



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO N.º: 619095/15  
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE ARAPUÃ  
INTERESSADO: MANOEL SALVADOR, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS  
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO N.º 2953/16 - Tribunal Pleno

Recurso de revista. Não provimento.

### 1. DO RELATÓRIO

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio da decisão consubstanciada no Acórdão de Parecer Prévio 122/15-S1C (Peça 72):

- Emitiu Parecer Prévio pela regularidade das contas do Poder Executivo do MUNICÍPIO DE ARAPUÃ, relativas ao exercício financeiro de 2013, da gestão de responsabilidade do Sr. Manoel Salvador, Prefeito Municipal, período de 01/01/2013 a 31/12/2016, ressaltando:

(i) as diferenças nos registros de Transferências Constitucionais Amostragem considera os repasses de FPM, ICMS, IPVA e Royalties da Itaipu Binacional; e,

(ii) funções técnicas da contabilidade realizadas de forma contrária ao Prejulgado n.º 06 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;

- Determinou ao Município de Arapuã que observe as disposições constantes no Prejulgado n.º 06 deste Tribunal de Contas;

Contra tal julgado foi proposto pelo Ministério Público de Contas o recurso de revista ora em exame (Peça 75), aduzindo-se, em síntese:

Da análise da prestação de contas anuais do Município de Arapuã relativa ao exercício de 2013, a Diretoria de Contas Municipais constatou que os serviços contábeis do Município foram realizados pela empresa terceirizada M. R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA, em afronta ao disposto no Prejulgado n.º 6 deste Tribunal, que estabelece que a responsabilidade técnica pela contabilidade das Entidades Municipais deve ser exercida por servidor efetivo ocupante do cargo de Contador.

Em sede de contraditório (peça 42), o responsável alegou que em 2011 foi realizado concurso público para provimento do cargo de Analista Contábil, mediante o qual foram aprovados apenas 02 candidatos, e que no final de 2012 o servidor nomeado pediu exoneração sendo que, convocado o segundo colocado no certame, este não quis assumir a função, conforme Termo de Desistência datado de 08 de janeiro de 2013 (peça 43). Aduz que, como não havia outros candidatos aprovados no concurso vigente,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que novo concurso demandaria muito tempo, e que o Município encerrou o exercício de 2012 com alerta de 90% do limite de gastos com pessoal, optou por terceirizar os serviços de contabilidade.

Pois bem. Como já asseverado pela douta DCM na Instrução n.º 2439/15, o Prejulgado n.º 06 – TCE/PR define que é imprescindível a realização de concurso público para o exercício das atividades de contador, conforme preceitua a Carta Federal, uma vez que se trata de atividade permanente da Administração.

O caso em tela denota que, embora houvesse o cargo de analista contábil nos quadros de pessoal do Município, o gestor **terceirizou as atividades de contabilidade durante todo o exercício de 2013 e não comprovou a adoção de qualquer medida para a realização de novo concurso público para o provimento do cargo vago.**

Além disso, não se justifica a não realização de concurso público com a situação que o Município encerrou o exercício de 2012, de alerta de 90% do limite de gastos com pessoal, uma vez que **as despesas decorrentes de terceirização de serviços também devem ser incluídas no cálculo deste percentual**, de acordo com o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal:

**Art. 18. § 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".

Por outro lado, vale mencionar que não incidiam as vedações elencadas nos incisos do parágrafo único do art. 22 da LRF, entre elas o *provimento de cargo público*, tendo em vista que se aplicam aos órgãos que ultrapassam o limite de 95% com despesas de pessoal.

Tais fatos já permitem aferir a irregularidade da contratação da empresa M. R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA pelo Município de Arapuã, uma vez que existia o cargo vago de analista contábil, que deveria ter sido provido através de concurso público.

No entanto, denota-se ainda outra grave irregularidade, consubstanciada no valor da contratação dos serviços em **R\$ 3.500,00 para 20 horas semanais**, enquanto a remuneração do respectivo cargo no Município é de **R\$ 2.824,12 para 40 horas semanais**. Ou seja, o ente contratou empresa terceirizada ao custo aproximado de **R\$ 43,75/hora**, quando pagaria ao servidor efetivo o valor de **R\$ 17,65/ hora**.

Sobre este propósito, o Prejulgado n.º 06 é claro em estabelecer regras para a terceirização dos serviços de contabilidade, cujo atendimento não foi comprovado pelo gestor, senão vejamos:

**REGRAS GERAIS PARA CONTADORES, ASSESSORES JURÍDICOS DO PODER LEGISLATIVO E DO PODER EXECUTIVO, AUTARQUIAS, SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA, EMPRESAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

- Terceirização:

- I) Comprovação de realização de concurso infrutífero;
- II) Procedimento licitatório;
- III) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93;
- IV) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo;
- V) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VI) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.

