

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

8ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 10/06/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA N. 932747

Consulente: Joaquim Arnoldo Evangelista

Procedência: Município de Itanhandu

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Joaquim Arnoldo Evangelista, prefeito de Itanhandu, por meio da qual formula os seguintes questionamentos:

1. Os valores recebidos pelos Municípios a título de transferência intergovernamental utilizados para remuneração de profissionais poderão ser excluídos do cálculo de pessoal para efeito do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal?
2. Em caso de resposta positiva ao questionamento anterior, tal exclusão poderá ocorrer mesmo quando os profissionais forem integrantes do quadro efetivo, comissionado e temporário de servidores incluídos em folha de pagamento?
3. Em caso de resposta negativa ao questionamento anterior, qual a forma correta de contratação de profissionais para que possa haver tal exclusão?
4. Caso a contratação dos profissionais se dê na forma “Outros Serviços de Terceiros – pessoa física”, qual o tempo máximo de duração de cada contrato de prestação de serviços?
5. A contratação de tais profissionais, na forma de “Outros Serviços de Terceiros – pessoa física”, deve ser precedida de licitação?
6. O valor objeto de transferência intergovernamental, não sendo considerado para fins de gastos com pessoal, poderá compor a receita corrente líquida (RCL) do Município? Nesse caso, seria lícito o duplo efeito positivo para diminuição do gasto de pessoal do Município?

Autuados e distribuídos à minha relatoria, os autos foram encaminhados à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, a qual informou que o Tribunal já se manifestou sobre alguns dos questionamentos formulados pelo consulente (fls. 7/8v).

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 08/02/17 (fls. 13/13v), propus a não admissão da primeira indagação, à vista da existência de prejulgamento de tese em relação à matéria, conhecendo da consulta quanto às demais perguntas, ocasião em que pediu vista o conselheiro Mauri Torres.

O processo retornou à sessão do Tribunal Pleno em 06/02/19 (fls. 16/17), quando o conselheiro Mauri Torres acompanhou o voto condutor em relação à não admissão do primeiro questionamento, por ter sido respondido em deliberações anteriores, registrando a atualização da tese adotada por esta Corte. Concluída a votação da admissibilidade, determinei que os autos retornassem ao meu gabinete para adequação do mérito.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Questão de ordem

Conforme relatado, na sessão do dia 08/02/17, durante a discussão acerca da admissibilidade da consulta, propus o não conhecimento da primeira indagação, relativa à possibilidade de exclusão das despesas realizadas com recursos oriundos de transferências intergovernamentais do cômputo de gastos com pessoal, à vista da existência de tese já fixada nas Consultas nºs 958.370 e 838.600. Quanto aos demais questionamentos, conheci da consulta.

Na sessão plenária do dia 06/02/19, conselheiro Mauri Torres apresentou seu voto-vista, em que me acompanhou quanto a não admissão do primeiro item da consulta, destacando que o precedente invocado no voto condutor, a Consulta nº 838.600, havia sido revogado poucos meses antes, razão pela qual entendeu que deveria ser encaminhada cópia da deliberação mais recente, o Pedido de Reexame nº 924.154. Ainda, também conheceu dos outros itens da consulta.

Na sequência, os demais conselheiros se manifestaram de acordo com o relator e o resultado foi proclamado pela admissão da consulta, com retorno dos autos ao meu gabinete para adequação do mérito à vista das reflexões trazidas pelo conselheiro Mauri Torres.

Todavia, em detida análise das notas taquigráficas de fls. 16/17, restaram-me dúvidas acerca da precisão da deliberação, uma vez que todos os membros do Conselho se posicionaram com o relator, embora o voto condutor por mim proferido determine a remessa ao consulente de cópia de tese que foi posteriormente superada. Inclusive, não se chegou a votar o mérito, a fim de adequá-lo ao novo posicionamento do Tribunal.

Com efeito, com o objetivo de conferir precisão à decisão, proponho nesta questão de ordem apenas esclarecer que, em relação ao questionamento não conhecido por já estar respondido em deliberações anteriores, a tese consolidada a ser encaminhada ao consulente, nos termos do art. 210-B, § 3º, II, do Regimento Interno, é a firmada no Pedido de Reexame nº 924.154, consoante destacado pelo conselheiro Mauri Torres.

