



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 129210/16
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE FLÓRIDA
INTERESSADO: ROSEMERY APARECIDA LAVAGNOLLI MOLINA
RELATOR: CONSELHEIRO VAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3503/17 - Tribunal Pleno

Consulta. Ente federado incurso nas vedações do art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Concessão de adicional a servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica. Recursos federais oriundos do Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável. Impossibilidade.

1 RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município de Flórida, por sua representante legal à época, Senhora Rosemery Aparecida Lavagnolli Molina, questionando se *“é possível promover o pagamento, em proveito dos servidores públicos componentes das equipes de saúde da atenção básica, dos valores recebidos do Governo Federal relativos ao Piso da Atenção Básica (PAB) Variável – Programa de Incentivo Financeiro para a Melhoria da Atenção Básica (PMAQ) – por meio da concessão de adicional, mesmo estando o ente federado com despesa total com pessoal superior a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, ou seja, incurso na vedação constante no inciso I do parágrafo único do art. 22 da LRF”*.

O Parecer Jurídico que instrui o expediente concluiu que, durante o período de incidência da vedação legal, não se justifica a concessão desse tipo de vantagem.

Pelo Despacho nº 464/16-GCDA (peça 5), foi admitido o processamento do feito.

A então Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca emitiu a informação nº 24/16 (peça 6), indicando a existência, acerca do tema, do Acórdão nº 281/07-STP, proferido na Consulta nº 452040/98.

A Coordenadoria de Fiscalização Municipal, por meio da Instrução nº 707/17, sugeriu que a consulta seja respondida no sentido de que, *“caso o ente municipal encontre-se com sua despesa total com pessoal superior a 95% (noventa*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e cinco por cento) do limite, não pode conceder qualquer vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, inclusive a concessão de adicional com fonte de recursos do Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável, tendo em vista que a sua concessão está adstrita à opção política do gestor em iniciar o processo legislativo para tal, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição, conforme explicitamente previsto no art. 22, Parágrafo Único, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em seu Parecer nº 3457/17 (peça 11), corroborou o opinativo da COFIM.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Presentes os pressupostos legais, ratifico o conhecimento da consulta proposta, para respondê-la em tese, afastando da presente análise eventual situação fática de fundo.

O Município de Flórida questiona este Tribunal de Contas sobre a possibilidade de concessão de adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica com verba transferida pela União, oriunda do Piso da Atenção Básica (PAB) Variável – Programa de Incentivo Financeiro para a Melhoria da Atenção Básica (PMAQ), estando o ente federado incurso na vedação prescrita no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade¹, em razão da execução de despesa total com pessoal superior a 95% do limite máximo permitido.

Conforme informado nos autos, esta Corte possui precedente que tangencia a matéria aqui versada, consubstanciado no Acórdão nº 281/07 – Tribunal Pleno², proferido na Consulta nº 452040/98³, na qual o Poder Executivo de São José

¹ “Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;”

² Unânime: Conselheiros Henrique Naigeboren, Artagão de Mattos Leão, Heinz Georg Herwig, Fernando Augusto Mello Guimarães, Caio Marcio Nogueira Soares e Hemas Eurides Brandão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos Pinhais indagava sobre a possibilidade de o Município efetuar pagamento de pessoal com recursos do PAB.

Naquela ocasião, o Tribunal assim decidiu:

“Consulta. Uso dos recursos do PAB (Piso da Atenção Básica) para o pagamento de pessoal. DCM e MPJTC são pela impossibilidade. Acompanhando as deliberações anteriores, VOTO pela impossibilidade.”

De acordo com a unidade técnica, o presente feito diferencia-se do anterior porquanto neste a municipalidade especificou a categoria de servidores a ser remunerada com esses recursos, qual seja a de servidores componentes das equipes de saúde da atenção básica.

Pois bem.

A Portaria nº 204/2007 do Ministério da Saúde regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde na forma de blocos de financiamento, neles insere o Bloco de Atenção Básica, constituído pelo Componente Piso da Atenção Básica Fixo – PAB Fixo e pelo Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

O ato normativo em questão também impõe restrições à aplicação da verba, definindo que os recursos transferidos não poderão ser utilizados, dentre outros, para o pagamento de *“servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde”*⁴.

Ainda nos termos delineados pela citada portaria, os recursos que constituem o Componente PAB Variável são destinados ao financiamento de estratégias específicas no âmbito da atenção básica em saúde⁵ e, para fazer jus ao

³ Relator Auditor Roberto Macedo Guimarães.

⁴ “Art. 6º (...).

§ 2º Os recursos referentes aos Blocos de Atenção Básica, Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, Vigilância em Saúde, Gestão do SUS e Assistência Farmacêutica não poderão ser utilizados para o pagamento de:

I - servidores inativos;

II - servidores ativos, exceto aqueles contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

III - gratificação de função de cargos comissionados, exceto aqueles diretamente ligados às funções relacionadas aos serviços relativos ao respectivo bloco, previstos no respectivo Plano de Saúde;

IV - pagamento de assessorias/consultorias prestadas por servidores públicos pertencentes ao quadro do próprio município ou do estado; e

V - obras de construções novas, exceto as que se referem a reformas e adequações de imóveis já existentes, utilizados para a realização de ações e/ou serviços de saúde.”

⁵ “Art 11. O Componente Piso da Atenção Básica Variável - PAB Variável é constituído por recursos financeiros destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da atenção básica em saúde, tais como:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

recebimento da verba, o Município deve aderir e implementar as ações correspondentes. Confira-se:

“Art 11. (...).

§ 1º Os recursos do Componente PAB Variável serão transferidos do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde do Distrito Federal e dos Municípios, mediante adesão e implementação das ações a que se destinam e desde que constantes no respectivo Plano de Saúde.”

Portanto, o ente municipal somente poderá utilizar-se da verba oriunda do PAB Variável para implementação das respectivas ações de saúde, de modo que a remuneração de servidores com essa receita está condicionada à sua atuação em funções relacionadas à Atenção Básica que estejam definidas no seu plano de saúde.

O Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), em especial, é financiado com os recursos do PAB Variável, consoante a Portaria nº 1.645/2015 do Ministério da Saúde⁶, que atualmente o disciplina.

Nessas condições, infere-se ser possível, uma vez observadas tais premissas, a utilização dos recursos do PAB Variável – PMAQ-AB para o pagamento de verbas remuneratórias aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica.

I - Saúde da Família;

II - Agentes Comunitários de Saúde;

III - Saúde Bucal;

IV - (Revogado pela PRT nº 1408 de 10 de julho de 2013).

V - Fator de Incentivo de Atenção Básica aos Povos Indígenas;

VI - Incentivo para a Atenção à Saúde no Sistema Penitenciário;

VII - Incentivo para a Atenção Integral à Saúde do Adolescente em conflito com a lei, em regime de internação e internação provisória; e

VIII - outros que venham a ser instituídos por meio de ato normativo específico.”

⁶ *“Art. 9º A cada ciclo, o Distrito Federal e os Municípios que aderirem ao PMAQ-AB farão jus ao Incentivo Financeiro do PMAQAB, denominado Componente de Qualidade do Piso de Atenção Básica Variável (PAB Variável), que será repassado ao Distrito Federal e aos Municípios em 2 (dois) momentos:*

I - no início de cada ciclo, após a homologação da adesão do Distrito Federal ou Município ao PMAQ-AB; e

II - após a Fase 2 de cada ciclo.

§ 1º Os valores a serem repassados ao Distrito Federal e Municípios a título do incentivo financeiro de que trata o ‘caput’ serão estabelecidos em ato específico do Ministro de Estado da Saúde e variarão de acordo com:

I - o número de equipes contratualizadas;

II - as disponibilidades orçamentárias do Ministério da Saúde; e

III - no caso do inciso II do ‘caput’, com o fator de desempenho de que trata o § 4º do art. 6º.

§ 2º O incentivo financeiro de que trata o ‘caput’ será transferido fundo a fundo, por meio PAB Variável, observado o disposto no art. 11 da Portaria nº 204/GM/MS, de 29 de janeiro de 2007.

Art. 10. Os valores recebidos ao longo do ciclo pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser utilizados em conformidade com o disposto na Portaria nº 204/GM/MS, de 2007, e o planejamento e orçamento de cada ente.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dito isso, adentrando o cerne da questão suscitada pelo consulente, verifica-se que a COFIM entendeu pela impossibilidade de ser concedido adicional nos termos apontados na peça inaugural.

A unidade técnica fundamentou seu opinativo no argumento de que a utilização desses recursos para o pagamento de adicional a servidores envolvidos nas estratégias específicas de saúde constitui uma decisão política do gestor. Saliou, ademais, que, estando o recebimento da verba condicionado à opção tanto do governo federal em dar continuidade ao Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica – PMAQ quanto do Município em manter sua adesão a ele, a instituição da nova despesa pode vir a comprometer as contas municipais caso a transferência dos recursos, por algum motivo, venha a ser encerrada.

Apesar da pertinência das observações, tenho que a elucidação da dúvida lançada reclama a análise da natureza do recurso federal repassado e dos reflexos na despesa com pessoal do Município.

E a esse respeito convém destacar, inicialmente, que, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências correntes compõem a receita corrente líquida, sobre a qual é calculado o índice de despesa total com pessoal:

“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:*

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

(...)

*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:*

(...).” (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Mais à frente, a lei estabelece restrições ao ente cujas despesas com pessoal tenham ultrapassado 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo estipulado para essas despesas⁷ no período de apuração, aplicáveis igualmente em caso de extrapolação:

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.”

Do cotejo dos dispositivos reportados, extrai-se que, estando incurso nas vedações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município não pode conceder adicional remuneratório aos servidores, inclusive aos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que se valendo, para tanto, da verba oriunda do PAB Variável.

Isso porque esses recursos, caracterizados como transferências correntes, compõem a base de cálculo sobre a qual são computadas as despesas de pessoal, a teor do já mencionado art. 2º, inciso IV, da LRF.

⁷ Fixado para o Poder Executivo Municipal em 54% da receita corrente líquida:

“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:

(...)

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:

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, mais uma vez em conformidade com a Lei Complementar nº 101/2000, os gastos com servidores ativos – e nesse aspecto inexistente distinção legal quanto à categoria à qual pertençam –, para pagamento de qualquer espécie remuneratória, devem ser contabilizados na despesa total com pessoal do respectivo ente da Federação. É o que disciplina o art. 18, *in verbis*:

“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.” (grifo nosso)

Disso decorre que, mesmo sendo custeados com receita oriunda de transferência intergovernamental, os gastos, de qualquer natureza, com pessoal vinculado ao ente receptor do recurso devem ser computados na sua despesa total com pessoal e, por conseguinte, incluídas no limite máximo estabelecido pela lei.

A matéria já foi enfrentada por outros Tribunais de Contas, merecendo menção os seguintes julgados:

“1. Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em estratégias incentivadas pela União, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, a exemplo da Saúde da Família – SF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, além dos recursos destinados aos Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, que compõem o Piso de Atenção Básica Variável – PAB Variável, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no caput do artigo 18 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela citada norma;

2. Os recursos repassados pela União destinados ao financiamento de estratégias, realizadas no âmbito da Atenção Básica em saúde, PAB Variável, integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (TCE-PE – Consulta nº 1005499-6 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Valdecir Pascoal – j. 12/01/2011)

“c) As despesas decorrentes da contratação de pessoal, custeadas com recursos oriundos de transferências correntes, seja da União ou do Estado, devem ser computadas no cálculo da despesa total com pessoal, estando sujeitos aos limites e condições impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

d) Os gastos com pessoal dos Agentes vinculados aos Programas de Saúde, a exemplo da Equipe da Saúde da Família – ESF, Agentes Comunitários de Saúde – ACS, Agentes de Combate às Endemias - ACE, Núcleos de Apoio à Saúde da Família - NASF, por sua natureza não eventual, não se enquadra no elemento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesa 'outros serviços de terceiros – pessoa física', devendo os referidos gastos ser computados para fins de limite com pessoal, independente do ente transferidor do recurso." (TCE-TO – Consulta nº 7850/2013 – Tribunal Pleno – Rel. Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar – j. 24/09/2014)

Assim, conclui-se que, encontrando-se o ente sujeito às vedações do art. 22, parágrafo único, da LRF, não lhe é autorizada a concessão de adicional aos servidores públicos que atuam nas ações estratégicas de saúde incentivadas pela União, mesmo que a receita utilizada para suportar essa despesa tenha origem em financiamento federal proveniente do PAB Variável.

Em face do exposto, com base nas razões supra, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

Não é permitido ao ente federado incurso na vedação prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal conceder adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que a despesa seja suportada por recursos recebidos da União oriundos do Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

Após o trânsito em julgado, remetam-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca⁸ para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno⁹, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

⁸ Regimento Interno: “Art. 175-D. A Escola de Gestão Pública compõe-se das Áreas de Capacitação e de Jurisprudência.

(...)

§ 2º Compete à Área de Jurisprudência:

(...)

III - manter atualizados os atos normativos e jurisprudência na intranet e no sítio do Tribunal;”

⁹ “Art. 398. (...)

§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os membros do **Tribunal Pleno** do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I. Conhecer da presente Consulta para, no mérito, respondê-la no seguinte sentido:

Não é permitido ao ente federado incurso na vedação prevista no art. 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal conceder adicional aos servidores públicos integrantes das equipes de saúde da atenção básica, ainda que a despesa seja suportada por recursos recebidos da União oriundos do Componente Piso da Atenção Básica Variável – PAB Variável.

II. Encaminhar os autos, após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para as devidas anotações, ficando, na sequência, autorizado o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno, e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo.

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.

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

Sala das Sessões, 3 de agosto de 2017 – Sessão nº 25.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Presidente