araújo Rodrigues para prestação de serviços de consultoria jurídica, foram apresentadas as notas de empenho de fls. 63 a 73, com o empenho global de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) e pagamentos iguais, mensais e sucessivos no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), iniciados em março de 2009 e findos em

dezembro do mesmo ano, evidenciando a permanência, rotina e não excepcionalidade na prestação dos serviços, como observado no acórdão recorrido.

Além disso, o relator ressalta que o recorrente não afirma que os serviços de consultoria não teriam substituído aqueles inerentes aos servidores do plano de cargos e salários, limitando-se a conjecturar que inexistira provas nesse sentido nos autos.

Pois bem, verifica-se que a decisão recorrida, o recorrente e o relator do presente recurso ordinário valem-se da Consulta nº 748.042 para fundamentar suas razões. Referida consulta pautou-se nas orientações constantes no Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e aprovado pela Portaria STN nº 462/2009, para orientar acerca das despesas que são desconsideradas para fins de cálculo dos limites com despesa de pessoal.

Tanto a Consulta nº 748.042 quanto o acórdão recorrido citaram o seguinte excerto do manual editado pela STN:

(...) os valores das outras despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, relativas à mão-de-obra constante dos contratos de terceirização que esteja empregada (*sic*) em atividades-fim da instituição, ou seja atividades inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, classificáveis no grupo de natureza de despesa 1 — Pessoal e Encargos Sociais, elemento de despesa 34 — Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego. A LRF não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou 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.

O regime de prestação de serviço de limpeza urbana deve ser definido pela legislação local, atendidas as determinações constitucionais e legais. Se o regime de prestação de serviço for direto, as despesas de pessoal correspondentes deverão ser registradas nas linhas Pessoal Ativo ou Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. Se o ente, indevidamente, realizar contrato de prestação de serviços para substituir a execução direta, fica caracterizada a terceirização que substitui servidor ou empregado público e a despesa com pessoal deve ser registrada na linha Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF). Se o regime de prestação de serviço for de concessão ou permissão, a concessionária ou permissionária arcará com as despesas com pessoal, que não integrarão a despesa com pessoal do ente.

As despesas com empresas de consultoria devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa "Outras Despesas Correntes", no elemento de despesa "35 — Serviços de Consultorias", portanto, não integrante das despesas com pessoal. No entanto, deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público. Nestes casos, tal despesa deverá compor a despesa bruta com pessoal e ser regularmente registrada

no elemento de despesa 34 — Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

Não se pode olvidar, porém, que desde a prolação da decisão recorrida e da edição da portaria supracitada muitas alterações ocorreram na realidade da Administração Pública, destacando-se que, mais recentemente, adveio a alteração na disciplina normativa quanto ao tema pelas Leis nºs 13.429/17 e 13.467/17, que inovaram substancialmente a sistemática até então disciplinada pela Lei nº 6.019/74 e deram amparo legal à transferência pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução.

Na sequência, o Poder Executivo Federal editou o Decreto nº 9.507/18, que trata da “execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União”.

Por ocasião da deliberação da Consulta nº 1.024.677, o Plenário desta Corte reconheceu que, com a novel normatização, restou superada a ideia de que a terceirização se pauta pelas noções de atividade-fim ou atividade-meio, ou mesmo de atividades “materiais acessórias, instrumentais ou complementares”, mas que, dentro do novo cenário, que configura desenvolvimento de um fenômeno de descentralização e desconcentração que vem de longa data, é possível a terceirização de todas as atividades, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, que não detenham natureza típica de Estado e que não reflitam o seu poder de império. Para essas, segue prevalecendo a regra do concurso público, estabelecida no art. 37, II, da Constituição da República.

Ao final, restou assentada no parecer, com caráter normativo, a possibilidade de execução indireta das atividades da Administração direta, autárquica e fundacional que não configurem exercício de parcela do poder estatal, com a seguinte ementa:

CONSULTA. LEI Nº 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE A ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS.

(...)

2) As normas da Lei nº 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) 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. (...)¹

Recorde-se que esta tese, que supera a análise da terceirização sob a ótica da atividade-meio e atividade-fim e direciona o foco para o exercício de parcela do poder estatal, foi reforçada na Consulta nº 1.040.717², respondida na sessão plenária de 17/06/20.

Assim, entendo que o presente recurso ordinário deve ser avaliado a partir do alinhamento jurisprudencial estabelecido nessas oportunidades, de acordo com o contexto normativo atualmente vigente.

Com efeito, sob a nova ótica, a execução indireta de serviços públicos é uma alternativa para as atividades que não compreendam parcela do poder estatal, com destaque para as funções para as quais há vedação, notadamente as 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.

