



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 296362/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UBIRATÃ
INTERESSADO: HAROLDO FERNANDES DUARTE
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1357/18 - Tribunal Pleno

EMENTA: Consulta. Despesas com pessoal. Composição. Instruções Normativas 51/11, 84/12 e 89/13. Parcial conhecimento.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **HAROLDO FERNANDES DUARTE**, Prefeito do **MUNICÍPIO DE UBIRATÃ**, que questiona o seguinte:

“01) É possível que os gastos com pessoal ativo, de servidores do quadro de pessoal do município, vinculados à prestação de ações e serviços públicos de saúde, até o limite do valor correspondente aos recursos recebidos mediante transferência Fundo à Fundo, ou seja, as transferências dos blocos de financiamentos já referidos, não sejam computados na despesa com pessoal? Com o entendimento de que os valores complementares pagos com recursos próprios do município são contabilizados como despesas de pessoal para efeito do enquadramento nos limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade fiscal.

02) De que forma deve ser contabilizada as despesas oriundas tanto dos servidores contratados por meio de concursos de CARGO EFETIVO ou EMPREGO PÚBLICO quanto àqueles por contratos de terceirização (especialmente médicas e clínicas) que prestam serviços vinculados aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recursos dos Programas Descentralizados do Governo Federal (SUS) considerando o correto elemento de despesa e vínculo de recursos?”

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer Jurídico (peça n.º 04), no sentido de que:

a) As quantias recebidas da União, como incentivo financeiro, não devem ser consideradas como despesa de pessoal, ainda que utilizadas para remuneração de profissionais;

b) Apenas a complementação dos repasses da União, e de responsabilidade da Municipalidade, deverão ser contabilizadas como despesa de pessoal, resultando na diminuição dos gastos desta natureza, em observância à Lei de Responsabilidade Fiscal;

c) Ainda que não considerada como despesas com pessoal, as referidas transferências financeiras entre a União e o Município deve ser observada para fins de cálculo da despesa total com pessoal, nos moldes dos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Admitida a consulta (peças n.º 08), a **Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca** informa a inexistência de precedentes que tratem da matéria.

A **Coordenadoria de Fiscalização Municipal**, mediante a Instrução n.º 3136/17 (peça n.º 09), responde as indagações do Consultante, opinando pela:

“(...) impossibilidade de que os gastos com pessoal pagos com os recursos descentralizados pelo Ministério da Saúde, ainda que com condicionalidades (PAB variável), sejam excluídos do índice de gastos com pessoal, calculado conforme artigo 19 da LRF, (...)”

Para tanto, argumenta que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) O art. 4º, § 1º, da Instrução Normativa n.º 52/11 desta Corte de Contas estabelece a método para o cálculo da Receita Corrente Líquida dos Municípios;

b) Os recursos transferidos para o orçamento municipal, originários da repartição efetivada pela União, fazem parte da Receita Corrente Líquida, igualmente composto pelos valores derivados do Piso de Atenção Básica – PAB, motivo pelo qual não há amparo para que sejam desconsiderados para fim de apuração de gastos com pessoal;

c) Diante do item 3.4, IX, da Política Nacional de Atenção Básica, aprovada pela Portaria n.º 2.488/11-MS, bem como do art. 14-A da Lei n.º 8.080/90, compete ao Município a contratação e execuções atinentes à Atenção Básica, o que ampara o compute do gasto com pessoal no índice do art. 19 da Lei 101/00.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 183/18 (peça n.º 09), manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da Consulta quanto ao segundo questionamento, sob o fundamento de que se trata de dúvida contábil referente ao registro de despesas com pagamento de pessoal e de terceiros, cujo esclarecimentos e orientações já são fornecidos por esta Corte de Contas: *“por meio da disponibilização atualizada dos Planos de Contas de despesa e receita, que disciplinam de maneira detalhada a forma de realização dos lançamentos contábeis”*.

No mérito, opina pela resposta ao questionamento nos seguintes termos:

“(...) os recursos financeiros recebidos pelo Município, provenientes de transferência da União, para o custeio das ações e serviços de saúde deverão compor o cálculo da Receita Corrente Líquida, e as parcelas que forem destinadas ao pagamento de pessoal ativo deverão ser contabilizadas como gastos com pessoal, nos termos dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e de acordo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a metodologia definida pela Instrução Normativa nº 56/2011, deste Tribunal de Contas.”

É o relatório.

II – VOTO

Preliminarmente, conheço da **primeira indagação**, relativamente a *“possibilidade que os gastos com pessoal ativo, de servidores do quadro de pessoal do município, vinculados à prestação de ações e serviços públicos de saúde, até o limite do valor correspondente aos recursos recebidos mediante transferência Fundo à Fundo, ou seja, as transferências dos blocos de financiamentos já referidos, não sejam computados na despesa com pessoal? Com o entendimento de que os valores complementares pagos com recursos próprios do município são contabilizados como despesas de pessoal para efeito do enquadramento nos limites do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

