

Terça-Feira, 24 de abril de 2018

retromencionada.

6. O referido gestor foi notificado por meio do Ofício n. 977/2015 - GP, datado de 29/07/2015 (fl. 66), comprovadamente recebido em 07/08/2015, conforme se depreende do Aviso de Recebimento – A.R. (fl. 69).

7. Subsequentemente, no dia 18/08/2015, o Sr. Luiz Carlos Costa solicitou prorrogação de prazo (TC-10147/2015 - Anexo) e sem qualquer prejuízo para o interesse público ou para o gestor, teve o seu pedido deferido por meio da Decisão Simples Monocrática n. 024/2015 – GCARAB datada de 03/09/2015, publicada no DOCE/TCEAL, edição de 03/09/2015, concedendo-se mais 15 (quinze) dias a contar da citada publicação oficial.

8. Intempestivamente, o gestor do Município de Delmiro Gouveia, a época do contrato, aduziu o seguinte: a) quanto à consagração do profissional artístico pela crítica especializada ou pela opinião pública, informou que “trata-se da contratação de uma pequena banda para abrilhantar a festa da vaquejada evento que faz parte da cultura nordestina [...]”, que a referida banda é consagrada pela opinião pública do Município, especialmente os moradores da Zona Rural que por ocasião dos festejos regionais solicitaram a contratação desta pequena banda [...]”; b) quanto à ausência de comprovação de exclusividade do empresário para eventos diversos, ressaltou que consta dos autos à fl. 06 carta de exclusividade assinada e reconhecida em cartório; c) quanto à possibilidade de subemprestar ou ceder o referido contrato, noticiou que “trata-se de um erro formal e que não alterou o objeto do contrato”; d) quanto à omissão em comprovar a não constatação de menores de idade, nos termos do art. 27, V, da Lei n. 8.666/1993, informou se “trata de pequena empresa, que não tem empregados, uma vez que as atividades da mesma são realizadas pelo proprietário, os músicos não são fixos e sim contratados de acordo com o evento”; e) quanto à ausência de prévio de empenho correspondente ao valor global da contratação, informou que encaminhou em anexo cópia do documento referenciado; e, f) quanto à inexistência de justificativa de preço da inexigibilidade, comunicou que “a ausência de justificativa do valor contratado deixou de constar dos autos, considerando que o preço constante da proposta está de acordo com os valores de mercado da região”.

9. Ademais, o gestor apresentou cópia do processo de pagamento, no qual consta planilha descriptiva, cópia do contrato, prévio empenho correspondente ao valor global da contratação, nota fiscal, cópia de cheque de pagamento da prestação do serviço, recibo de pagamento, Certidão Negativa de Débitos Imobiliários, Certidão Negativa de Débitos Relativos às Contribuições Previdenciárias, Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS - CRF, Certidão Negativa de Débitos, Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fls. 06/25 do Processo TC-10.474/2015 – Anexo).

10. Em remate, alegou que “ocorreu irregularidade administrativa, todavia com ausência de dolo ou má-fé, bem como, prejuízo ao erário, o que não basta a justificar uma condenação. É necessário que a prática tenha sido livre e consciente, e que tenha a intenção de lesar o erário público” (Apelação n° 89297, TASP, RT/473/344).

11. Na sequência, o processo seguiu ao Gabinete dos Auditores que, por meio do Parecer n. 038/2016-AUD (TC – 10147/2015 – Anexo), da lavra do Auditor Substituto de Conselheiro Alberto Pires de Abreu, opinou pela adoção da seguinte decisão:

**“4.1 Julgar irregular o contrato em apreço, nos termos do disposto no art. 1º, XX da LOTCE (Lei Estadual n. 5.604/1994) c/c art. 133, inciso III, da Resolução n. 003/2001 – Regimento Interno do TCE/AL, determinando ao gestor atuar que, nas próximas contratações similares, instruir o procedimento de inexigibilidade de licitação com: a) cópia de contrato de exclusividade em cartório, comprovando a exclusividade do empresário para eventos diversos; b) comprovação da consagração do artista pela crítica especializada ou pela opinião pública; c) comprovação de que não contratava menores de idade fora dos moldes constitucionais; d) certidão da qualificação econômico-financeira, conforme art. 27, III, da Lei 8.666/1993; e) comprovação da publicidade no Diário Oficial da ratificação da inexigibilidade, realizada dentro do prazo estabelecido pelo art. 26, da Lei 8.666/1993; f) rúzio da escolha do fornecedor e justificativa do preço.**