Nesse cenário, cumpre informar que, conforme alegado pelo recorrente, não consta nos autos documentos que demonstrem que a contratação da consultoria teria ocorrido para substituir servidores ou empregados públicos. Além da inexistência de documentação nos autos, em pesquisa realizada no sistema de Fiscalização de Atos de Pessoal (Fiscap), não foram encontrados elementos que demonstrassem a existência de categoria funcional abrangida pelo plano de cargos da Câmara Municipal de Cachoeira de Pajeú, para os cargos de contador e assessor jurídico.

Em pesquisa ao site do órgão foram encontradas as Resoluções nº 74/07 (que criou os cargos de provimento em comissão de assessor técnico legislativo, diretor-geral, recepcionista e secretária) e nº 04/12 (que criou os cargos em comissão de assessor jurídico e motorista).

Diante desses elementos, não me parece razoável supor que existissem, no âmbito do Poder Legislativo do município, cargos ou empregos públicos para exercer as funções para as quais foram contratadas as assessorias jurídica e contábil, sobretudo considerando que as pesquisas não demonstraram a criação de cargo de contador e o cargo em comissão de assessor jurídico foi criado em 2012, quando a prestação de contas refere-se ao exercício de 2009.

Desse modo, a contratação não estaria incluída na vedação à execução indireta, decorrente da existência de categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Importa destacar que a função de assessoria contábil não se reveste das demais características que impossibilitariam a terceirização, por não configurar atividade de natureza típica de Estado e não refletir o seu poder de império, sendo, portanto, plenamente passível de execução indireta.

No que se refere ao serviço de assessoramento jurídico, considero que não há impedimento, *a priori*, para a execução indireta no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal.

Há que se distinguir, neste ponto, a atividade jurídica contenciosa e consultiva demandada pelos municípios daquela exercida no âmbito da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal.

¹ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 1.024.677. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 04/12/19. Grifos aditados.

² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 1.040.717. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Sessão de 17/06/20.

Nestes últimos entes federativos, a advocacia pública foi incumbida a instituições com matriz constitucional, em cujas carreiras somente se ingressa mediante concurso público de provas e títulos, por força dos arts. 131, § 2º, e 132, *caput*, da Constituição da República.

A imposição de organização em carreira e do ingresso por concurso público, conquanto expressa para a União, Estados e Distrito Federal, não foi estendida aos municípios pelo texto constitucional, do que se infere que, para estes, não incide a mesma obrigação, estando a atividade de consultoria e assessoramento jurídico regida pelas mesmas normas que todas as demais funções exercidas na seara municipal.

Por essa razão, considero ser possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, nos moldes delineados no art. 3º do Decreto federal nº 9.507/18.

Restando, portanto, reconhecida a licitude na execução indireta dos serviços de consultoria contratados e, ainda, a ausência de elementos mínimos suficientes para indicar que a contratação substituiu servidor ou empregado público, entendo que o custo correspondente ao serviço de consultoria deve ser classificado no grupo de natureza de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, no elemento de despesa 35 – Serviços de Consultoria, sem integrar o cômputo de gastos com pessoal.

Desse modo, com a devida vênia, abro divergência e voto pelo provimento do presente recurso ordinário para excluir dos gastos com pessoal a despesa referente à contratação de assessoria jurídica e contábil e, conseqüentemente, julgar regulares as contas prestadas pelo Senhor Janilson Pereira Santos, chefe do Poder Legislativo de Cachoeira do Pajeú, no exercício de 2009.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, peço vênia ao relator para dele divergir e votar pelo provimento do presente recurso ordinário, excluindo dos gastos com pessoal a despesa referente à contratação de assessoria jurídica e contábil e, conseqüentemente, com fulcro no art. 48, I, da Lei Orgânica do Tribunal e no art. 250, I, do Regimento Interno, julgar regular a prestação de contas anual do Senhor Janilson Pereira Santos, chefe do Poder Legislativo de Cachoeira do Pajeú, relativa ao exercício financeiro de 2009.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Diante da apresentação do voto-vista, eu quero rever o meu voto já manifestado e aderir ao voto-vista manifestado pelo Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, eu vejo que o voto-vista, sempre com essa excepcional competência e segurança jurídica trazido pelo Conselheiro Cláudio Terrão. Eu retiro também e vou aderir ao voto-vista apresentado.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Pois não, eu agradeço.

Pela mesma forma, senhor Presidente, eu que já havia votado, adiro também à manifestação.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o relator que aderiu ao voto divergente.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, senhor Presidente, acompanho a divergência que foi encampada pelo relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, QUE ADERIU AO VOTO DIVERGENTE DO
CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

* * * * *