



**Processo n.:** 977.862  
**Natureza:** Consulta  
**Entidade:** Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Oliveira - SAAE  
**Exercício:** 2016  
**Consulente:** Robson Lima Souza – Diretor

## I – Relatório

Trata-se de consulta eletrônica enviada a esta Corte de Contas, em 28/04/2016, formulada pelo Senhor Robson Lima Souza, então Diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE de Oliveira, nos seguintes termos:

- Ao se contratar serviços de pessoa física o encargo patronal de INSS, soma-se ao limite de contratação estabelecido no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93, ou o limite da contratação diz respeito somente ao valor pago ao profissional?
- O encargo patronal previdenciário pode ser classificado à conta da natureza da despesa que o gerou ou tem uma classificação mais correta?
- Pode-se contratar serviço de pessoa física se existir na autarquia cargo com a mesma função contratada, sendo uma vaga ocupada e outra em aberto?
- A contratação de serviços de engenharia pessoa física se encaixa no limite de R\$8.000,00 ou R\$15.000,00 anuais?

Após o encaminhamento dos autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, conforme despacho do Exmo. Senhor Conselheiro-Relator, de 09/05/2016, aquela Unidade concluiu, em 13/06/2016, que este Tribunal “... ainda **não** se manifestou acerca das indagações formuladas pelo consulente”.

Nos termos do despacho de 29/11/2016 os presentes autos foram enviados eletronicamente a esta Coordenadoria para manifestação, cujo encaminhamento foi realizado na mesma data, via Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.



## II – Da manifestação deste Órgão Técnico

Tendo como referência as indagações do Consulente, para melhor esclarecimento das questões por ele suscitadas esta Unidade Técnica abordou inicialmente a terceira, conforme a seguir:

### **1 - Pode-se contratar serviço de pessoa física se existir na autarquia cargo com a mesma função contratada, sendo uma vaga ocupada e outra em aberto?**

Cabe informar que este Tribunal já se posicionou em diversas oportunidades acerca da questão levantada pelo Consulente, no sentido de que a contratação de pessoal para a investidura em cargo ou emprego deve ser realizada, via de regra, por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos do inciso II do art. 37 da Constituição da República – CR/1988.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Ressalte-se que o entendimento em sede de consultas é no sentido de que apenas excepcionalmente, poderá ser realizada a contratação temporária, nos termos do inciso IX do referido dispositivo constitucional, devendo estar regulamentado por meio de lei de cada ente federado, com fulcro na autonomia conferida pelo art. 18 da CR/88.

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Art. 37

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;



Corroborar tal afirmativa a manifestação exarada na Consulta n. 812.325, respondida ao então Presidente da Câmara Municipal de Campos Gerais na Sessão de 16/02/2011, na qual foi realizada referência a entendimento descrito na Consulta n. 724.031, de 28/03/2007, e acordada a conclusão no seguinte sentido:

**[...] 3. Conclusão**

De todo o exposto, respondo as questões formuladas na presente consulta nos seguintes termos:

1) A contratação de servidores por parte da administração pública deverá ser, via de regra, por meio de concurso público de provas e/ou de provas e títulos. Admite-se a contratação direta, com fulcro no art. 37, inciso IX, da CR/88 tão somente nas hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, observado sempre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. [...]

**2 - Ao se contratar serviços de pessoa física o encargo patronal de INSS, soma-se ao limite de contratação estabelecido no art. 24, incisos I e II da Lei 8.666/93, ou o limite da contratação diz respeito somente ao valor pago ao profissional?**

Ressalte-se, de início, conforme relatado no item anterior e da forma como a questão foi proposta pelo Consulente, ele faz referência à possibilidade de contratação de pessoa física para a prestação de serviços de atividades que não são consideradas finalísticas de órgãos/entidades públicas, cujas funções não estão previstas nas respectivas estruturas de cargos e salários.

Desta forma, nos termos do disposto no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei Nacional n. 8.666/1993, os serviços somente poderão ser licitados quando “*existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários*”.

De outro modo, no *caput* do art. 8º da citada lei é estabelecido que “*a execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução*”.



Já no *caput* do art. 71 da mesma Lei é disposto que “o contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato”.