**4.2 Aplicar multa prevista no art. 48, inc. III e IV da LOTCE ao gestor responsável, pela inobservância dos preceitos legais dispostos nos artigos 25, inc.III, e 26, caput, parágrafo único, incisos II e III, 27, III, V, todos da Lei 8.666/93, bem como ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal” (fls.58/64).**

12. O Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, em sua análise conclusiva, mediante do Parecer n. 1709/2017, reiterando o Parecer n. 575/2014, cujo opinativo foi no sentido da irregularidade da contratação e a aplicação de multa, uma vez que o gestor, em sua defesa, não acrescentou novos elementos ao processo, nem qualquer documento capaz de comprovar a regularidade da situação apreciada (fl. 36 do Processo TC - 10.474/2015 - Anexo).

13. Assim, com base nas manifestações apresentadas nos pareceres, na documentação submeida à análise desta Corte de Contas e com o efetivo contraditório exercido, entendemos perfeita a instrução processual, estando apta à deliberação da Corte.

14. Diante do exposto, apresentamos voto para que o PLENO desta Corte de Contas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, DECIDA:

**14.1. Julgar irregular, não anotando o Contrato n. 04/2013, firmado entre o Município de Delmiro Gouveia e a Empresa Adriano Maciel Eventos – ME, com fundamentos nos art. 71, inc.VIII c/c art. 75 da CRFB/1988, no art. 97, inc. X, da Constituição do Estado de Alagoas, na forma disposta no art. 1º, XX e 38, da Lei Estadual n. 5.604/1994 e nos arts. 6º, inc. XV e XVI, 131, “caput”, e 133, III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução n. 03/2001, pois, evidentes o descompasso dos atos de gestão praticados quanto ao Contrato n. 04/2013 e a legislação regente da matéria, especialmente, a Lei n. 8.666/1993, determinando, também ao gestor, ou a quem o houver substituído, para que nas próximas contratações similares, faça constar no procedimento administrativo, todos os documentos exigidos pela legislação, como os constantes do item 11(a);**

**14.2. Aplicar multa de 100 (cem) UPFAL's ao Sr. Luiz Carlos Costa, CPF sob o n.045.212.774-20, em decorrência de ato praticado com grave infração à norma legal, com fulcro no que estipula o art. 48, inc. II, da Lei Estadual n. 5.604/94 e o art. 207, inciso II, do Regimento Interno deste Tribunal;**

**14.3. Cientificar o referido gestor da decisão, da sanção aplicada para proceder, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, após o trânsito em julgado, o pagamento da multa que lhe foi imposta, a crédito do Fundo Especial de Desenvolvimento das Ações do Tribunal de Contas – FUNCONTAS, em conformidade com o disposto no art. 2º, inc. IV, da Lei Estadual n. 6.350/2003 e no art. 5º da Resolução Normativa n. 01/2003;**

**14.4. Alertar ao gestor que o não pagamento da multa no prazo fixado implicará em comunicação à Procuradoria Geral do Estado, para posterior ajuizamento de competente Ação de Execução, com fulcro no art. 31, inc. II, da Lei Estadual n. 5.604/94 e nos arts. 157 e 205, do Regimento Interno (RITCE/AL);**

**14.5. Remeter o presente processo à Direção do FUNCONTAS, após exgotado o prazo recursal, para cumprimento dos itens 14.2, 14.3 e 14.4 desta deliberação, de modo que não haja dúvida quanto à eficácia do gestor com Aviso de Recebimento – AR, de forma a não haver dúvida do cumprimento das deliberações, conforme o disposto nos arts. 25, inc. II e 33, inc. I, alínea “d” da Lei Estadual n. 5.604/1994, tendo em vista que as demais cientificações ocorrerão por publicação no DOCE/TCEAL;**

**14.6. Sobrestar o presente processo, quando do seu retorno ao gabinete do Conselheiro Relator, após cumprimento das determinações contidas acima, para outras medidas que se fizerem necessárias;**

**14.7. Encaminhar cópia da presente deliberação ao Ministério Pùblico Estadual, após o respectivo trânsito em julgado, para a adoção das medidas que julgar pertinentes;**

**14.8. Publicizar a decisão.**

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió 24 de abril de 2018.

