



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



PROCESSO TC/010574/2014
ASSUNTO: CONSULTA FORMULADA AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ
PROCEDÊNCIA: APPM – Associação Piauiense dos Prefeitos Municipais
INTERESSADO: ARINALDO ANTONIO LEAL
PROCURADOR: RAÍSSA MARIA REZENDE DE DEUS BARBOSA
RELATOR: ANFRISIO CASTELO BRANCO

RELATÓRIO

Em 11.08.2014, o Plenário deste TCE-PI reuniu-se em audiência pública para discutir as dificuldades enfrentadas pelos municípios piauienses na observância do limite de despesas de pessoal, previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00), em razão da utilização de recursos oriundos de programas federais. Esta audiência foi convertida em consulta formulada ao Tribunal de Contas do Estado do Piauí pela Associação Piauiense dos Prefeitos Municipais, representada pelo Sr. Arinaldo Antonio Leal, a qual apresenta as solicitações de Prefeitos que receberam o alerta emitido em maio do corrente ano por esta Corte de Contas, quando em ação concomitante verificou que muitos municípios piauienses encontravam-se nos limites de alerta, prudencial e haviam até mesmo ultrapassado o limite legal previsto para as despesas de pessoal disciplinado na LRF.

O requerimento encaminhado pela APPM apresenta como proposta para solução de parte do problema enfrentado pelos municípios, especificamente em relação ao cumprimento de limite de despesas com pessoal, a possibilidade de registrar tais gastos, custeados com recursos federais, como Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física (3.3.90.36), ao invés de despesas com pessoal.

Por último, requer, em seu pedido final, que o plenário desta Corte não considere os gastos de pessoal oriundos de programas federais, “em especial os



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



da área de saúde, educação e assistência social” no cálculo do limite de pessoal imposto pela LRF.

Durante a audiência pública no âmbito desta Corte de Contas com o objetivo de debater a matéria, diversos especialistas nas áreas contábil e jurídica apresentaram seus posicionamentos, a saber:

- O signatário desta consulta argumentou que os prefeitos não tem ingerência, não podem mudar as regras dos programas federais e apresentou outros fatores que influenciam o descumprimento dos limites de despesas com pessoal, tais como o pagamento de encargos sociais como INSS, as desonerações do IPI e a elevação do salário mínimo, com ganho real acima do aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- O Sr. João Deusdete de Carvalho, procurador da APPM, afirmou que a associação encaminhou ao TCE/PI um pedido fundamentado de que as despesas com pessoal dos programas de saúde e assistência social, decorrentes de transferências do Governo Federal, não sejam consideradas para fins de cômputo do limite de despesas de pessoal, pois haveria interpretações de outros Tribunais de Contas, como TCE/PR e TCE/MG, nesse sentido. O Procurador da APPM asseverou que o pedido da Instituição foi realizado em razão da interpretação dada pelos TCE/MG e TCE/PR, e da própria operacionalização da EC nº 29/2000 pelo Ministério da Saúde, cuja interpretação resultou em documento, que talvez tenha dado base às decisões daqueles Tribunais, no qual se afirma que os recursos repassados aos municípios têm especificidades, pois a obrigação de sua aplicação com o pagamento de despesas com pessoal decorre da própria norma que o constituiu, em relação à qual os prefeitos não possuem a possibilidade de modificar;
- O representante da APPM, o advogado Sr. Armando Ferraz, defendeu que se deve interpretar o artigo 18 §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não podendo o TCE/PI ir de encontro à referida lei. Consoante o advogado, o TCE/MG editou uma resolução excluindo do cálculo do limite despesas de



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



peçoal os recursos federais repassados aos municípios, destinados exclusivamente à execução de programas federais nas áreas de atenção básica de saúde. Reiterou que em tais programas de saúde os recursos são repassados inclusive com a indicação dos nomes dos profissionais a serem pagos, através do CNES, restando ao município apenas o papel de repassador, intermediário, não possuindo o prefeito qualquer ingerência sobre os pagamentos, não se justificando, portanto, que tais despesas sejam computadas nos gastos do município;

