



Publicado no D. C.

Em, 09/03/2010

Processo TC nº 12205/09

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Secretaria do Tribunal Pleno

Consulta formulada pelo Vice-Prefeito de Emas-PB, Sr. **Paulo Gildo de Oliveira Lima Júnior**, acerca da possibilidade de substituir a remuneração e a contribuição previdenciária de servidores públicos temporários por um abono, sobre o qual incidiria apenas o IR e o ISS. Conhecimento. Resposta nos termos do Relatório da Auditoria.

PARECER PN TC 02/2010

RELATÓRIO

Cuida-se de Consulta formulada pelo Vice-Prefeito do Município de Emas-PB, Sr. **Paulo Gildo de Oliveira Lima Júnior**, na qual expõe e indaga acerca da possibilidade de substituir a remuneração e a contribuição previdenciária de servidores públicos temporários para o atendimento dos Programas Federais por um abono, sobre o qual incidiria apenas o IR e o ISS, de modo a minimizar os gastos com pessoal da edilidade.

Acrescentou, ainda, que enquanto aguarda o posicionamento desta Corte, estaria recomendando a regulamentação deste procedimento até manifestação em contrário.

A Unidade Técnica de Instrução produziu o relatório de fls. 11/26 e, após estudo asseverou que não há na legislação qualquer permissivo para que o município proceda às alterações na remuneração ou no vínculo funcional dos servidores vinculados aos Programas de Saúde, deixando de registrar seus vencimentos e vantagens e atribuindo-lhes apenas uma parcela a título de Abono Temporário, na tentativa de desvirtuar o caráter remuneratório quando do pagamento pela prestação de serviços continuados/não eventuais, que devem ser desempenhados por servidores do órgão, e conclui:

- I. Em atendimento ao disposto no art. 35, I e II da Lei nº 4320/64, o gestor deve manter-se constantemente atento quanto ao equilíbrio das suas despesas, de forma a evitar a contratação abusiva de servidores, empregados públicos e prestadores de serviços, em detrimento de receitas ainda não auferidas, vindo a comprometer o equilíbrio das suas contas;
- II. O município deve abster-se de adotar medidas apontadas pelo consultante no item 2 deste relatório, evitando acarretar prejuízos aos servidores, empregados ou prestadores de serviços, vinculados ao município, os quais teriam os seus direitos trabalhistas e previdenciários desrespeitados, podendo, ainda, gerar para o respectivo órgão, demandas judiciais, ocasionando prejuízos ao erário.

Os autos foram encaminhados à d. Procuradoria-Geral que assim se manifestou:

1 - O Abono é, por definição, um valor que se acresce de maneira transitória e temporária à remuneração normal do servidor público, não tem natureza autônoma ou principal, mas sempre acessória. Daí, não poder vir a substituir o salário de quem quer que seja;

2 - Pensar de outra maneira é burlar o direito fundamental à Previdência Social;

3 - Por fim, opinou pelo conhecimento da consulta e resposta nos termos propostos pela Auditoria.

É o Relatório.

VOTO

/arquivos/tomcat/temp/document5631278134341700043.doc



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 12205/09

Preliminarmente, embora o consulente, na forma do disposto no art. 2º, letra “a” da Resolução Normativa RN TC 02/05, não seja autoridade competente para formular consulta a esta Corte, levando em conta a importância da matéria consultada e o interesse público, sou pelo seu conhecimento.

No mérito, Reposta ao Consulente nos termos propostos pela Unidade Técnica de Instrução, às fls. 11/26, cujo inteiro teor passa a fazer parte integrante deste parecer, procedendo-se a remessa de cópia à autoridade consulente e aos demais Municípios.

É o voto.

DECISÃO DO TRIBUNAL

VISTOS, RELATADOS e DISCUTIDOS os presentes autos do Processo TC nº 12205/09, referente à consulta formulada pelo Vice-Prefeito de Emas-PB, Sr. Paulo Gildo de Oliveira Lima Júnior;

CONSIDERANDO que embora o consulente não seja autoridade competente para formular consulta a esta Corte, levando em conta a importância da matéria consultada e o interesse público, deve esta ser respondida nos termos do relatório da Auditoria;

CONSIDERANDO o relatório técnico, o Parecer Ministerial, o voto do Relator e o mais que dos autos consta,

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data, decide Conhecer da presente consulta, respondendo nos termos propostos pela Unidade Técnica de Instrução às fls. 11/26, cujo inteiro teor passa a fazer parte integrante deste parecer, procedendo-se a remessa de cópia à digna autoridade consulente e aos demais Municípios.

TCE - PLENÁRIO MINISTRO JOÃO AGRIPINO, em 13 de janeiro de 2010.

Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro José Marques Mariz

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Relator

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Substituto Marcos Antônio da Costa

Marcelo Toscano Franca Filho
Procurador Geral

DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO-DIAFI
DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE ATOS DE PESSOAL E GESTÃO PREVIDENCIÁRIA - DEAPG
DIVISÃO DE AUDITORIA DA GESTÃO DE PESSOAL - DIGEP

PROC./DOC. TC Nº	16497/09
UNIDADE GESTORA:	PREFEITURA MUNICIPAL DE EMAS
ASSUNTO:	CONSULTA
RELATOR:	Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

12

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata o presente de consulta formulada pelo Vice-Prefeito Municipal de Emas, Sr. Paulo Gildo de Oliveira Lima Júnior, referente à **contabilização do Salário Contribuição, no que concerne ao cumprimento da LRF, quanto aos gastos com pessoal.**

Foram os autos encaminhados a esta Auditoria, para emissão de relatório, à luz da legislação vigente.