Conselheiro ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE - Presidente

Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO - Relator

Conselheiro MARIA CLEIDE COSTA BESSERA

Conselheiro RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

Conselheiro Substituto SERGIO RICARDO MACIEL

Conselheiro Substituto ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU - fui presente

Procuradora STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE - Procuradora do Ministério Pùblico Especial

Processo: TC-10812/2017

Anexo: TC-12787/2017

#### DECISÃO SIMPLES

**PROCESSO N. 10812/2017. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE APAPIRACA. ART. 29-A, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. COMPOSIÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO QUANTO AO LIMITE DE 70% (SETENTA POR CENTO) PREVISTO NO RETROMENCIONADO ARTIGO. SUBMISSÃO AO PLENO. OBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA NOS SEGUINTES TERMOS:**

1. A expressão “FOLHA DE PAGAMENTO” disposta no art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988 é distinta do conceito “Despesa Total com pessoal” previsto no art. 169, da CRFB/1988 c/c art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000;

2. A FOLHA DE PAGAMENTO do Poder Legislativo municipal é composta pelos vencimentos e subsídios dos servidores e vereadores – compreendidas quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, incluídos o terço de férias e décimo terceiro –, pelos descontos legais suportados pelos referidos (v.g., Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias e outros), pela mão de obra terceirizada em substituição de servidores e empregados, quando contabilizada como *Outras Despesas de Pessoal*.

3. Do cômputo do limite máximo da folha de pagamento previsto no art. 29-A, §1º, da CRFB/1988, são excetuados os encargos sociais e as contribuições previdenciárias patronais, os gastos com inativos e pensionistas e os serviços com terceiros, estes quanto não se referirem à substituição de servidores.

Trata-se de consulta formulada a esta Corte de Contas pela Sra. Maria das Graças de Lisboa Soares, Presidente da Câmara Municipal de Apaírapaca, no exercício financeiro de 2017, protocolizada em 19/07/2017, representada pelo Sr. João Luís Lôbo Silva, advogado inscrito na

Sala das Sessões do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, em Maceió 24 de abril de 2018.

1. Conselheiro ROSA MARIA RIBEIRO DE ALBUQUERQUE - Presidente OAB/AL sob n. 5.675, questionando, em seus termos, “se os gastos com servidores inativos, pensionistas, serviços de terceiros (quando não configurarem a substituição de servidores) e encargos previdenciários, devem ou não ser incluídos para fins de apuração do limite preceituado no §1º do art. 29-A, da CF/88”.

2. O processo transitou regularmente, em atenção aos arts. 38, inc. III e 187, § 1º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, possibilitando a manifestação de todos os órgãos instrutivos/jurídicos do Tribunal.

3. O Gabinete dos Auditores, por meio do Parecer n. 38/2017 - AUD, subscrito pelo Auditor Substituto de Conselheiro Sérgio Ricardo Maciel, posicionou-se pelo conhecimento da consulta formulada, por entender preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, XIX, da Lei Estadual n. 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 6º, X, da Resolução n. 003/2001 (RITCE/AL), sugerindo a seguinte resposta: “o vocabulário ‘folha de pagamento’ a que se refere o § 1º do art. 29-A da CF compreende a remuneração dos servidores e subsídios dos vereadores. Não estão abrangidos no conceito de ‘folha de pagamento’ para fins de atendimento do limite de 70%, previsto no §1º do art. 29-A da CF/88, os encargos sociais e previdenciários incidentes sobre a folha de pagamento, os gastos com inativos, pensionistas e com serviços de terceiros, quando não se referirem à substituição de servidores” (fls. 11/16).