Registre-se que, não obstante este Tribunal não tenha se manifestado de forma explícita sobre a questão indagada pelo Consultante, na Consulta n. 836.946, respondida ao então Presidente da Câmara de Oliveira na Sessão de 15/05/2013, foram realizadas referências à forma de contabilização das despesas com obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, decorrentes de contratações de pessoas físicas.

Após discorrer sobre a legislação aplicável ao caso, no voto exarado pelo Exmo. Senhor Conselheiro Gilberto Diniz, aprovado à unanimidade, foi ressaltado que “... não é de responsabilidade do contribuinte individual o recolhimento da parcela relativa aos vinte por cento ...” e que, “... no caso de um órgão ou entidade pública contratar pessoa física para prestar serviços sem vínculo empregatício, na condição de contribuinte individual, deverá reter onze por cento do valor bruto contratado e arcar com vinte por cento incidentes sobre essa mesma base de cálculo, a título de cota patronal”. (grifou-se)

Diante disto, o considerar tais circunstâncias é de se concluir que no valor da contratação de prestadores de serviços por órgãos/entidades públicas, estimado para adequação aos limites de dispensa de licitação estabelecidos na Lei Nacional n. 8.666/1993 (inciso I e II do art. 24), não pode estar incluído o valor decorrente dos encargos patronais a serem recolhidos ao INSS, cuja responsabilidade é do contratante.

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a



parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

### **3 - O encargo patronal previdenciário pode ser classificado à conta da natureza da despesa que o gerou ou tem uma classificação mais correta?**

Cabe informar que, mediante a Portaria Interministerial n. 163, de 04/05/2001, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão dispõem sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

De acordo com o disposto nos incisos I, II, e III do art. 3º da referida Portaria, a classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa.

Art. 3º A classificação da despesa, segundo a sua natureza, compõe-se de:  
I - categoria econômica;  
II - grupo de natureza da despesa;  
III - elemento de despesa;

Nos termos dos §§ 1º e 2º do referido dispositivo regulamentar, a natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação” (finalidade de indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades), sendo que, “*entende-se por grupos de natureza de despesa a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto*”, conforme relacionado a seguir (Anexo II da citada Portaria)

#### B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais
- 2 - Juros e Encargos da Dívida
- 3 - Outras Despesas Correntes
- 4 - Investimentos
- 5 - Inversões Financeiras
- 6 - Amortização da Dívida

Ressalte-se que o Consulente não realizou sua indagação de forma clara, no sentido de que os encargos patronais a que fez referência seriam decorrentes de



prestação de serviços de servidores, de terceirização de serviços ou de contratados pelas normas da Lei de Licitações.

Ao considerar o fato de que o contexto do questionamento diz respeito à contratação de pessoas físicas, releva notar que este Tribunal já se manifestou quanto à forma de contabilização de despesas decorrentes de terceirização de serviços (por grupo de natureza), na Consulta n. 747.448, respondida ao ex-Prefeito de São Gotardo na Sessão de 17/10/2012, na qual foi exarado o entendimento no seguinte sentido:

[...] (i) as despesas decorrentes da terceirização lícita – concernentes à transferência da execução das atividades-meio que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração ou, havendo cargos ou empregos com correspondência, esses estejam extintos total ou parcialmente – devem ser registradas no grupo de natureza de despesas “outras despesas correntes”, nos moldes estabelecidos pela portaria interministerial STN/SOF nº 163/01, não sendo computadas como despesa de pessoal do ente;

(ii) em se tratando de terceirização ilícita – concernente à execução indireta das atividades finalísticas, ou das funções ancilares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público –, os gastos serão registrados como "Outras Despesas de Pessoal" e considerados para fins de apuração do limite de gastos com pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registra-se que, sendo identificada, pelo gestor, terceirização ilícita na Administração, deve ele, com a premência que o caso requer, regularizar a situação, sob pena de sofrer as sanções previstas no ordenamento jurídico; [...]

Deste modo, no que tange às contratações ilícitas (execução indireta das atividades finalísticas, ou das funções ancilares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público), ao ser exigido que os gastos provenientes tenham que ser contabilizados no grupo de natureza “Outras Despesas de Pessoal”, fica evidente que as obrigações patronais deles decorrentes também sejam classificadas nesse mesmo grupo de despesa.

