



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Processo nº: 924.154 (apensado ao Processo nº 887.423, Prestação de Contas do Município de Centralina referente ao exercício de 2012)

Natureza: Pedido de Reexame

Recorrente: Joélio Coelho Pereira (Prefeito Municipal à época)

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila

PARECER

Excelentíssimo Senhor Relator,

RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reexame interposto contra a decisão desta Corte pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais referentes ao exercício de 2012, de responsabilidade do recorrente.
2. A Unidade Técnica manifestou-se pelo não provimento do Pedido de Reexame (fl. 14 a 20).
3. Após, os autos vieram ao Ministério Público de Contas.
4. É o relatório, no essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

I. Da admissibilidade do recurso

5. Preliminarmente, cabe destacar a presença de todos os requisitos de admissibilidade do Pedido de Reexame em análise, quais sejam: cabimento, tempestividade, legitimidade e interesse recursais, a teor dos dispositivos da Lei Orgânica e do Regimento Interno desta Corte.

6. Diante disso, o presente Pedido de Reexame deve ser conhecido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

II. Da análise do mérito

7. A rejeição das contas foi motivada pela realização de gastos com pessoal em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, no exercício sob exame, e pela não adequação dessas despesas no exercício seguinte, tendo sido contrariados os artigos 20, III, “b”, e 23 da LRF. Vejamos o parecer emitido no Processo nº 887.423:

Constatada a extrapolação do limite da Despesa Total com Pessoal, a qual não se adequou no prazo estabelecido pelo art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, nos termos da fundamentação, com fulcro no art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008 c/c art. 240, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, voto pela **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas** relativas ao exercício de 2012, prestadas pelo Sr. Joélio Coelho Pereira, gestor da Prefeitura Municipal de Centralina.

8. O recorrente alega, em síntese, que não ocorreu dano ao erário, nem fraude, desvio ou má-fé, e que a despesa excedente em relação ao percentual máximo estipulado para os gastos com pessoal é insignificante, pois é pouco superior a 1%. Solicitou, assim, a emissão de novo parecer prévio pela aprovação das contas, ou pela aprovação com ressalva.

9. Após analisar as razões recursais, a Unidade Técnica retificou o percentual de aplicação de despesas com pessoal referente ao Executivo de 57,08% para 54,18%, em razão da exclusão das despesas com profissionais do Programa Saúde da Família – PSF –, nos termos da Consulta nº 838.645, deste Tribunal (fl. 17 a 19).

10. Manifestou-se, no entanto, à fl. 19, pela manutenção da decisão recorrida, pois esse percentual ainda foi superior ao limite de 54% imposto pelo art. 20, III, “b”, da Lei Complementar federal nº 101/2000:

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

11. No que se refere à contabilização das despesas com os servidores do PSF na apuração dos gastos com pessoal, observa-se que o assunto foi tratado por este Tribunal nas Consultas nºs 656.574, 700.774, 832.240, 838.571 e 838.645.

12. Considerou-se: **cada ente federativo deve computar suas próprias despesas com pessoal**, conforme se observa no seguinte excerto da resposta à Consulta nº 838.571, de 1º/11/2010, relatada pelo Conselheiro Sebastião Helvecio:

[...]

Com efeito, esse Plenário se pronunciou sobre o tema recentemente, no parecer proferido na Consulta n. 832420, Relator Conselheiro Elmo Braz, Sessão de 26/05/2010, no qual se reconheceu que somente deve o município lançar como despesas de pessoal aquela parte que lhe efetivamente couber como remuneração dos agentes, sendo a parcela restante, advinda da transferência intergovernamental em razão do programa, de ser contabilizada como "outros serviços de terceiros - pessoa física", a título de transferência recebida, não integrando, assim, as despesas com pessoal.

Remetam-se cópias das notas taquigráficas das Consultas n. 656574, 700774 e 832240 ao consulente.

[...]