4. O Ministério Pùblico Especial junto a esta Corte de Contas, mediante o Parecer n. 4045/2017, opinou pelo conhecimento da consulta, propondo como resposta o que segue: “o limite de folha de pagamento previsto pelo art. 29-A, §1º da Constituição, é constituído apenas pelos gastos com os vencimentos e subsídios de seus servidores e Vereadores, incluídos os valores relativos ao terço legal de férias e os descontos legais suportados pelo servidor ou Vereador (IR, contribuição previdenciária e outros), dela se excluindo os valores pagos diretamente pela Câmara, como, por exemplo a parte das contribuições previdenciária e assistencial e o PASEP, os gastos com inativos e as despesas com serviços de terceiros”(fls. 17/22).

5. É o relatório.

#### DA COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS

6. É competente o Tribunal de Contas alagoano para emitir posicionamento sobre a matéria, tendo em vista a repercussão financeira, contábil, orçamentária e operacional, evidenciando que o caso ora apresentado encontra-se regulado pelos arts. 70 e/ou 73 da Constituição da República de 1988, pelos arts. 93, 94 e/ou 95, da Constituição do Estado de Alagoas e ainda pelo art. 1º, XIX e seu §2º, da Lei Estadual n. 5.604/1994 (LOTCE/AL) e pelo arts. 6º, X, 38, III, 39, VIII,55, parágrafo único, 76, V, 96, V1 e 186 até 189, todos do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCE/AL).

#### DA ADMISSIBILIDADE

7. A análise da admissibilidade das consultas formuladas a esta Corte de Contas deve ser feita sob dois aspectos especificados no art. 6º, X, do Regimento Interno. O *primeiro*, refere-se ao fato dedevidua interpretativa sobre tema que tenha repercussão financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, isto é, afeto a sua competência e não poder tratar sobre fato concreto, enquanto o *segundo* trata do rol taxativo de legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas.

8. Assim, trata-se de matéria afeta às competências do Tribunal de Contas, visto que a consulta não foi formulada sobre caso concreto, pois suscita dúvidas quanto à correta interpretação de dispositivos constitucionais e legais com repercussões sobre as atividades fiscalizadoras da Corte, em especial quanto ao art. 29-A, §1º, da Constituição Republicana que trata sobre o limite com folha de pagamento do Poder Legislativo municipal, ou seja, é possível identificar na peça exordial inquirição a ser

dirimida por este Tribunal em caráter normativo.

9. No que concerne ao requisito formal subjetivo, verificamos a legitimidade da Sra. Maria das Graças de Lisboa Soares, Presidente da Câmara Municipal de Arapiraca no exercício financeiro de 2017, para formular consulta a esta E. Corte, consoante alínea "a" do inciso X do art. 6º do RITCE/AL.

10. Desta feita, é incontrovertido que o caso em análise preenche os requisitos de admissibilidade exigíveis nos termos do art. Iº, XIX, da Lei Estadual n. 5.604/1994 c/c art. 6º, do Regimento Interno do TCE/AL.

## DO MÉRITO

11. Cientes da competência deste E. Tribunal, assim como, superado o juízo inicial de Prelibação, concluindo, portanto, pela admissibilidade da consulta, passamos à análise de mérito para a correta resolução da inquirição proposta.

12. Posto isso, o presente processo de consulta tem por objetivo dirimir dúvida sobre a correta interpretação do art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988, maioriamente, quanto a possibilidade de inclusão no cômputo da folha de pagamento, para fins de verificação do limite de que trata o citado artigo, dos gastos com servidores inativos, pensionistas, serviços de terceiros (quando não configurarem a substituição de servidores) e encargos previdenciários.

13. Preambularmente, não devemos olvidar que questionamento semelhante fora analisado pelo Colegiado Maior da Casa, na sessão ordinária do dia 19/10/2017, mais especificamente no processo TC-3011/2013, relatado pelo Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante, com Decisão Simples publicada no DOE/TCEAL, edição de 23/10/2017, momento em que a consulta fora respondida nos seguintes termos:

**CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL. CÂMARA MUNICIPAL. LIMITE DE DESPESA COM FOLHA DE PAGAMENTO. INCLUSÃO DE DESPESAS COM ENCARGOS SOCIAIS E PREVIDENCIÁRIOS PATRONAIS DA CÂMARA DE VEREADORES NO LIMITE ESTABELECIDO NO §1º DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONHECIMENTO DA CONSULTA. FOLHA DE PAGAMENTO. CONCEITO. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. CONCEITO.**