É a questão de ordem que estou submetendo para a apreciação do Colegiado, Excelência.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo também.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também estou de acordo.

APROVADA A QUESTÃO DE ORDEM.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mérito

Compulsando os autos, verifica-se que o consulente formula diversas indagações acerca da forma e do tempo de duração de contratos de prestadores de serviços à Administração, bem como questiona a possibilidade de excluir-se as despesas realizadas com recursos financeiros advindos de outro ente federativo do limite de gastos com pessoal, previsto nos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para analisar os questionamentos formulados, é necessário, inicialmente, retomar o entendimento consolidado do Tribunal, manifestado no Pedido de Reexame nº 924.154, cuja ementa aqui reproduzo:

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. QUESTÃO DE ORDEM. DESPESAS COM PESSOAL. RECURSOS DECORRENTES DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS OBRIGATÓRIAS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL. PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. PISO DE ATENÇÃO BÁSICA. CÔMPUTO COMO GASTOS DE PESSOAL DO ENTE FEDERADO QUE REALIZOU AS DESPESAS. REVOGADOS OS PARECERES EMITIDOS NAS CONSULTAS N. 656.574 E 838.600. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. As despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família, inserido no Piso de Atenção Básica, devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou as despesas, devendo tal entendimento prevalecer a partir de 1º de janeiro de 2019. 2. Em face do parecer emitido nos autos da Consulta n. 898.330, ficam revogados os pareceres emitidos nas Consultas de n. 656.574 (28/8/2002) e n. 838.600 (30/5/2012).¹

De acordo com o entendimento fixado no Pedido de Reexame nº 924.154, cujos efeitos foram modulados no próprio julgamento para prevalecer a partir do exercício de 2019, as despesas de pessoal pagas com recursos advindos de transferências intergovernamentais obrigatórias devem ser computadas como gasto com pessoal.

Importante destacar que poucos meses depois, em 12/06/19, o Tribunal Pleno se pronunciou sobre situação mais específica, no caso os profissionais da Estratégia de Saúde da Família, no

¹ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Pedido de Reexame nº 924.154. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Sessão de 19/12/18.

bojo da Consulta nº 838.498, confirmando a tese estabelecida no Pedido de Reexame. Nessa ocasião, dada repercussão do entendimento, o caráter normativo das consultas e o princípio da segurança jurídica, foi conferida modulação dos efeitos quanto à forma de contabilização das despesas com pessoal executadas no âmbito do PSF, a fim de vigorar a partir do início do exercício de 2021, nos seguintes moldes:

CONSULTA. ADMISSIBILIDADE PARCIAL. PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA. PROFISSIONAIS DE SAÚDE. CONTRATAÇÃO. CARGO OU EMPREGO PÚBLICO. CONCURSO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. PROCESSO SELETIVO SIMPLIFICADO. ENTIDADES PRIVADAS. CONVÊNIOS. CONTRATOS. DESPESA COM PESSOAL. AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. ÍNDICE MÍNIMO CONSTITUCIONAL. ENTE CONTRATANTE. ORIGEM DOS RECURSOS. IRRELEVÂNCIA. PROGRAMAS COMPARTILHADOS. MAIS DE UM ENTE DA FEDERAÇÃO. RATEIO DE DESPESAS. PROFISSIONAIS DE SAÚDE. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. CARGO PÚBLICO. EMPREGO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA. ENTIDADES PRIVADAS. RETENÇÃO. RECOLHIMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

[...]

5. Os recursos destinados ao pagamento dos profissionais contratados no âmbito municipal para atuar na Estratégia de Saúde da Família, independente da origem, integram a despesa total com pessoal do respectivo município.

[...]

10. Considerando a repercussão do posicionamento ora apresentado, o caráter normativo das Consultas, o princípio da segurança jurídica e seus consectários, confere-se modulação temporal dos efeitos do entendimento quanto à forma de contabilização das despesas com pessoal executadas no âmbito do PSF, para que o novel entendimento passe a vigorar a partir do início do exercício financeiro de 2021.²

Embora não admitida nesta consulta, observa-se que a primeira pergunta do consulente é respondida negativamente pela tese já fixada pelo Tribunal Pleno, do que deflui o prejuízo para a apreciação da segunda indagação, acerca da possibilidade de excluir do cômputo de gastos com pessoal as despesas realizadas com recursos provenientes de outros entes federados ainda que destinadas a remunerar servidores efetivos, ocupantes de cargos em comissão ou temporários dos quadros do Município.

