



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 742908/19
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA
INTERESSADO: HILTON SANTIN ROVEDA
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO Nº 3093/20 - Tribunal Pleno

Consulta. Fundamentação Municipal existente com fins de ensino. Índice de gastos com pessoal. Conhecimento e resposta no sentido de que as fundações municipais integram a Administração Pública Indireta e devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da lei de responsabilidade fiscal, de modo que inexistente possibilidade legal de desvincular o orçamento de fundação pública da prestação de contas do município visando reduzir o índice de despesas com pessoal.

1. Trata-se de Consulta formulada pelo Município de União da Vitória, representado pelo Prefeito Municipal, Sr. Hilton Santin Roveda, em que indaga sobre a possibilidade de exclusão de Fundação Municipal de ensino constituído por lei do cálculo da folha de pagamento, com vistas a reduzir o índice de despesas com pessoal, para uma possível desvinculação municipal, por meio de lei e interesse da administração.

A Consulta foi recebida pelo Despacho nº 1557/19 (peça 14), após a apresentação de emenda ao pedido inicial (conforme peças 8 a 11), ocasião em que se verificou que o Consulente fez remissão ao art. 19 da Lei Complementar nº 101/200 e ao art. 169 da Constituição Federal, bem como que o parecer jurídico da peça 9 respondeu ao questionamento.¹

¹ Aduziu que “se existentes quaisquer fundações públicas de ensino criadas através de lei, com recursos financeiros complementados pelo município, para uma possível desvinculação municipal, é através de lei e interesse da administração (gestão), sendo que estes possuem competência para decidir através de descumprimento perante o ordenador das despesas (Prefeito), este deve se respeitar o art. 212 da CF, que obriga o Município investir o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em conformidade com o trâmite regimental, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, na Informação nº 149/19 (peça 16), relacionou um precedente que tratou de matéria aproximada à da presente Consulta, contido no Acórdão nº 2316/16 – Tribunal Pleno².

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização, no Despacho nº 47/20 (peça 18), informou que, considerando que a matéria sob análise diz respeito a assunto recorrentemente fiscalizado por este Tribunal, eventual mudança no entendimento vigente poderia impactar procedimentos, sistemas ou fiscalizações, hipótese em que os autos necessitariam retornar àquela unidade para ciência e adoção de medidas pertinentes.

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade técnica emitiu o Parecer nº 987/20 (peça 19), em que opinou pela resposta à Consulta no sentido de que *“a despesa com pessoal de Fundação Municipal com receita e despesa prevista em lei orçamentária, deve ser contabilizada como “Outras Despesas de Pessoal”, nos termos do §1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000, compondo, portanto, o índice de despesa com pessoal do município.”*

No mesmo sentido, a Procuradoria-Geral de Contas, por meio do Parecer nº 162/20, concluiu que *“as fundações públicas integram a Administração Pública indireta do Município e devem obediência às regras dos artigos 18, 19 e 20 da LRF, não havendo, desse modo, previsibilidade legal para desvincular o orçamento pertencente à Fundação Pública da prestação de contas do Município.”*

É o relatório.

² Consulta. Cessão de servidores entre entes federativos diversos com ônus para o cessionário mediante reembolso. Índice com despesas de pessoal. Sistema SIM-AM. Declaração e recolhimento de obrigações trabalhistas, fiscais e acessórias. Registros contábeis. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

a) os dispêndios com servidores cedidos somente devem integrar os cálculos do índice de despesa com pessoal do órgão ou ente sobre o qual recai o ônus pelo pagamento;

b) caso adotados os procedimentos contábeis descritos na fundamentação da resposta ao item “a”, os valores reembolsados pelo órgão ou ente cessionário não impactarão as despesas de pessoal e não serão incluídos nos cálculos do limite de gastos com pessoal do cedente, mesmo em relação ao Sistema de Informação Mensal – Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas;

c) o vínculo estatutário ou trabalhista do servidor cedido com o órgão ou ente cedente permanece inalterado, de modo que as obrigações trabalhistas, fiscais e acessórias devem ser recolhidas e declaradas em nome do cedente, e não do cessionário;

d) caso adotados os procedimentos contábeis descritos nas fundamentações das respostas aos itens “a” e “d”, os valores dos reembolsos não transitarão por contas de receitas, pois servirão para anular as despesas e os empenhos das despesas dos servidores cedidos, ou serão tratados como consignação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Preliminarmente, reitera-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame, vez que formulada por autoridade legítima, com apresentação objetiva dos quesitos e indicação precisa da dúvida a respeito de matéria jurídica de competência desta Corte e amparada em parecer jurídico.

No mérito, os pareceres instrutórios foram uníssomos no sentido da impossibilidade de desvinculação do orçamento de Fundação Pública das contas municipais, de modo que seus gastos com folha de pagamento integram o índice de despesa com pessoal do Município.

Conforme exposto, com muita didática, pelo Parecer nº 162/20 da Procuradoria-Geral de Contas, a cuja leitura se faz remissão, a normativa estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), editada para disciplinar nos arts. 163 a 169 da Constituição Federal, é de observância obrigatória: por todos os Entes Políticos, dentre os quais os Municípios; por todos os três Poderes, dentre os quais o Poder Executivo; e por todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, dentre os quais as Fundações, conforme se depreende de seu art. 1º, §§ 2º e 3º, “a” e “b”.³

Desse modo, cumpre observar, de início, que uma fundação municipal de ensino constituída por lei que recebe verbas do Poder Executivo Municipal é integrante da Administração Pública Indireta, de modo que a ela se aplicam os mencionados dispositivos constitucionais e legais relativos à responsabilidade fiscal.