Vistos, relatados e discutidos, RESOLVE o Pleno do Tribunal de Contas de Alagoas, acolher o voto do Conselheiro Relator do feito nos seguintes termos:

I - CONHECER a Consulta, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XIX da Lei n. 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 6º, inciso X do Regimento Interno;

II - RESPONDER ao consultante no sentido de que a folha de pagamento é composta pela remuneração bruta do servidor, inclusive com os valores que serão descontados compulsoriamente pela Administração Pública para o custeio do regime previdenciário (que se denominam de encargos sociais) e o Imposto de Renda recolhido na condição de substituto tributário, não incluindo os encargos patronais, por se constituir em obrigações titularizadas pelo ente público;

III - Dar conhecimento ao Consultante da presente Decisão, em conformidade com os termos do art. 25, inc. II, da Lei n. 5.604/94, enviando o inteiro teor do Relatório que acompanha;

IV - Publicar a presente Decisão para fins de direito.

14. Diante disso, em que pese haver resposta concernente a dúvida de interpretação de dispositivo constitucional referente ao limite máximo da folha de pagamento do Legislativo municipal, a qual nos filiamos, ante a relevância do tema, faz-se necessário realizar considerações sobre a matéria, afim de elucidar eventuais dúvidas residuais.

15. Na doutrina, em particular a de Caldas Furtado<sup>[1]</sup>, temos, ao menos, cinco tipos de limites relativos ao Poder Legislativo Municipal, quais sejam: "a) um limite para despesa total da Câmara de Vereadores (CF, art. 29-A); b) dois limites para despesa com pessoal (CF, art. 29-A, § 1º, e LRF, art. 20, Vereadores (CF, art. 29-A); b) dois limites para despesa com pessoal (CF, art. 29-A, § 1º, e LRF, art. 20, III, a); c) dois limites para pagamento de subsídio de vereador (CF, arts. 29, VI, e 29 VII)".

16. Daqueles, um é exatamente o que trata o art. 29-A, § 1º, da Constituição da República de 1988, incluído pela EC n. 25/2000, o qual determina que o Poder Legislativo municipal não poderá exceder o limite de 70% (setenta por cento) de sua receita com folha de pagamento, incluídos os subsídios dos vereadores.

17. É importante frisar que, inexiste no ordenamento pátrio definição precisa quanto ao alcance da expressão "folha de pagamento", pelo menos na forma disposta constitucionalmente.

18. Demais disso, é impreciso definir um modelo único/exato quanto a elaboração da folha de pagamento, especialmente em virtude do tema ser tratado de maneira fracionada na legislação infraconstitucional (trabalhista, previdenciária, contábil e tributária), a exemplo disso, temos os arts. 545 da CLT - que autoriza aos empregadores a descontar valores correspondentes às contribuições devidas ao sindicato da folha de pagamento de seus empregados - earts. 189 e seguintes da CLT - que tratando adicional de insalubridade (direito do trabalhador previsto no art. 7º, XIII, da CRFB/1988).

19. Nessa toada, compreender a extensão da folha de pagamento que trata o art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988 no âmbito das Câmaras de Vereadores municipais é exercício criterioso, pois a ausência de previsão expressa elucidando a composição aludida, ainda hoje provoca situações de dificuldade interpretativa por parte dos administradores públicos, sobretudo, referentes aos conceitos e à abrangência dos termos "folha de pagamento" e "despesa total de pessoal".

20. A respeito, não há que se falar em expressões textuais sinônimas, pois em verdade possuem conceitos distintos (conforme será explicitado nos itens seguintes), muito emboraharmônicos e vigentes. Nesse despasso, a compreensão que deve existir é de uma relação de gênero (Despesa Total de Pessoal) e espécie (Folha de Pagamento) entre as referidas.

21. Assim, inicialmente devemos ter como alicerce a compreensão do gênero **Despesa Total de Pessoal**, a qual é prevista no art. 169, *caput*, da CRFB/1988 e regulamentada pelo art. 18 e seguintes, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), que de maneira explícita desenvolve seu conceito/composição objetivamente, consoante transcrita abaixo.

Art. 169 – CRFB/1988. 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. [...]

Art. 18 – LRF. 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.