Em seguida, no terceiro questionamento, o consulente indaga sobre a “forma correta de contratação de profissionais para que possa haver tal exclusão” do cômputo de gastos com pessoal.

Em verdade, não há que se falar em forma correta para contratação para que haja exclusão do cômputo de gastos com pessoal, uma vez que o que determina a modalidade adequada de investidura é o cotejo entre a regulamentação constitucional e legal com a situação concreta vivenciada na Administração Pública. A classificação contábil da despesa, portanto, é apenas uma decorrência da categorização do fato dentro da execução orçamentária, que deve refletir a realidade administrativa.

Assim é que, exemplificativamente, se são buscadas atividades que detenham natureza típica de Estado e reflitam o seu poder de império, em regra o profissional será arregimentado para o

² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Consulta nº 838.498. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Mauri Torres. Sessão de 12/06/19.

exercício de cargo público como servidor efetivo. Se presentes as condições constitucionais da necessidade emergencial de excepcional interesse público, poderá ser celebrado contrato temporário.

Nesses casos, a forma de investidura do profissional decorre exclusivamente das disposições legais, sendo que os vencimentos e vantagens pagos guardam estreita correlação com o conceito do grupo de natureza de despesa vinculado a “Pessoal e Encargos Sociais”, dado pela 8ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, *in verbis*:

Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas 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, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da Lei Complementar no 101, de 2000.

O modelo de vínculo do profissional com a Administração, portanto, não é uma opção livre do gestor, com o objetivo de incluir ou excluir a despesa correspondente do cômputo dos gastos com pessoal. Em várias situações, a forma de seleção/contratação decorrerá diretamente de previsão da Constituição ou da lei e a repercussão no cômputo de gastos com pessoal será apenas uma consequência da classificação do fato.

Outrossim, em relação às despesas com credenciamento, embora alguns órgãos e entidades da Administração Pública adotem o elemento de despesa 36 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física) ou o 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), o Tribunal possui o entendimento de que o correto seria lançar tais gastos no elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização).

A esse respeito, confira-se o seguinte excerto do parecer exarado na Consulta nº 747.448, de relatoria da conselheira Adriene Andrade:

As despesas com prestadores de serviço, pessoas físicas, contratados por meio de credenciamento, são consideradas gastos com pessoal, devendo ser contabilizadas como “Outras Despesas de Pessoal”, na hipótese de os credenciados executarem atribuições inerentes a cargos ou empregos públicos previstos no plano de cargos e salários do órgão ou entidade contratante.

Seguindo essa linha, o Tribunal, no âmbito da Representação nº 876.918, apreciada na sessão de 1º/07/14, reafirmou seu posicionamento ao considerar irregular a classificação das despesas com credenciamento de médicos plantonistas no elemento de despesa 3.3.90.36.

Também a hipótese prevista no § 1º do art. 18 da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), atinente à terceirização de mão-de-obra para substituição de servidores e empregados públicos, é expressamente contabilizada no limite de despesa com pessoal³.

³ MCASP, 8ª edição:

“34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Com efeito, gastos com o pagamento de vencimentos a servidores efetivos e a ocupantes de cargos em comissão possuem elemento de despesa próprio (11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil), assim como despesas com servidores temporários (04 – Contratação por Tempo Determinado) e com terceirizados, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF (34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização), todos incluídos no cômputo da despesa com pessoal.

Há outras situações, todavia, que comportam a execução indireta por pessoas físicas ou jurídicas, observadas as disposições legais, cujas características devem ser consideradas para o seu enquadramento contábil, o que determinará a inclusão ou não no cômputo da despesa com pessoal.

Neste ponto, destacam-se as descrições dos elementos de despesa 36 e 39, que tratam de “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, respectivamente, utilizados para contabilizar despesas das seguintes ordens:

36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

[...]