13. Na Consulta nº 838.645, de 23/10/2013, esse entendimento foi mantido em relação às **transferências voluntárias** (convênios com entidades e organizações de assistência social, conforme o art. 10 da Lei federal nº 8.742, de 1993). Foi destacado, por outro lado, que as despesas realizadas com recursos de **transferências obrigatórias** devem ser computadas nos gastos com pessoal, pois os recursos utilizados para pagamento são do Município e se enquadram no conceito de receita corrente líquida:

Assim, sintetizando o argumento até aqui esposado, entende-se que se o repasse de recursos de outros entes para o beneficiário for **voluntário, nos termos do art. 10 da Lei 8.742/93, (o que, frise-se, é distinto daqueles destinados ao SUAS por meio de transferências obrigatórias fundo a fundo)**, restará vedada a utilização do recurso para pagamento de pessoal, por imposição constitucional, nos termos do inciso X do art. 167. Neste caso, não há que se falar em contabilização de despesas com pessoal e consequente cômputo nos limites estabelecidos na LRF. No entanto, a transferência voluntária poderá ser utilizada para pagamento de prestação de **serviços eventuais** de pessoa física, sendo a despesa contabilizada como "Outros Serviços de Terceiros".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

De outro lado, sendo **obrigatório o repasse de recursos transferidos fundo a fundo entre entes**, como é o caso do SUAS, o recurso recebido pelo Município se enquadra no conceito de receita corrente líquida do art. 2º, IV, da LRF, pois é uma transferência corrente, de acordo com a classificação da receita pública estabelecida pelo art. 11 da Lei nº 4.320/64 e conforme a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001¹. Também, para efeito da LRF, as despesas com pessoal custeadas por esse recurso devem integrar os gastos totais com pessoal do Município, tendo em vista que o recurso, apesar de ter origem federal, nos termos do art. 3º do Decreto 7.788/12, pertence legalmente ao Município.

14. Por essa razão, segundo esse entendimento, nos Municípios, as despesas com transferências voluntárias devem ser computadas como outros serviços de terceiros – pessoa física, não sendo, portanto, computadas para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

15. Embora esse entendimento já esteja consolidado nesta Casa, cumpre alertar que o conceito de receita corrente líquida (base de cálculo das despesas com pessoal) inclui todas as transferências correntes, deduzidas apenas as contribuições previdenciárias dos servidores (art. 2º, IV, C, da LRF) e as receitas provenientes da compensação financeira com outros regimes de previdência social (201, § 9º da CR/88). Vejamos:

Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

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:

[...]

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.

¹ PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaInterm163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf Acesso em 11.jan.2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

[...]

Constituição da República:

Art. 201. ...

[...]

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

16. Tal receita inclui, portanto, os **convênios** que, no Manual de contabilidade aplicada ao setor público do Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional², são classificados contabilmente como transferências correntes:

7. 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. Nas Transferências Correntes, podemos citar como exemplos as seguintes espécies:

A. Transferências de Convênios:

Recursos oriundos de convênios, com finalidade específica, firmados entre entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes e destinados a custear despesas correntes.

17. **E as transferências intergovernamentais:**

As **Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes** ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recebedor”). Podem ser voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal.³

18. Assim, a receita corrente líquida inclui os recursos recebidos pelo Município em razão de convênios e de transferências intergovernamentais, o que

² Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 5 Ed. Brasília, 2013 – pág. 21

³ Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Op. Cit. – pág. 41



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

engloba os recursos para pagamento dos servidores que prestam serviço para os programas intergovernamentais, tais como o PSF e o PAB.

19. Cumpre-relembra que, na apuração do limite de gastos com pessoal, são consideradas quaisquer espécies remuneratórias, conforme o art. 18 da LRF:

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.

20. Diante disso, cotejando os conceitos de receita corrente líquida com as despesas elencadas no art. 18 da LRF, entendemos que o posicionamento deste Tribunal pela exclusão dos dispêndios com o pessoal vinculado aos programas intergovernamentais dos gastos com pessoal deve ser reavaliado, pois as transferências intergovernamentais compõem a receita corrente líquida, que é a base de cálculo estabelecida pela LRF.

21. Afinal, como os recursos decorrentes de transferências intergovernamentais ou convênios (transferências correntes) integram a receita corrente líquida do Município, por coerência, os recursos utilizados para o pagamento de despesas com o pessoal vinculado ao referido programa intergovernamental devem ser computados como gastos com pessoal do Município. De outra forma, teríamos uma redução equivocada do percentual dos gastos com pessoal, já que, ou a base de cálculo (receita corrente líquida) estaria superestimada ou as despesas com pessoal estariam subestimadas.