Por fim, importa destacar que, de acordo com o setor técnico, o valor pago à M. R. Assessoria Contábil está sendo empenhado na rubrica 3.3.90.39, ou seja, não está integrando o cálculo da despesa com pessoal do Município. Por esta razão, é imperioso que se determine à DCM que se faça a inclusão destes valores nos cálculos dos gastos de pessoal do Município.

Diante de todo o exposto, tratando-se de infração à norma legal e regulamentar, a saber, de dispositivos da LRF e do Prejulgado n.º 06 – TCE/PR, bem como ofensa ao preceito constitucional do concurso público, outra conclusão não se mostra plausível senão concluir pela irregularidade das contas, nos termos do art. 16, III, b da Lei Orgânica desta Corte, sem prejuízo da aplicação de multa administrativa ao gestor das contas, nos termos do art. 87, § 4º do mesmo diploma legal.

O Sr. Manoel Salvador apresentou contrarrrazões ao recurso na Peça

86:

O recorrido assumiu a Municipalidade de Arapuã em primeiro de janeiro de 2013 e deparou-se com a ausência de servidor efetivo responsável pelas funções técnicas de contabilidade. Diante desse quadro, indagou ao departamento de Recursos Humanos qual o procedimento a ser tomado, sendo orientado a convocar o segundo classificado no concurso público de analista contábil, tendo assim procedido imediatamente. O segundo colocado no concurso público não assumiu a função, de modo que, o Município ficou sem responsável técnico.

Diante da inexistência de provimento do cargo de contador, do considerável prazo para a realização de concurso público e da importância e relevância dessas funções para as atividades administrativas municipais diárias, excepcionalmente, contratou-se a empresa M.R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA, através de procedimento licitatório na forma da Lei 8.666/93. A referida empresa comprometeu-se a prestar serviços de assessoria e consultoria Contábil, elaboração de instrumentos de Planejamento (LDO, LOA, PPA, decretos, etc.); elaboração e envio do SIM-AM, SISTN, SIOPS, SIOPE, SIM-AP, disponibilizando ainda a contadora ROSANA DE FRANÇA MANZOLLI, para trabalhar 40 (quarenta) horas semanais, ficando a mesma responsável técnica perante o TCE/PR.

A Municipalidade contratou empresa M.R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA, a qual disponibilizou a contadora ROSANA DE FRANÇA MANZOLLI, para prestar serviços de contabilidade, pelo valor mensal de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), pelo período de 40 (quarenta) horas semanais.

O vencimento para o cargo de contador, conforme o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento (Lei Municipal n.º 297/2008), e de acordo com o reajuste concedido pela Lei Municipal n.º 433/2013, era de R\$ 3.510,67 (três mil quinhentos e dez reais e sessenta e sete centavos), por 20 (vinte) horas semanais - doc.

Portanto, com a devida vênia, não houve violação ao prejulgado n.º 06 desta Corte, uma vez que, se contratou os serviços contábeis por preço inferior ao previsto na Lei Municipal (R\$ 3.500,00) e com o dobro da carga horária (40h).

O recorrido é um simples agricultor que ao tomar posse do cargo de prefeito do Município foi orientado pela Assessoria Jurídica e pelo servidores mais experientes do Município a evitar,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no início da sua gestão, as contratações via concurso público em razão do alerta do limite com gasto de pessoal e da possível oscilação da receita corrente líquida durante os primeiros doze meses.

Assim, não se pode olvidar que qualquer cidadão comum, colocado nas mesmas situações fáticas do recorrido, seria levado a tomar a mesma decisão para a espécie em análise, primando pela responsabilidade fiscal.

Por fim, importante, destacar que, atualmente, o cargo de contador está provido via concurso público, de modo que, o gestor adotou as medidas necessárias para o provimento do referido cargo, circunstância que, demonstra o atendimento aos ditames legais e ao prejudgado desta Corte.

A Diretoria de Contas Municipais (Instrução 1507/16 – Peça 87) opina pelo provimento do recurso, apontando que:

O responsável informa que a empresa M.R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA foi contratada excepcionalmente, e por valor inferior ao previsto na Lei Municipal 297/2008 e 433/2013. Alega que a empresa M.R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA “disponibilizou a contadora ROSANA DE FRANÇA MANZOLLI, para prestar serviços de contabilidade, pelo valor mensal de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), pelo período de 40 (quarenta) horas semanais”.

Alega também que “o vencimento para o cargo de contador, conforme o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento (Lei Municipal n.º 297/2008), e de acordo com o reajuste concedido pela Lei Municipal n.º 433/2013, era de R\$ 3.510,67 (três mil quinhentos e dez reais e sessenta e sete centavos), por 20 (vinte) horas semanais”.

No entanto, o responsável não envia qualquer documento para comprovar essas alegações. Deste modo, diante das informações contidas na Instrução 2439/15 - DCM, permanece o entendimento de não foi respeitado o Prejudgado n.º 6 deste Tribunal.