22. Corroborando a compreensão da composição, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) quanto à classificação da despesa orçamentária por natureza, no tocante ao disposto no art. 18, *caput*, da LRF, agrupa os elementos de despesa no grupo "I - Pessoal e Encargos Sociais", em razão das características referentes ao objeto do gasto.

23. Outrossim, um dos pontos essenciais para a diferenciação pretendida é a base de cálculo, pois, no que pertine à Despesa Total de Pessoal do Legislativo municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 20, III, "a", o **limite máximo de 6%** (seis por cento) para tal despesa calculado com base na receita corrente líquida, diversamente da folha de pagamento que tem por base a receita efetivamente realizada no exercício anterior (art. 29-A, *caput*, parte final, da CRFB/1988).

24. Em relação à **folha de pagamento** do art. 29-A, § 1º da CRFB/1988, ante a omissão relatada no item 17, para sua conceituação/composição devemos buscar subsídio na doutrina e jurisprudência específica.

25. Dessa forma, consoante as lições de Caldas Furtado, entendemos que a folha de pagamento deve ser composta pelos vencimentos e subsídios dos servidores e vereadores – "compreendidas quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza"<sup>[2]</sup>, ou seja, entram no cômputo o terço de férias, o décimo terceiro, bem como os descontos legais suportados pelos referidos (v.g., Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias e outros) -, além disso, são incluídos neste somatório a mão de obra terceirizada em substituição de servidores e empregados, quando contabilizada como *Outras Despesas de Pessoal*.

Todavia, segundo o supracitado autor, são executadas da composição os encargos sociais e as contribuições previdenciárias patronais, os gastos com inativos e pensionistas e os serviços com terceiros, estes quanto não se referem à substituição de servidores, assim como, "verbas indenizatórias,

26. tais como diárias, ajudas de custo, [...] as denominadas verbas de gabinete, sujeitas a periódicas prestações de contas."<sup>[3]</sup>

27. Furtado<sup>[4]</sup> acrescenta ainda que, considerar a mão de obra de terceiro em substituição de servidores e empregados na folha de pagamento, obedece a mesma lógica utilizada pelo legislador da LRF, buscando com a inclusão em Outras Despesas com Pessoal coibir manobras tendentes a fuga do limite exigido, devendo ser realizada em atenção a regra do art. 87, da Lei n. 12.309/2010 (LDO da União de 2011), inclusive, por definir em seu §3º hipóteses em que não resta configurada a substituição citada, nos termos abaixo.

Art. 87. Para fins de apuração da despesa com pessoal, prevista no art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 2000, deverão ser incluídas as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos da Lei nº 8.745, de 1993, bem como as despesas com serviços de terceiros quando caracterizarem substituição de servidores e empregados públicos, observado o disposto no § 3º deste artigo.

§ 3º Não se considera como substituição de servidores e empregados públicos, para efeito do caput deste artigo, os contratos de serviços de terceiros relativos a atividades que, simultaneamente:

I - Sejam acessórios, instrumentais ou complementares às atribuições legais do órgão ou entidade, na forma prevista em regulamento;  
II - Não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo 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  
III - não caracterizem relação direta de emprego. (grifos nossos)

28. As Cortes de Controle Externo corroboraram com jurisprudências em igual sentido, com por exemplo o Prejulgado n. 1642 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, em processo de Consulta (n. CON-15/00535920) com similitude fático-jurídica a dos presentes autos, senão vejamos:

Prejulgado 1642

[...]

6. A folha de pagamento abrange exclusivamente gastos com os vencimentos e subsídios de seus servidores e Vereadores, incluídos os valores relativos ao terço legal de férias e os descontos legais suportados pelo servidor ou Vereador (IR, contribuição previdenciária e outros), dela se excluindo os valores pagos diretamente pela Câmara, como, por exemplo, a parte das contribuições

previdenciárias e assistencial e o PASEP, os gastos com inativos e as despesas com serviços de terceiros. (grifo nosso)

29. Nessa esteira, o Tribunal de Contas de Minas Gerais possui posicionamento congruente, inclusive, editou enunciado de súmula (n. 100), excetuando da composição da folha de pagamento os gastos relacionados inativos, os encargos sociais e as contribuições patronais, *in verbis*:

Enunciado de Súmula n. 100 – TCE/MG. A folha de pagamento da Câmara Municipal, incluindo o gasto com o subsídio de seus Vereadores, para fins de apuração do limite preceituado no § 1º do art. 29-A da Constituição da República, não compreende os gastos com inativos, os encargos sociais e as

**contribuições patronais.**

30. É oportuno salientar ainda que, os encargos sociais são obrigações decorrentes da folha de pagamento, utilizando-a como base de cálculo, ou seja, por isso não são incluídos na sua conceituação/composição, para efeito de verificação do limite que trata o art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988. 31. Feitos os esclarecimentos a respeito da Despesa Total com Pessoal e Limite da folha de pagamento, a título de exemplo, suponhamos que um Município "X" recebeu repasse do duodécimo em 2016 no valor de R\$ 190.760,00 (cento e noventa mil, setecentos e sessenta reais), dos quais realizou gastos com folha de pagamento no valor de R\$ 135.900,00 (cento e trinta e cinco mil e novecentos reais). No entanto, a base de cálculo da folha de pagamento levou em consideração tão somente os vencimentos dos servidores ativos e subsídios dos vereadores, incluídos o terço de férias e demais descontos legais suportados pelos referidos (v.g., imposto de renda e contribuição previdenciária), assim, foram excluídos do somatório os pensionistas, os inativos, os serviços com terceiros (quanto não se referirem a substituição de servidores), os encargos sociais e as obrigações patronais. Dessa forma, houve descumprimento do limite do art. 29-A, §1º, haja vista que foi gasto 71,24% do duodécimo recebido em 2016 com a folha de pagamento, conforme mostra o quadro abaixo:

Especificação	RS	%
Duodécimo Recebido em 2016	190.760,00	100,00%
Gasto Máximo Permitido	133.532,00	70,00%
Gastos efetuados com a folha de pagamento	135.900,00	71,24%
Gastos excedentes	2.368,00	1,24%

32. Posto isso, ante as razões acima elencadas, assim como por existir recente posicionamento semelhante do Tribunal de Contas, entendemos que o presente processo de consulta pode ser objeto de deliberação do Colegiado maior da Casa.

**DO VOTO**

33. Por todo o exposto, apresentamos voto para que o Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, no uso de suas atribuições legais e regimentais, com fundamento nas razões expostas, DECIDA/DELIBERE:

33.1. CONHECER da Consulta formulada pela Sra. Maria das Graças de Lisboa Soares, Presidente da Câmara Municipal de Arapiraca, no exercício financeiro de 2017, uma vez que preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual n. 5.604/1994 (LOTCE/AL) c/c art. 6º, inciso X, dentre outros, do Regimento Interno;

33.2. Responder à Consulta, na forma do Relatório e Voto do Relator, nos seguintes termos:

CONSULTA N. 001/2018 - GCARAB

(Processo: TC-10812/2017)

**PROCESSO N. 10812/2017. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPIRACA. ART. 29-A, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. COMPOSIÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO QUANTO AO LIMITE DE 70% (SETENTA POR CENTO) PREVISTO NO RETROMENCIONADO ARTIGO. SUBMISSÃO AO PLENO. OBSERVÂNCIA AOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. RESPOSTA NOS SEGUINTE TERMO:**

i. A expressão "FOLHA DE PAGAMENTO" disposta no art. 29-A, § 1º, da CRFB/1988 é distinta do conceito "Despesa Total com pessoal" previsto no art. 169, da CRFB/1988 c/c art. 18 da Lei Complementar n. 101/2000;

2. A FOLHA DE PAGAMENTO do Poder Legislativo municipal é composta pelos vencimentos e subsídios dos servidores e vereadores – compreendidas quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, incluídos o terço de férias e o décimo terceiro -, pelos descontos legais suportados pelos referidos (v.g., Imposto de Renda e Contribuições Previdenciárias e outros), pela mão de obra terceirizada em substituição de servidores e empregados, quando contabilizada como Outras Despesas de Pessoal.

3. Do cômputo do limite máximo da folha de pagamento previsto no art. 29-A, §1º, da CRFB/1988, são excetados os encargos sociais e as contribuições previdenciárias patronais, os gastos com inativos e pensionistas e os serviços com terceiros, estes quanto não se referirem à substituição de servidores.