39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

Extraí-se das descrições acima que esses elementos somente serão utilizados de forma residual, quando não houver outro mais específico para a contabilização de determinada despesa. Nessas situações, a despesa não é incluída no limite da LRF de gastos com pessoal.

Passando, então, à quarta indagação, o consultante procura saber qual o tempo máximo de duração do contrato de prestação de serviços, “caso a contratação se dê na forma ‘Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física’”.

Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.”

Ainda que todos esses vínculos sejam codificados no elemento “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, cada um deles possui requisitos próprios e bastante distintos entre si quanto à duração e à forma de prestação de serviços.

No caso de estagiários, por exemplo, caberá ao órgão ou à entidade contratante estabelecer, em ato administrativo próprio, as condições de admissão e de duração do contrato. Por outro lado, em se tratando de prestadores de serviço temporários remunerados parcialmente com recursos advindos da União, a duração do vínculo corresponderá ao prazo definido na lei local e no contrato específico.

Desse modo, em resposta ao quarto questionamento, considerando a diversidade de relações jurídicas passíveis de serem enquadradas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, não é possível estabelecer um prazo máximo de duração que abranja todos os contratos. Cada vínculo possuirá um prazo próprio de duração, considerando as suas especificidades e o regramento legal específico incidente sobre ele.

Igualmente, no que diz respeito à quinta pergunta formulada, não se pode estabelecer como regra geral que todas as relações jurídicas enquadradas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” deverão ser precedidas de licitação.

A necessidade ou não de realização de procedimento licitatório deverá ser averiguada em face das disposições da Lei nº 8.666/93, que levará em conta uma série de variáveis, as quais independem da classificação contábil da despesa em “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, como ocorre com o valor da contratação, a existência de situação de emergência, a exclusividade ou a singularidade do serviço, entre outras.

Portanto, conclui-se que nem todos os casos de relações jurídicas cujas despesas respectivas sejam classificadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” deverão ser precedidas de procedimento licitatório.

Por fim, no que diz respeito à sexta pergunta, por meio da qual o consultante questiona se o valor objeto da transferência intergovernamental obrigatória deve compor a receita corrente líquida do Município, veja-se que o art. 2º, inciso IV, da LRF é claro ao estabelecer que:

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.

Da análise do dispositivo legal, constata-se, nitidamente, que as transferências compulsórias recebidas de outras pessoas de direito público destinadas a atender despesas classificáveis como despesas correntes são caracterizadas como receitas correntes, e, por isso, deverão ser computadas para fins de cálculo da RCL do Município.

Mais uma vez, é esclarecedora a orientação da Secretaria da Fazenda Nacional, emanada por meio do MCASP, que assim conceitua as receitas correntes e, dentro delas, as transferências correntes:

1- Receitas Correntes

Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas. Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes). [p. 34 – grifos aditados]

Código 1.7.0.0.00.0.0 – Receita Corrente – Transferências Correntes

Na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. [p. 43]

Entre as espécies de transferências correntes, inclusive, estão previstas no MCASP as transferências da União e suas entidades, bem como dos Estados e suas entidades, as quais, portanto, estão contempladas na definição de receita corrente líquida conferida pela legislação complementar.

Nesse contexto, resta evidenciado que, nos termos do art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, as transferências correntes da União e dos Estados destinadas aos Municípios compõem a receita corrente líquida deste último, razão pela qual respondo positivamente ao consulente quanto à sexta indagação formulada.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo aos questionamentos formulados pelo consulente nos seguintes termos:

- a) A adoção de modelo de vínculo do profissional com a Administração é uma decorrência da aplicação das previsões constitucionais e legais para cada situação, e não uma opção livre do gestor, com o objetivo de incluir ou excluir a despesa correspondente do cômputo dos gastos com pessoal. A classificação contábil deve consistir em mero reflexo da realidade administrativa.
- b) Não é possível definir um prazo máximo de duração que abranja todas as espécies de contratos cujas despesas correspondentes sejam classificadas como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”.
- c) Nem todas as relações jurídicas cujas despesas respectivas sejam classificadas no elemento “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” deverão ser precedidas de procedimento licitatório.
- d) Nos termos do art. 2º, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as transferências correntes compulsórias devem ser computadas para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida (RCL) do Município.

É como respondo a Consulta, no mérito.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Da mesma forma, com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também acompanho o Relator.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)