Segundo o Prejudgado n.º 06 deste Tribunal, existe a possibilidade de terceirização, desde que atenda as seguintes regras:

- a) Comprovação de realização de concurso infrutífero;
- b) Necessidade de procedimento licitatório;
- c) Prazo do art. 57, II, Lei 8.666/93;
- d) Valor máximo pago à terceirizada deverá ser o mesmo que seria pago ao servidor efetivo;
- e) Possibilidade de ser responsabilizada pelos documentos públicos.
- f) Responsabilidade do gestor pela fiscalização do contrato.

Segundo informações do próprio responsável, não foi realizado concurso público ao final de 2012 em razão de alerta de 90% do limite de gastos com pessoal. Tal argumento não exime de culpa o responsável uma vez que as despesas decorrentes de terceirização de serviços também devem ser incluídas no cálculo do percentual do limite de gastos com pessoal.

Em consulta ao edital 001/2011 do concurso e folha de pagamento de dezembro de 2012, a remuneração do contador era de R\$ 2.659,00 e R\$ 2.824,12, respectivamente, para 40 horas semanais. E nas informações fornecidas pela própria entidade ao SIM-AM, mais especificamente na descrição dos empenhos à empresa M. R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA, consta como



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sendo de 20 horas a carga semanal: "Permanência obrigatória do profissional na entidade no mínimo 20 (vinte) horas semanais".

Ou seja, o valor pago à empresa contratada foi maior do que o pago aos contadores efetivos, mais uma vez contrariando o Prejulgado n.º 06.

E tal situação de irregularidade perdurou até maio de 2015, conforme informações prestadas pela Entidade ao SIM-AP, quando Fernando Bigotto Ribeiro foi nomeado contador em 27/05/2015.

De tal modo, até o mês de maio de 2015 o Município de Arapuã mantinha o pagamento à empresa M. R. ASSESSORIA CONTÁBIL LTDA pelo serviços contábeis prestados (...).

O Ministério Público de Contas (Parecer 5814/16 – Peça 88) acolhe integralmente a manifestação da Unidade Técnica.

### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO<sup>1</sup>

#### Admissibilidade

O recurso foi tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões exaradas pelas suas Câmaras; motivos pelos quais conheço do presente.

#### Mérito

Com máxima vênia ao entendimento defendido pelo Ministério Público de Contas, entendo que a orientação esposada na decisão vergastada se mostra razoável e de acordo com a sistemática prevista no art. 16, da LC/PE 113/05, que prevê que fatos, ainda que impróprios, que não tenham ensejado prejuízos ao Erário ou à gestão, possam ser ressalvados, não demandando a irregularidade das contas.

Compulsando-se os autos, observa-se que a Municipalidade realizou concurso para provimento da função de contador no exercício de 2011 – havendo apenas dois contadores aprovados. O primeiro colocado no certame, após alguns meses de trabalho, porém, solicitou seu desligamento do cargo. Especificamente no exercício em exame, em 02 de janeiro de 2013, isto é, no início da gestão do Interessado, foi realizada a convocação do segundo colocado, que não teve interesse em assumir o cargo.

Neste panorama fático, entendo que não há como se repreender a conduta adotada. Concordo com a Diretoria de Contas Municipais quando aduz que o argumento de que o alto índice de gastos com pessoal é inócuo, pois os gastos com terceirizados, nesta situação, também são incluídos nas despesas com pessoal. No entanto, face ao tempo que um concurso demandaria face às necessidades rotineiras da Administração, o procedimento adotado se mostrou adequado.

Quanto aos valores pagos por hora de trabalho, a insurgência do *Parquet* também não deve prosperar. O custo para o Município de um servidor e de

<sup>1</sup> Responsável Técnico – Davi Gemael de Alencar Lima (TC 51455-1).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma empresa terceirizada não é o mesmo, de modo que os cálculos efetuados no recurso não se mostram adequados. Ademais, sendo a jornada contratada junto à terceirizada (20 horas semanais) suficiente, o que merece revisão é a carga horária do cargo de contador.

Talvez, possa ser questionada a manutenção da terceirização no exercício seguinte. Porém, tal questão foge do escopo deste expediente, além de que há de se sopesar que em 2015 um novo certame foi realizado.

### 3. DA DECISÃO

Em face de todo o exposto, voto no sentido de que deve o Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

**3.1.** conhecer o recurso de revista interposto pelo Ministério Público de Contas contra a decisão materializada no Acórdão de Parecer Prévio 122/15-S1C e negar provimento ao mesmo;

**3.2.** manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

#### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade:

I. conhecer o recurso de revista interposto pelo Ministério Público de Contas contra a decisão materializada no Acórdão de Parecer Prévio 122/15-S1C e negar provimento ao mesmo;

II. manter integralmente a decisão contida no Acórdão recorrido.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO CANHA.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 30 de junho de 2016 – Sessão n.º 22.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Vice-Presidente no exercício da Presidência