



Prefeitura Municipal de Domingos Martins

Estado do Espírito Santo

Rua Bernardino Monteiro, 22 – Centro – Domingos Martins – Espírito Santo

CEP 29260-000 – Fone: (27) 3268-1344 / 1239

www.domingosmartins.es.gov.br – gabinete@domingosmartins.es.gov.br

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO	Nº 013/2021
Entidade envolvida: Todas as Secretarias	Data: 08/07/2021

Finalidade:

Orientar quanto ao cômputo das despesas de pessoal no Limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000.

Origem:

Contratações de mão de obra.

Tendo em vista as competências do Controle Interno, previstas no Manual de Auditoria Interna, aprovado pelo Decreto Normativo nº 2.759/2015, Capítulo III, Seção I, tópico 12.12, cabe a equipe de auditoria: **“Emitir opiniões sobre documentos ou situações examinadas apoiando-se em fatos e evidências que permitam o convencimento razoável da realidade ou a veracidade dos fatos.”** Apropriando-se destas funções emitimos a recomendação a seguir:

O Art. 169 da Constituição Federal dispõe:

“A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.”

Com o objetivo de regulamentar o artigo constitucional transcrito, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000, que expõe em seu artigo 18, § 1º:

“Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos de aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§1º. 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.” (grifo nosso)

A terceirização não se confunde com as contratações temporárias. Na terceirização

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 013/2021

o que se tem é a execução indireta de um serviço público, por entidades não pertencentes a Administração Pública, já nas contratações temporárias, o Estado, mediante excepcional interesse público a que se refere o Artigo 37, IX da Constituição Federal contrata servidores para exercerem função de caráter transitório e excepcional na Administração Pública.

E o que esta Controladoria deseja expor é a necessidade de se avaliar com cautela os atuais contratos de terceirizações e os novos, de forma que a mesma não seja um mecanismo de se burlar a regra do concurso público, essencialmente nas atividades fim, ou fuga do cômputo de despesas de pessoal no limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Corroborando, tem-se o artigo 64 da Lei de Diretrizes Orçamentária da União, Lei nº 9.995 de 25 de julho de 2000, que dispôs sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária do ano de 2001:

“Artigo 64. O disposto no §1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, aplica-se exclusivamente para fins de cálculo do limite da despesa total com pessoal, independentemente da validade dos contratos.

Parágrafo Único. Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput, os contratos de terceirização relativos à execução indireta de atividades que simultaneamente:

I - sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade;

II - não sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou quando se tratar de cargo ou categoria extinto, total ou parcialmente.”

E sobre este artigo discorre ainda o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo no Parecer Consulta nº 035/2005:

“Não serão computadas como “Outras Despesas com Pessoal” as atividades terceirizadas que se referem à atividade-meio da Administração Pública. De outro lado, as atividades que não poderiam ser terceirizadas por serem atividades-fim por óbvio, devem integrar o cômputo do limite da LRF.

Cabe acrescentar ainda, de acordo com artigo mencionado, que caso a terceirização, ainda que de atividade-meio, tenha as mesmas atribuições de cargos ou categorias regularmente existentes, estas deverão também integrar o cômputo, salvo se forem estes extintos total ou parcialmente.”

Assim, pode-se concluir que sobre as atividades-fim, a terceirização não deve ocorrer, mas ainda que ocorram, irregularmente, devem ser computadas no limite da LRF, pois tal procedimento independe da validade dos contratos, como supramencionado. Sobre a terceirização de atividade-meio, relacionadas a atividades desempenhadas por cargos extintos total ou parcialmente, não incidirão no cômputo, salvo em relação ao remanescente, quando os cargos estejam parcialmente extintos.

Esta posição é reforçada por um artigo publicado na revista Diálogo Jurídico do Professor da PUC de Minas Gerais, Luciano Ferraz:

“Os valores dos contratos de terceirização de atividades-meio, desde que concernentes a atividades inerentes à categoria do órgão ou entidade

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 013/2021

contratante, devem ser incluídos no percentual, salvo se os cargos ou empregos tiverem sido extintos total ou parcialmente.”

Sobre o exposto o TCE-ES conclui neste mesmo parecer consulta:

“CONCLUSÃO Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos nos seguintes termos: pela não incidência no cômputo previsto no Artigo 18 e § Único da Lei de Responsabilidade Fiscal, das contratações realizadas para o desempenho de atividades-meio desde que tais atividades não sejam próprias de cargos ou categorias existentes. Caso, no entanto, as atividades-meio desenvolvidas sejam próprias de cargos ou categorias existentes, a não inclusão no cômputo só ocorrerá na proporção que estes cargos ou categorias forem sendo extintos na vacância, abatendo-se gradativamente, na medida em que estas forem ocorrendo. Com relação às atividades-fim, não se admite a contratação terceirizada, devendo ser respeitada a regra geral dos concursos públicos ou em casos específicos, a contratação temporária, atendidos os requisitos legais. Sendo, contudo, realizada a contratação de terceiros para a realização de atividades-fim, deverão incidir no cômputo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse é o nosso entendimento.”