33.3. DAR CONHECIMENTO à Consulente de presente Decisão, em conformidade com os termos do art. 25, inc. II, da Lei Estadual n. 5.604/1994, enviando o inteiro teor do Relatório que a acompanha, bem como, a cópia dos pareceres do Ministério Público de Especial junto ao Tribunal de Contas e do Gabinete dos Auditores, exarados no bojo deste processo;

33.4. ENCAMINHAR cópia destes autos, incluída esta decisão aos demais Conselheiros Relatores desta Corte de Contas, para conhecimento e providências que julgarem necessárias;

33.5. DETERMINAR a divulgação integral da presente consulta no sítio eletrônico do TCE/AL, em caráter permanente, a fim de permitir, futuramente, o cumprimento do disposto no art. 188 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

33.6. PUBLICIZAR a presente Decisão;

**33.7. RETORNAR os autos ao gabinete do Relator, ultimadas as providências acima elencadas.**

Conselheiro ANSELMO ROBERTO DE ALMEIDA BRITO – Relator  
Conselheira MARIA CLEIDE COSTA BESSERA  
Conselheiro FERNANDO RIBEIRO TOLEDO  
Conselheiro RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE  
Conselheiro Substituto SERGIO RICARDO MACIEL - impedido  
Conselheiro Substituto ALBERTO PIRES ALVES DE ABREU - fui presente  
Procuradora STELLA DE BARROS LIMA MÉRO CAVALCANTE - Procuradora do Ministério Público Especial

[1] FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 487.

[2] FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 496/497.

[3] FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 496/497.

[4] FURTADO, J.R.Caldas. Direito Financeiro. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 497.

Luciana Marinho Sousa Gameleira  
Responsável pela Resenha

**Processo(s) despachado(s) em 23/04/2018****Processo TC: 12840/2017**

Interessado: COMPANHIA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO DO ESTADO DE ALAGOAS - CASAL  
Assunto: JUSTIFICATIVA/DEFESA/MANIFESTAÇÃO

Com o conhecimento do Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, remeta-se o presente processo à Diretoria de Fiscalização das Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Fundações – DFASEMF, por se tratar de resposta, para anexar ao TC 11360/2015 que se encontra nesta Diretoria.  
Remeta-se à: DFASEMF

**Processo TC: 4385/2018**

Interessado: PREFEITURA DE TRAIUPA  
Assunto: SOLICITAÇÃO

Com o conhecimento do Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, arquive-se o presente processo, uma vez atendida à solicitação de folha inicial, conforme recibo, fl. 08, exaurindo-se, assim, o seu objeto.

Remeta-se à: ARQUIVO

**Processo TC: 4563/2018**

Interessado: JOSE ANDRE DE SOUZA BARRETO  
Assunto: REPRESENTAÇÃO

Com o conhecimento do Conselheiro Anselmo Roberto de Almeida Brito, remeta-se ao Ministério Público Especial junto a esta Corte, para as devidas análises e manifestações de praxe, em conformidade com o art. 192 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

ATOS E DESPACHOS DO  
CONSELHEIRO  
RODRIGO SIQUEIRA CAVALCANTE

**Processo(s) despachado(s) em 23/04/2018****Processo TC: 1523/2007**

Interessado: CICERA SILVA DE SOUZA  
Assunto: APOSENTADORIA PROPORCIONAL

Remetam-se os autos à DIMP/SARPE para as suas análises e manifestações, elaborando relatório técnico acerca do procedimento a ser registrado por esta Corte de Contas, em conformidade com a RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 004/2015.

Após análise, remetam-se de volta ao Conselheiro Relator para análise conclusiva.  
Remeta-se à: DIMP-SARPE-Seção de Aposentadorias Reformas e Pensões

**Processo TC: 5204/2015**

Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DE RESSOCIALIZAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL  
Assunto: BALANÇO/BALANÇETE

Retornem-se os autos à DFAOE para que emita posicionamento quanto a justificativa/defesa apresentada pelo gestor, em resposta à Decisão Simples nº 029/2018 – GCRSC, considerando ter encaminhado a documentação solicitada, com fundamento no art. 55 da Resolução nº 03/2003.  
Remeta-se à: DFAOE

**Processo TC: 3792/2014**