Importante destacar de início, a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.598/DF, que embora ainda não se tenha conclusão definitiva, foi proposta contra a Lei n.º 5.695/2016, do Distrito Federal que vislumbrava a possibilidade de exclusão de gastos com terceirização dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVO IMPUGNADO. PERDA PARCIAL DE OBJETO. EXCLUSÃO DE GASTOS COM TERCEIRIZAÇÃO. CONTRARIEDADE A NORMAS GERAIS DA UNIÃO. LEI 5.695/2016, DO DISTRITO FEDERAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FISCAL. 1. Ofende o princípio do equilíbrio fiscal a retirada de contratos de gestão de pessoal na área de saúde do cômputo de gastos com pessoal e realocação do registro fiscal desses gastos em outra despesa, a fim de descaracterizar a terceirização de serviços de saúde como gasto de pessoal. 2. Invade a competência da União o ente que legisla sobre regras gerais de Direito Financeiro e orçamento, de modo a usurpar a repartição constitucional de competência legislativa concorrente (art. 24, §§ 1º a 4º, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição da República). 3. É inconstitucional a previsão por lei ordinária de matéria prevista na CR para ser regulamentada por lei complementar, de modo a violar seu art. 169. 4. Revogação de dispositivo impugnado prejudica o conhecimento de ação direta de inconstitucionalidade. Não deve ser conhecida a ação quanto ao art. 51, § 2º, da Lei 5.695/2016, do Distrito Federal. 5. Parecer por conhecimento parcial da ação e, nesta parte, por procedência do pedido.¹

Neste sentido, muito embora não se trate na presente consulta de eventual legislação estadual ou municipal invasiva à competência constitucional, resta evidente que a tentativa de realocação de despesas com pessoal da área da saúde para outras fontes que não aquela definida pelos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal², causa desequilíbrio fiscal, na medida em que gera distorção dos índices de gestão.

¹ Parecer n.º 2.878/2017, da Procuradoria Geral da República – Procurador Geral Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

² Art. 18. 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 da 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".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Muito feliz, portanto, as afirmações do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas quando alocam recursos provenientes da União, relativos a ações e serviços de saúde, nas despesas correntes líquidas do tomador. E neste sentido, é a intensão do artigo 11, §1º, da Lei 4.320/64:

“Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 1982)

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.”

Neste sentido, vislumbrando que o quesito imposto pelo Consulente contempla atividades finalísticas da administração, mesmo que envolvam, eventualmente, recursos públicos federais provenientes de programas, projetos ou ações, e nestas condições devem ser contabilizadas como gastos com pessoal, afim de integralizar os índices de despesas dessa natureza.

Em relação ao **segundo questionamento**, este Tribunal de Contas anualmente disponibiliza todos os esclarecimentos e orientações necessários, inclusive os Planos de Contas, de onde é possível extrair, de forma esmiuçada, a maneira que devem ser contabilizadas as despesas, o que se dá por força das Instruções Normativas 84/12 e 89/13, desta Casa de Contas, amparadas, por consequência, na Portaria Interministerial n.º 163/01. Neste sentido, oportunas são as colocações do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas:

“A segunda questão apresentada na Consulta não deve ser respondida por esta Corte. Isso porque se trata de dúvida contábil relativa ao registro de despesas com pagamento de pessoal e de terceiros. Em relação a tais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questionamentos este Tribunal já oferece esclarecimentos e orientação, inclusive por meio da disponibilização atualizada dos Planos de Contas de despesa e receita, que disciplinam de maneira detalhada a forma de realização dos lançamentos contábeis. Tais informações estão publicadas no site do Tribunal, acessíveis a qualquer cidadão.”

Neste contexto, tratando-se de matéria de ordem pública a admissibilidade do feito, **não conheço do segundo questionamento** proposto na presente Consulta.

A fim de esclarecer, nos termos do art. 313, §4º, do Regimento Interno, os questionamentos ora lançados, indica-se ao Consulente as Instruções Normativas acima destacadas, bem como as manifestações da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que demonstram o entendimento já pacificado desta Corte de Contas sobre a matéria.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **PARCIAL CONHECIMENTO** da presente Consulta, **deixando de admitir**, preliminarmente, o **segundo quesito**, por ser tratar de dúvida contábil exhaustivamente tratada e definida no Plano de Contas atualizado anualmente e disponibilizado a todos os jurisdicionados, nos termos do Parecer 183/18, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Entretanto, **conheço da primeira indagação**, respondendo-a no sentido de que *“as transferências provenientes da União, para o custeio das ações e serviços de saúde deverão compor o cálculo da Receita Corrente Líquida, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei 4.320/1964, e, deste modo, as parcelas destinadas ao pagamento de pessoal, serão contabilizadas como despesa dessa natureza, nos precisos termos definidos pelos artigos 18 e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal”*, conforme entendimento exarado pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Coordenadoria de Fiscalização Municipal, atualmente incorporada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3136/17, bem como no Parecer nº 183/18, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

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 ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:

I - **CONHECER PARCIALMENTE** a presente Consulta, **deixando de admitir**, preliminarmente, o **segundo quesito**, por ser tratar de dúvida contábil exaustivamente tratada e definida no Plano de Contas atualizado anualmente e disponibilizado a todos os jurisdicionados, nos termos do Parecer 183/18, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas;

II - **Conhecer a primeira indagação**, respondendo-a no sentido de que *“as transferências provenientes da União, para o custeio das ações e serviços de saúde deverão compor o cálculo da Receita Corrente Líquida, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei 4.320/1964, e, deste modo, as parcelas destinadas ao pagamento de pessoal, serão contabilizadas como despesa dessa natureza, nos precisos termos definidos pelos artigos 18 e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal”*, conforme entendimento exarado pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal, atualmente incorporada pela Coordenadoria de Gestão Municipal, na Instrução nº 3136/17, bem como no Parecer nº 183/18, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e FABIO DE SOUZA CAMARGO e o Auditor THIAGO BARBOSA CORDEIRO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 24 de maio de 2018 - Sessão nº 16.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente