

À Auditora de Controle Externo, **Maria Clara Seabra de Mello Costa**, para proferir
Orientação Técnica.

Em 23 de janeiro de 2014.

JOSÉ AUGUSTO MARTINS MEIRELLES FILHO

Secretário da 8ª Secretaria de Controle Externo

Matrícula n. 202.642

Senhor Secretário da 8ª Secretaria de Controle Externo,

Manifestei-me em separado através da Orientação Técnica que segue.

Em 23 de janeiro de 2014.

MARIA CLARA SEABRA DE MELLO COSTA

Auditora de Controle Externo

Matrícula n. 203.156

Instrução Técnica: N° OT-C 5/2014
Processo TC: N° 0216/2014
Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante
Assunto: Consulta
Conselheiro Relator: José Antônio Almeida Pimentel

I – RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr. Dalton Perim, na qualidade de Prefeito Municipal de Venda Nova do Imigrante nos seguintes termos:

1 – A despesa com o pagamento da remuneração dos profissionais que atuam no Programa de Saúde da Família – PSF e Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS podem ser computadas e classificadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e não como “Despesas com Pessoal”, na forma do entendimento exarado pela Egrégia Corte de Contas do Estado de Minas Gerais em resposta as Consultas nº 656.574, 700.774, 832.420 e 838.571?

2 – Ainda, é possível que as despesas advindas da remuneração dos servidores públicos que atuam em outros Programas dos Governos Federal e Estadual, especificamente na área da Assistência Social, possam ser computadas e classificadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e não como “Despesas com Pessoal”, aplicando por analogia o entendimento exarado pela Egrégia Corte de Contas

do Estado de Minas Gerais em resposta as Consultas nº 656.574, 700.774, 832.420 e 838.571?

É o relatório.

II - REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Antes de adentrar ao mérito da questão, é mister apreciar se estão presentes os requisitos de admissibilidade. Com efeito, encontra-se o seguinte no art. 122 da Lei Complementar n. 621/2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - LOTCEES):

Art. 122 [...]

§ 1º A consulta deverá conter as seguintes formalidades:

I - ser subscrita por autoridade legitimada;

II - referir-se à matéria de competência do Tribunal de Contas;

III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada;

IV - não se referir apenas a caso concreto;

V - estar instruída com parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica da autoridade consulente.

[...]

No tocante ao requisito constante no art. 122, § 1º, I, verifica-se que a definição de autoridade competente encontra suas balizas nos incisos I a VII, do *caput* do referido dispositivo:

Art. 122. O Plenário decidirá sobre consultas quanto às dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, que lhe forem formuladas pelas seguintes autoridades:

I - Governador do Estado e **Prefeitos Municipais**;

II - Presidente da Assembleia Legislativa e de Câmaras Municipais;

III - Presidente do Tribunal de Justiça e Procurador Geral de Justiça;

IV - Procurador Geral do Estado e Defensor Público Geral do Estado;

V - Secretário de Estado;

VI - Presidente das comissões permanentes da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais;

VII - Diretor presidente de autarquia, fundação pública, empresa estatal e de sociedade de economia mista cujo controle societário pertença ao Estado ou aos Municípios. [grifo nosso]

[...]

De fato, sendo o consulente Prefeito de Venda Nova do Imigrante e estando devidamente qualificado nos autos, donde consta seu nome legível, assinatura e cópia do seu termo de diplomação, encontra-se atendido o primeiro requisito.

Quanto à matéria suscitada pelo consulente, entende-se que há **pertinência** com a atuação deste Tribunal (art. 122, § 1º, II), posto tratar-se de questionamento que envolve classificação de despesas.

Ademais, o tema em debate gera **reflexos para a Administração Pública Direta e Indireta dos Municípios**, pois trata de matéria referente a limites de gastos com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Resta atendido, destarte, o disposto no art. 122, §2º, da referida lei, que assim estabelece:

Art. 122 [...]

§ 2º Além dos requisitos objetivos, o conhecimento da consulta dependerá da relevância jurídica, econômica, social ou da **repercussão da matéria** no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta do Estado ou dos Municípios. [grifo]

Constata-se, outrossim, que há **indicação precisa das dúvidas** (art. 122, § 1º, III) e que as mesmas foram **formuladas em tese** (art. 122, § 1º, IV), conforme se depreende da leitura do Relatório.

Nesse caminho, foram indicados os dispositivos legais sobre os quais pairam as dúvidas, a saber, arts 18 a 23 da LC n. 101/00.

Ademais, constata-se que o feito se encontra instruído com **parecer do órgão de assistência técnica e/ou jurídica** da autoridade consultante, em atenção ao disposto no art. 122, § 1º, V, da LOTCEES.

Isto posto, reconhecendo que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 122 da LC n. 621/2012, sugere-se o **conhecimento** da presente consulta.

III – MÉRITO

A conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000) estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, através de ação planejada e transparente que visa o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF prevê, dentre outras medidas, limites para as despesas com pessoal.

Neste ponto, a LRF regulamenta o art. 169 da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar (grifamos).

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

[...]

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao regulamentar a matéria, valeu-se do conceito de receita corrente líquida (RCL), determinando:

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).

É na própria lei (LC n. 101/2000) que também encontramos o conceito de receita corrente líquida, que significa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes¹.

Neste ponto, é preciso observar que as transferências relativas às ações de governo PACS (Programa Agente Comunitário de Saúde) e PSF (Programa Saúde da

¹ Art. 2º.

[...]

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.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Família) são transferências correntes, que, portanto, se incluem no cômputo da RCL. Do mesmo modo, as despesas com as remunerações dos profissionais dos programas PACS e PSF são despesas correntes, ou seja, relativas aos gastos realizados na manutenção dos serviços públicos, como pagamento de salários, reforma de imóveis, manutenção de vias, pagamento de juros das dívidas assumidas pelo município e, ainda, as transferências concedidas e destinadas a atender às despesas correntes de outras entidades de direito público ou privado às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços.

Seguindo, a LRF determina, em seu art. 18, que serão computadas no cálculo da 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.

Bem se vê, portanto, que as despesas com remunerações dos servidores do PACS e do PSF se encaixam perfeitamente no conceito legal de despesa total com pessoal e que não se enquadram em nenhuma das exceções previstas na lei:

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).

§ 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.

Os agentes comunitários de saúde e os servidores que atuam no PSF integram os quadros municipais, ainda que os referidos programas ou ações de governo sejam implementados, parcial ou totalmente, com recursos de transferências federais. Por serem servidores do Município, os gastos com suas remunerações não podem ser afastados do cálculo dos limites da LRF atinentes a despesas com pessoal.

No mesmo sentido, o TCEPE assim se manifestou, nos autos TC n. 1005155-7²:

1 – Os gastos decorrentes da contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em programas e incentivos da União que compõem o Piso de Atenção Básica Variável, a exemplo do Programa de Saúde da Família – PSF e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no *caput* do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, estando sujeitos aos limites com as despesas fixados no artigo 19, assim como às restrições

² Decisão em consulta, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCEPE em 11 de nov. de 2010.

impostas pelos artigos 21 e 22 da citada lei;

2 – Os recursos repassados pela União para execução dos citados programas integram o cálculo da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a posição do STN (Secretaria do Tesouro Nacional) quanto à inclusão dos agentes do PACS e PSF nas despesas com pessoal é a que se segue:

O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, **as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal.** Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. **Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias,** quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não (grifos do original).³

Há de se ressaltar, que o elemento de despesa “Outros serviços de terceiros – pessoa física”, alcança, conforme a Portaria STN/SOF 163/2001, as remunerações de serviços de natureza eventual, prestados por pessoas físicas sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; diárias e ajudas de custo a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias, e outras despesas pagas diretamente à pessoa física por quaisquer serviços prestados desde que não tenham vínculo empregatício com o órgão.

³ Tesouro Nacional – Gerência de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal – Programa Saúde da Família, reunião dos grupos técnicos de padronização de relatórios, 2011. Encontrado em http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/download/relatorios/Apresentacao_PSF.pdf

Exsurge da própria definição do elemento de despesa mencionado sua inadequação para abarcar as remunerações dos servidores que atuam no PACS e no PSF, como sugere o consulente, tendo em vista possuírem vínculo com o Município.

Assim é que se responde negativamente à primeira pergunta do consulente e, por extensão, à segunda, tendo em vista que os servidores dos programas aqui referidos possuem vínculo com o Município, devendo suas remunerações, portanto, serem devidamente computadas nos gastos com pessoal.

IV – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, opina-se pelo **conhecimento** da presente consulta. Quanto ao **mérito**, opina-se pela impossibilidade de se considerar as despesas com remunerações dos servidores atuantes no PACS e PSF como “Outros serviços de terceiros – pessoa física”, devendo, ao contrário, ser computadas para os fins dos arts. 18 a 23 da LC n. 101/2000, como despesas com pessoal.

Vitória, 30 de janeiro de 2014.

Respeitosamente,

Maria Clara Seabra de Mello Costa

Auditora de Controle Externo

Matrícula n. 203.156

À **SEGEX**, com a manifestação da 8ª Secretaria de Controle Externo exarada na Instrução Técnica anterior.

Em 30 de janeiro de 2014.

JOSÉ AUGUSTO MARTINS MEIRELLES FILHO
Secretário da 8ª Secretaria de Controle Externo
Matrícula n. 202.642