- A pedido da APPM, a contadora, Sra. Lana Portela, fez uma análise contábil do crescimento de despesa com pessoal e da receita corrente líquida (RCL) dos municípios e defendeu que retirar tais despesas permite reconduzir alguns municípios ao limite legal, não havendo porque retirar da receita, por ser a LRF clara quanto à composição da receita e pouco clara quanto à composição da despesa. Argumentou que os profissionais de saúde são prestadores de serviço vinculados a um programa de duração indefinida, que a União repassa todo o ônus referente ao pagamento de pessoal aos municípios, prejudicando-os;
- A Diretora da DFAM, Sra. Andréa Paiva, informou que a LRF não dá autorização para alterar o cálculo, não se tratando de competência do TCE/PI. Ressaltou que situação diversa seria o TCE/PI considerar no julgamento que não irá punir o prefeito por ele ter ultrapassado o limite de despesas com pessoal, o que entende ser algo a ser deliberado. Reiterou que entende não ser possível alterar a forma de cálculo e que o TCE/MG inclui as despesas em questão como Outros serviços de terceiros – Pessoa física, enquanto outros tribunais como os TCE/PE e TCE/ES negaram pedido semelhante entendendo que tais despesas são de pessoal do município, inclusive porque realizadas para o pagamento de pessoal efetivo. A Diretora então indagou a quem seriam imputadas tais despesas, se ao Governo Federal, ou se ficariam perdidas. A Diretora informou que refeitos os cálculos de alguns municípios que estavam bem acima do



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



limite, com a exclusão das despesas decorrentes dos programas federais de saúde, a DFAM constatou uma redução mínima do índice, de igual ou menos de 2%, pois foram retiradas da receita e da despesa, o que não resolveria o problema dos municípios. Argumentou que a presente discussão deve ser levada ao Congresso Nacional, pois se trata da aplicação de lei federal, reiterando o posicionamento da DFAM contrário ao pedido da APPM;

- O chefe do Núcleo de Gestão Estratégica da Informação (NUGEI) deste TCE, Sr. José Inaldo de Oliveira e Silva, chamou atenção a respeito da ausência ou ínfima arrecadação tributária própria dos municípios, ressaltando que, quem não arrecada seus próprios tributos, não pode receber recursos da União, conforme a Constituição Federal, pois, presumidamente, não precisa de dinheiro e enfatizou a realização de terceirizações irregulares, sobretudo na área da assistência social, com a contratação de profissionais, caracterizando relação de emprego, pagos a título de Outros serviços de terceiro – Pessoa física, despesas que se fossem incluídas no cálculo, elevariam ainda mais o índice de despesas com pessoal;
- O Conselheiro aposentado do TCE, Sr. Jesualdo Cavalcante Barros afirmou que o Tribunal de Contas não pode mudar a lei, mas pode entender que as despesas pagas com recursos de programas federais não constituam motivo para reprovação de contas e concluiu que o Tribunal de Contas, com sensibilidade, com seu corpo técnico, pode encontrar a saída, não considerar motivo de rejeição de contas a extrapolação do limite de despesa com pessoal, desde que ela tenha decorrido do pagamento de despesas de pessoal resultantes de programas federais. Paralelamente, asseverou que resta aos municípios lutar no plano federal para que seja alterada a Lei de Responsabilidade Fiscal, mas que desde já os tribunais de contas brasileiros podem dar esse entendimento;