Esta Controladoria recomenda, portanto que a Prefeitura, especialmente no âmbito da Secretaria Municipal da Fazenda e de Administração e Recursos Humanos, observe os contratos existentes e os novos, cujo objeto seja contratação de mão de obra que vierem a ser firmados por essa Prefeitura, para que:

- I- Não correspondam a realizam de atividades-fim, e caso existam contratos em vigor de atividades nessa qualidade, sejam, ainda que irregulares, computados no limite de pessoal estabelecido na LRF;
- II- Referindo-se à realização de atividades-meio que tenham correspondência com cargos previstos no quadro de pessoal, sejam também computados no limite de pessoal definido no artigo 18 da LRF.

Existem ainda, manifestações de outros órgãos de Controle a respeito desta temática, que confirmam o exposto, como o Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), que por meio da Decisão nº 2753/2015, concluiu que a terceirização de serviços envolvendo o componente mão de obra que caracterize substituição de servidor e empregado público deve ser contabilizada como Outras Despesas de Pessoal e computada no limite de despesas com pessoal do Poder ou órgão contratante, inclusive no tocante aos contratos de gestão.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, ao responder consulta formulada pelo Prefeito do Município de Mirassol D'Oeste, entendeu que considera como despesa de pessoal as despesas com mão de obra das empresas terceirizadas nas atividades de saúde como forma complementar aos serviços públicos, sujeitas, portanto às implicações do art. 18 da LRF (Decisão 13/12/2006).

Dispondo ainda sobre a área da saúde, o Tribunal de Contas da União (TCU), no processo TC 023.410/2016-7, assim dispôs:

“47. Assim, esses serviços que caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos devem ser incluídos no cálculo do limite da LRF,

RECOMENDAÇÃO TÉCNICA DO CONTROLE INTERNO Nº 013/2021

*independentemente da avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Segundo as limitações impostas pela LRF e pela LDO, nem sempre será possível o estabelecimento de um vínculo de emprego, seja pelo regime estatutário, seja pelo celetista para suprir carências de pessoal na área da saúde. **A despeito da inequívoca necessidade de se proverem ações e serviços de saúde, lançar mão de alternativas contratuais com a intenção de esquivar-se dos limites impostos pela LRF pode se mostrar uma medida de elevado risco fiscal.** Os serviços de saúde requerem, de forma inarredável, a contratação de pessoas, e considerando a demanda em geral crescente por esses serviços não há expectativa de redução desses gastos. Logo, manter um gasto fixo de pessoal à margem do limite imposto pela lei, embora possa socorrer o administrador público abrindo-lhe a possibilidade de novas contratações, gera potencialmente um elevado risco de desequilíbrio fiscal.”*

Reforçamos ainda, que além da necessidade cômputo no índice de pessoal, o TCE-ES tem entendimento, conforme manifestação exarada no Acórdão TC-1095-2017-Plenário, que é irregular a terceirização de serviços públicos essenciais e típicos da administração pública para atendimento a excesso de demanda permanente, propiciado pela falta de planejamento e de eficiência da própria gestão. Este posicionamento esta previsto nos autos sobre auditoria ordinária realizada na Prefeitura Municipal da Serra, referente ao exercício de 2013. Sobre o tema, o relator observou que:

“é pacífica a jurisprudência no sentido de que a legalidade da terceirização de serviços públicos essenciais e típicos da Administração Pública depende do preenchimento de determinados e específicos requisitos: as atividades terceirizadas não estejam entre as atribuições de servidores públicos e 2) a terceirização seja excepcional, para situações específicas, devidamente justificadas, de natureza não continuada, com características singulares e complexas, que não possam ser atendidas por profissionais do próprio quadro do contratante; 3) a terceirização se destine a atender demandas que ultrapassem a capacidade do próprio quadro e que sejam, concomitantemente, específicas e de natureza não continuada.”

Isto posto, **recomendamos** que os gestores reavaliem os contratos vigentes e os novos que envolvam expressamente contratação de mão de obra, de modo a verificar a real necessidade dessas despesas, bem como a necessidade de cômputo destas no limite de gastos com pessoal estabelecido no artigo 18 da LRF, conforme interpretações acima abordadas; uma vez que os gastos com pessoal representam um passivo de prestações sucessivas e continuadas, que comprometem boa parte do orçamento e público, devendo receber atenção específica e ser ponto de controle frequente da Administração.

Domingos Martins – ES, 08 de julho de 2021

Márcia d’Assumpção
Matrícula nº 00310
Controladora Interna

Renata Peterle Ronchi Oliveira
Matrícula nº 10526
Auditora Pública Interna