22. Registre-se que este *Parquet* não está sozinho nesse entendimento.

23. Por meio da Nota nº 1097/2007/CCONT-STN, de 26/06/2007, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – abordou essa questão. Na oportunidade, foi considerado que a exclusão dos gastos com pessoal do Programa Saúde da Família para fins de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

apuração dos limites de despesas com pessoal não condiz com a definição legal de receita corrente líquida:

31. É previsível, ainda, que essa questão venha a ser discutida, no âmbito do PROMOEEX, em referência ao Programa Saúde da Família-PSF e ao Programa de Agentes Comunitários de Saúde-PACS, alegando-se que se tratam de despesas vinculadas. O **Tribunal de Contas do Espírito Santo informou que exclui a despesa com pessoal relativa ao PSF e ao PACS** (Parecer Consulta TC 018, de 29/05/03 e Decisão Plenária TC 07, de 06/09/01). **Todavia, esta não foi a lógica que norteou a formulação do conceito da RCL, base de cálculo para diferentes limites estabelecidos na LRF.** É interessante constatar que o mesmo argumento relativo às despesas vinculadas não é aplicado para os expressivos recursos de royalties do petróleo e de outros recursos minerais e hídricos que, pelo art. 8º da Lei n.º 7.990/1989, não podem ser utilizados no pagamento de despesas com pessoal e dívida, podendo, entretanto, ser utilizados para fins de capitalização do regime próprio de previdência. (Grifo nosso.)

24. De forma semelhante, o Tribunal de Contas de Rondônia, no Parecer Prévio nº 177/2003⁴, entendeu que os gastos com PSF pagos com recursos de convênio até podem ser excluídos das despesas com pessoal. Todavia, em contrapartida, as transferências da União destinadas a esses pagamentos também devem ser expurgadas da receita corrente líquida na apuração do limite imposto pela LRF:

PARECER PRÉVIO Nº 177/2003

EMENTA – *Lei de Responsabilidade Fiscal; contabilização das despesas com pessoal decorrentes de recursos aplicados nos PACS e PSF; dedução dos valores para apuração da RCL e da Despesa com Pessoal.*

[...]

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

a) por tratar-se de programas custeados pela União os **gastos com pessoal integrantes dos PACS/PSF deverão ser expurgados do montante da Despesa com Pessoal** para efeito de cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 19, da Lei Complementar Federal nº 101/000, sendo que o valor da dedução deverá limitar-se ao valor da parcela transferida pela União;

b) considerando que os programas em pauta são compartilhados por mais de uma esfera de governo, caberá ao município computar em Despesa com Pessoal o valor da parcela desembolsada pelos seus próprios cofres quando esta se destinar a custear gastos com pessoal inseridos nos PACS/PSF;

⁴ Divulgada na Coletânea de Pareceres Prévios do Tribunal de Contas de Rondônia. Disponível na internet: <http://www.tce.ro.gov.br/arquivos/Downloads/Publicacao-Colet-24-11-10-10-20-38.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

c) em função da orientação contida na alínea “a”, as transferências efetivadas pela União destinadas ao custeio dos programas em questão, embora classificadas como receitas correntes, deverão ser deduzidas da base de cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Grifo nosso.)

25. Por todo o exposto, este *Parquet* entende que, como os recursos oriundos de transferências intergovernamentais relativas ao PSF são incluídos na receita corrente líquida do Município, por coerência, as despesas com o pessoal vinculado ao referido programa de governo (PSF) devem ser incluídas no cálculo das despesas com pessoal do Município.

26. Verifica-se que, independentemente de qualquer controvérsia acerca da possibilidade de exclusão dos gastos com PSF do cálculo de gastos com pessoal, ocorreram despesas superiores ao limite da LRF no exercício de 2012, o que, por si, constitui ilegalidade decorrente da falta de controle dos gastos com pessoal, o que justifica a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas.

27. Diante disso, entendemos que o parecer prévio pela rejeição das contas deve ser mantido.

CONCLUSÃO

28. Em razão do exposto, este Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, por ser próprio e tempestivo, e, no mérito, pelo **seu não provimento**, com a consequente manutenção do **parecer prévio pela rejeição das contas** do Prefeito Municipal de Centralina, referentes ao exercício de 2012.

29. É o parecer.

Belo Horizonte, 25 de julho de 2014.

Sara Meinberg

Procuradora do Ministério Público de Contas