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



- O Deputado Federal Júlio Cesar Lima defendeu que as despesas com pessoal decorrentes dos programas federais devem ser excluídas das despesas dos municípios, pois há um desequilíbrio, um problema matemático. O Deputado asseverou que não se trata de dar privilégio aos municípios, pois houve uma anomalia na aplicação da LRF, o que pode inclusive fazer com que os municípios passem a recusar o recebimento de novos programas federais;
- O Conselheiro Joaquim Kennedy Nogueira Barros questionou se seria razoável um prefeito, sem ter cometido nenhum ato de prática de má gestão, que não contratou irresponsavelmente, cujos cargos em comissão estão num patamar aceitável, diante de um crescimento de receita menor que o de despesa em razão de programas determinados pelo Governo Federal, ter suas contas simplesmente consideradas imprestáveis. Entendeu não ser esse o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal e manifestou entendimento no sentido de que deve o TCE/PI encontrar uma interpretação justa, o espírito da lei, após exaustivo debate. Concluiu que Tribunal que ao julgar comete injustiça não é o Tribunal desejado pela sociedade, e Tribunal justo não pune alguém por uma prática que não cometeu;
- O Conselheiro Substituto Jaylson Fabianh Lopes Campelo afirmou já terem sido ventiladas três possíveis soluções para o caso: a modificação da forma do cálculo do índice, excluindo as despesas em questão, ou excluindo despesas e receitas; insistir na arrecadação tributária própria dos municípios; negar os efeitos do descumprimento do limite de pessoal. Declarou em princípio ser mais simpático à terceira, por entender estar dentro das competências do TCE/PI, ou seja, constatando que o gestor não tem como sair desse problema, que sejam negados os efeitos;
- O Conselheiro Luciano Nunes Santos defendeu que não se pode considerar o prefeito como um mero cumpridor de índices, de obrigações, sem levar em considerações as circunstâncias. Salientou que o TCE/PI, ao



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



analisar o problema, não pode se ater a programas específicos, sendo preciso encontrar uma regra, que estabeleça os limites de interferência dos recursos de todos esses programas federais no cumprimento dos limites de despesa com pessoal, pois todo dia surgem novas nuances que podem mudar as regras do jogo, do contrário, serão resolvidos apenas problemas pontuais. Concluiu afirmando que se deve buscar uma solução definitiva, em cima de uma regra e não de fatos pontuais;

- O Procurador Márcio André Madeira de Vasconcelos asseverou que lhe chamou atenção a manifestação do Sr. Jesualdo Cavalcante Barros, que levou a questão sob outra ótica, qual seja, não a alteração de critérios para apuração do cálculo de despesa de pessoal, mas a possibilidade de o TCE/PI rever critérios de julgamento de contas. Salientou que atualmente existe uma decisão normativa no âmbito do TCE/PI que considera o não cumprimento do índice com despesa de pessoal uma irregularidade grave, sendo por si só, suficiente para reprovar contas. Ponderou que, talvez, diante da realidade retratada, seja a hora do TCE/PI rever esse posicionamento, realizando cálculos paralelos para verificar se essas despesas com uso de recursos vinculados alteram ou não significativamente o índice, para que se possa tomar uma decisão mais justa. Ressaltou que o TCE/PI não têm competência para alterar legislação, sob pena de usurpar competência do Congresso Nacional, tendo em vista que o cálculo se baseia no conceito de Receita Corrente Líquida, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- O Conselheiro Substituto Alisson Felipe de Araújo afirmou que todos os pontos levantados durante a audiência devem ser levados em consideração para uma deliberação, por se tratar de tema extremamente complexo. Ressaltou que os pareceres acostados ao requerimento referem-se apenas a programas da saúde, que possuem características muito específicas, neste ponto, concordando com a manifestação do Conselheiro Luciano Nunes Santos, reiterou a necessidade de se decidir o



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



caso em tese e não pontualmente. Sugeriu o Conselheiro Substituto que seja excluída da discussão a questão do FUNDEB, considerando que, do contrário, a decisão tomada irá repercutir na situação do Estado do Piauí, que também recebe recursos do FUNDEB. Discordou do posicionamento do Sr. Jesualdo Cavalcante Barros de que a interpretação dada pelo TCE/PI à Lei de Responsabilidade Fiscal seria suficiente para resolver o problema dos prefeitos, indagando como ficariam os prefeitos, mesmo que o TCE/PI afastasse a reprovação das contas, se o TCE/PI não certificar o cumprimento desses limites. Afirmou que outras limitações seriam impostas pela referida lei, os municípios estariam impedidos de receber as transferências voluntárias.