Da mesma forma, quanto às obrigações patronais decorrentes de contratações caracterizadas como lícitas (transferência da execução das atividades-meio que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração), os encargos patronais decorrentes devem ser contabilizados sob o grupo de natureza “Outras Despesas Correntes”.



Verificou-se, ainda, que na Consulta n. 836.946/2013 este Tribunal acordou o entendimento no sentido de que “... *deve ser utilizado o código estruturado 3.3.90.47 – Obrigações Tributárias e Contributivas, para classificação e registro da cota patronal devida ao INSS, de responsabilidade da Administração Pública, incidente sobre o valor bruto do contrato de prestação de serviços por terceiros – pessoa física, sem vínculo empregatício, e desde que essa contratação se enquadre como terceirização lícita*”.

#### **4 - A contratação de serviços de engenharia pessoa física se encaixa no limite de R\$8.000,00 ou R\$15.000,00 anuais?**

Verificou-se que a indagação do Consulente é esclarecida com a simples leitura da disposição contida no *caput* e do inciso I do art. 23 da Lei Nacional n. 8.666/1993, que estabelece que as modalidades de licitação para obras e serviços de engenharia devem ser determinadas em função dos valores estimados das contratações.

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

Desta forma, ao se contratar pessoa física para execução de serviços de engenharia é evidente que para a adequação da modalidade licitatória a ser utilizada devem ser aplicados os limites definidos nas alíneas discriminadas no citado dispositivo legal, cujo limite de dispensa de licitação corresponde a R\$15.000,00 (quinze mil reais), nos termos da alínea “a” do inciso I do art. 23 c/c o inciso I do art. 24 da referida Lei.

Art. 23. [...]

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

### **III – Conclusão**

Diante do exposto, com base nas indagações do Consulente, observou-se que:



1 – Conforme entendimento deste Tribunal exarado na Consulta n. 812.325/2011, “*a contratação de servidores por parte da administração pública deverá ser, via de regra, por meio de concurso público de provas e/ou de provas e títulos. Admite-se a contratação direta, com fulcro no art. 37, inciso IX, da CR/88 tão somente nas hipóteses de necessidade temporária de excepcional interesse público, observado sempre os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência*”;

2 - Ao valor da contratação de prestadores de serviços por órgãos/entidades públicas, estimado para adequação aos limites de dispensa de licitação, estabelecidos na Lei Nacional n. 8.666/1993 (inciso I e II do art. 24), não pode estar incluído o valor decorrente dos encargos patronais a serem recolhidos ao INSS, cuja responsabilidade é do contratante (Consulta n. 836.946);

3.1 – Com fundamento no entendimento desta Casa exarado na Consulta n. 747.448/2012, no que tange às contratações ilícitas (execução indireta das atividades finalísticas, ou das funções ancilares que possuam correspondência nos quadros de pessoal do Poder Público), ao ser exigido que os gastos provenientes tenham que ser contabilizados no grupo de natureza “Outras Despesas de Pessoal”, as obrigações patronais deles decorrentes também devem ser classificadas da mesma forma;

3.2 – Do mesmo modo, quanto às obrigações patronais decorrentes de contratações caracterizadas como lícitas (transferência da execução das atividades-meio que não possuam cargos ou empregos com atribuições correspondentes nos quadros da Administração), os encargos patronais decorrentes devem ser contabilizados sob o grupo de natureza “Outras Despesas Correntes”;

4 - Ao se contratar pessoa física para execução de serviços de engenharia para a adequação da modalidade licitatória devem ser utilizados os limites definidos nas alíneas discriminadas no inciso I do art. 23 da Lei Nacional n. 8.666/1993, cujo limite de dispensa de licitação corresponde a R\$15.000,00 (quinze mil reais), nos termos da alínea “a” do referido dispositivo legal c/c o inciso I do art. 24 da referida Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
Diretoria de Controle Externo dos Municípios  
4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

À consideração superior.

4ª CFM/DCEM, 30 de janeiro de 2017.

Jefferson Mendes Ramos  
Analista de Controle Externo  
TC 1658-3