Indo adiante, o mencionado parecer esclareceu que o cálculo⁴ da Receita Corrente Líquida do Município leva em consideração as receitas orçamentárias arrecadadas por todas as entidades da administração direta, indireta,

³ Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

(...)

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

⁴ A IN 56/20113 desta Corte, disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-56-de-2-de-junho-de-2011/237417/area/249>, fixa metodologia detalhada sobre a forma de cálculo da receita corrente líquida e despesas de pessoal pelos Municípios paranaenses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundos e demais órgãos,⁵ e serve de parâmetro para o cálculo do limite de gastos com pessoal, que se aplica a todas essas entidades.

Especificamente no caso do Poder Executivo Municipal, o limite de gastos com pessoal corresponde a 54% da Receita Corrente Líquida do Município, nos termos dos arts. 18 a 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁶ e deve ser repartido, na forma da legislação local, entre todas as pessoas jurídicas a ele vinculadas, dentre as quais as entidades da Administração Indireta, em que se inserem as Fundações. Conseqüentemente, a apuração do percentual das despesas realizadas com recursos humanos pelo Poder Executivo tem por base também os gastos com pessoal das Fundações Municipais a ele vinculadas.

Diante desse contexto normativo, opinou o d. Órgão Ministerial no sentido de que não há *“a possibilidade de exclusão da folha de pagamento de fundação municipal, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, visto que os gastos realizados com recursos humanos pelas autarquias e fundações municipais, independentemente da sua autonomia administrativa e financeira, refletem diretamente no índice de pessoal do poder executivo municipal a que são vinculadas.”*

⁵ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

⁶ 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).

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

(...)

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, colacionou os seguintes precedentes do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (sem grifos no original):

TCE/MT. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 33/2010⁷

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. RECEITA. RCL. APURAÇÃO. RECEITA CONSOLIDADA POR ENTE DA FEDERAÇÃO.

A Receita Corrente Líquida - RCL será calculada de forma consolidada por ente da federação, compreendidos nesse conceito a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada **Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal** do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

DESPESA. LIMITE. O limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para o ente Municipal, abrange o gasto com pessoal de todo o Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

DESPESA COM PESSOAL. PERIODICIDADE E FORMA DA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES. A verificação do cumprimento dos limites dos gastos com pessoal ocorrerá quadrimestralmente, por meio do Relatório de Gestão Fiscal, que conterà quadro demonstrativo da despesa total com pessoal, conforme dispõe os artigos 22 e 55, I, a, da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, o que não impede a

⁷Disponível

<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00017973/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%200033-2010.pdf>. Acesso em 06/10/2020.

em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

verificação do cumprimento desses limites em outro momento, caso seja necessário.

TCM/BA. CONSULTA. T.P.B. Nº 5/2018⁸

AUTARQUIAS MUNICIPAIS. GASTOS COM RECURSOS HUMANOS. REFLEXOS NO ÍNDICE DE PESSOAL DO PODER A QUE SÃO VINCULADAS. OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Nos termos dos artigos 18 e ss da Lei de Responsabilidade Fiscal, os **gastos com pessoal de cada Ente da Federação são apurados por Poder. De tal sorte, o índice das despesas realizadas com recursos humanos pelo Executivo, por exemplo, tem por base também os gastos com pessoal das autarquias municipais vinculadas a tal Poder**, independentemente da autonomia administrativa e financeira das mesmas.

(PROCESSO Nº 89510-18. PARECER Nº 00108-18. ORIGEM: SAAE – SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE CORRENTINA-BAHIA)

Consignou, ainda, que em situações de terceirização de mão-de-obra referentes a substituição de servidores e empregados públicos, as despesas correspondentes integram a despesas total com pessoal por força do já citado art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina sua contabilização como “Outras Despesas de Pessoal”.

Registrou, ademais, que, mesmo na hipótese de a Fundação Municipal conseguir se manter sem o aporte de recursos do Tesouro Municipal, os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal permanecem aplicáveis,⁹ *“inclusive no*

⁸ Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/89510-18.odt.pdf>. Acesso em 06/10/2020.

⁹ No mesmo sentido, consignou o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que *“mesmo não dependentes do erário central, autarquias e fundações da Administração estão ambas submetidas aos limites e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal.”* (O Tribunal e as entidades municipais da administração indireta. Disponível em <http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/o-tribunal-e-as-entidades-municipais-da-administracao-indireta-dez-2012.pdf> - acesso em 07/10/2020”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que se refere ao cômputo dos valores da receita própria na apuração da receita corrente líquida (RCL) do ente da Federação, e apuração da despesa com pessoal”.

Assim, acompanhando, integralmente, os relevantes fundamentos apresentados pela d. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Valéria Borba, a presente Consulta deve ser respondida no sentido de que as fundações municipais integram a Administração Pública Indireta e devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que inexistente possibilidade legal de desvincular o orçamento de fundação pública da prestação de contas do município visando reduzir o índice de despesas com pessoal.

3. Face ao exposto, **VOTO** no sentido de que a presente consulta seja conhecida e, no mérito, respondida no sentido de que as fundações municipais integram a Administração Pública Indireta e devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da lei de responsabilidade fiscal, de modo que inexistente possibilidade legal de desvincular o orçamento de fundação pública da prestação de contas do município visando reduzir o índice de despesas com pessoal.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

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 IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I – Conhecer da presente Consulta, uma presentes os pressupostos de admissibilidade, para no mérito, respondê-la no sentido de que as Fundações Municipais integram a Administração Pública Indireta e devem obediência às regras dos arts. 18, 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que inexistente possibilidade legal de desvincular o orçamento de fundação pública da prestação de contas do município visando reduzir o índice de despesas com pessoal;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor CLÁUDIO AUGUSTO KANIA.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 28 de outubro de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 34.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Vice-Presidente no exercício da Presidência