Os autos foram encaminhados para DFAM, a qual se posicionou em relatório presente na peça 05, que os municípios piauienses não podem excluir do cálculo das despesas com pessoal, para efeito de apuração de limite de gastos com pessoal, previsto na Lei de responsabilidade Fiscal, os valores correspondentes a programas federais, custeados com recursos transferidos pela União.

Ato contínuo, o MPC em seu parecer constante na peça 08 opinou nos seguintes termos:

- a) Pelo conhecimento da presente consulta;
- b) Pela impossibilidade de exclusão dos gastos com programas federais do cálculo do índice de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Caso os Conselheiros entendam, no âmbito de cada processo de prestação de contas, não reprovar as contas de governo sob a alegação de que o índice de pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na LRF, foi descumprido, que sejam observados os seguintes quesitos:



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



- Demonstração cabal de que o índice da despesa de pessoal será cumprido com a exclusão dos recursos transferidos pelo governo federal para o custeio dos programas com a saúde da apuração da Receita Corrente Líquida e com a retirada dos gastos com os profissionais de saúde custeados por programas federais da despesa de pessoal;
- Demonstração de que foram adotadas todas as providências da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal para reduzir a despesa com pessoal;
- Demonstração de que foram adotadas todas as providências cabíveis para otimizar a receita própria do município;
- Demonstração de que, no período em que o índice foi descumprido, o gestor não contratou servidores comissionados ou realizou terceirização ilícita.

É o Relatório.



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



VOTO

A presente consulta foi formulada por parte legítima prevista no art. 201, III, do Regimento Interno desta Corte e apresentou questionamentos em tese. Entende-se que a exigência regimental no tocante ao parecer de órgão de assistência técnica ou jurídica da entidade consulente (art. 234, §1º do Regimento Interno desta Corte) foi suprida com a realização da audiência pública no âmbito deste Tribunal de Contas, na qual ocorreram diversos debates por especialistas na área jurídica e contábil. Por todo o exposto, voto pelo **CONHECIMENTO** da presente consulta.

Quanto ao mérito, após as manifestações apresentadas em audiência pública, no relatório da DFAM e parecer do Ministério Público de Contas, esta Relatoria entende que o TCE não possui competência para modificar a forma de cálculo da LRF. Seria mais razoável observar se efetivamente o percentual que excedeu o limite da LRF se deveu a esses programas federais.

Atribuir responsabilidade ao gestor, reprovando suas contas, por programas criados pelo Governo Federal, que beneficiam a população e que o gestor não possui ingerência sobre os mesmos, poderia inviabilizar a execução de políticas públicas, pois os municípios se verão forçados a recusar esses recursos porque não podem responder pelas despesas de pessoal.

Diante do exposto, por ser a manifestação mais razoável, voto de acordo com o MPC:

- a) Pela impossibilidade de exclusão dos gastos com programas federais do cálculo do índice de despesa com pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- b) Não reprovar as contas de governo sob a alegação de que o índice de pessoal do Poder Executivo Municipal, previsto na LRF, foi descumprido, quando for observado que o gestor atendeu às seguintes situações:



Estado do Piauí

Tribunal de Contas



- Demonstração cabal de que o índice da despesa de pessoal foi cumprido com a exclusão dos recursos transferidos pelo governo federal para o custeio dos programas com a saúde da apuração da Receita Corrente Líquida e com a retirada dos gastos com os profissionais de saúde custeados por programas federais da despesa de pessoal;
- Demonstração de que foram adotadas todas as providências da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal para reduzir a despesa com pessoal;
- Demonstração de que foram adotadas todas as providências cabíveis para otimizar a receita própria do município;
- Demonstração de que, no período em que o índice foi descumprido, o gestor não contratou servidores comissionados ou realizou terceirização ilícita.

Teresina, 11 de setembro de 2014.

ANFRÍSIO CASTELO BRANCO
Conselheiro Relator