2. DA CONSULTA

O consulente afirma que elaborou estudo com base na Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei nº 4320/67, Portaria Interministerial 163 e demais alterações da Secretaria do Tesouro Nacional, Resoluções dos Tribunais de Contas, além da Lei nº 8.212, com redação dada pelas leis Lei 9528/97 e 9711/98.

De tal estudo concluiu pela possibilidade de contabilização das despesas com características de Abonos Temporários para contratações de pessoas para o atendimento dos Programas Federais, através do elemento de despesa 3.3.90.36 ou 3.3.90.04, em detrimento da não incidência de INSS e/ou FGTS, cabendo apenas a incidência de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS e Imposto de Renda - IR.



Com base nesta conclusão as despesas advindas das contratações dos respectivos Programas Temporários estariam isentas das obrigações patronais.

13

Os critérios citados pelo consulente seriam:

- a. regulamentar através do Plano de Cargos e Salários, a existência dos cargos e/ou funções para efetivação dos programas temporários;
- b. prever no Plano de Cargos e Salários as vantagens a título de ABONOS TEMPORÁRIOS decorrentes de transferências e/ou criação de Programas Temporários, com valores a serem estabelecidos por Decreto, de conformidade com as metas a serem alcançadas e com os recursos disponibilizados;
- c. prever este tipo de vantagem na LDO correspondente ao exercício de aplicação;
- d. prever dotação orçamentária suficiente para atendimento das aplicações financeiras.

Acrescentou, ainda, o consulente, que enquanto aguarda o posicionamento desta Corte de Contas, estaria recomendando a regulamentação deste procedimento até manifestação em contrário.

3. DA ANÁLISE DA FUNDAMENTAÇÃO APRESENTADA PELO CONSULENTE

Esta Divisão de Auditoria passa a analisar a fundamentação legal citada pelo consulente, conforme se segue:

3.1. CONSIDERANDO a LRF, onde estabelece critérios para elaboração do anexo III do RREO.

LRF - Relatório Resumido da Execução Orçamentária _RREO
ANEXO III – DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA



No Manual elaborado pelo STN constam as determinações abaixo expostas, contendo orientações acerca do preenchimento do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

14

A RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e **outras receitas correntes do ente da Federação**, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, **não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.**

Verifica-se no referido Manual, ao tratar do preenchimento das informações acerca da RCL, as seguintes particularidades:

Particularidades

[...]

Estados

Para os Estados, o item Receita Tributária deverá ser detalhado em ICMS, IPVA, ITCD e Outras Receitas Tributárias, de competência dos Estados; e o item Transferências Correntes detalhado em Cota-Parte do FPE, Transferências da LC 87/1996, Transferências da LC 61/1989, Transferências do FUNDEB e **Outras Transferências Correntes.**

Deverá, ainda, ser incluída uma linha para especificar o IRRF, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pela administração direta e indireta do ente.

Não se aplicam aos Estados as Contribuições do Empregador e Trabalhadores para a Seguridade Social, pois se referem às contribuições para o RGPS, exclusivo da União. Também não se aplicam as Contribuições para PIS/PASEP.

Nos Estados, as deduções são as seguintes:

- a) as parcelas entregues aos Municípios, por determinação constitucional ou legal;
- b) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência;
- c) as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. É imprescindível, para tanto, que as referidas receitas estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem.

Nos Estados, serão consideradas as transferências constitucionais ou legais entre entes, de modo a identificar a receita que efetivamente pertence a cada ente. Nesse contexto, se inserem os valores pagos e recebidos a título de transferências financeiras da Lei



Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS, e da Lei Complementar nº 61/1989, que dispõe sobre o IPI, bem como a cota-parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE.

Nos Estados serão computados, ainda, os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

15

Municípios

Para os Municípios o item Receita Tributária deverá ser detalhado em IPTU, ISS, ITBI, Outras Receitas Tributárias de competência dos Municípios; e o item Transferências Correntes detalhado em Cota-Parte do FPM, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, Cota-Parte do ITR, Transferências do FUNDEB, Transferências da LC 87/1996, Transferências da LC 61/1989 e **Outras Transferências Correntes**.

Deverá, ainda, ser incluída uma linha para especificar o IRRF, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pela administração direta e indireta do ente.

As Transferências Constitucionais e Legais não se aplicam aos municípios, pois estes não possuem transferências para União ou Estados, nem as Contribuições para o Custeio de Pensões Militares, visto que não possuem força militar.

Não se aplicam aos Municípios as Contribuições do Empregador e Trabalhadores para a Seguridade Social, pois se referem às contribuições para o RGPS, exclusivo da União. Também não se aplicam as Contribuições para o PIS/PASEP.

Nos Municípios, as deduções são as seguintes:

- a) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência;
- b) as receitas provenientes da compensação financeira dos diversos regimes de previdência, na contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana. É imprescindível, para tanto, que as referidas receitas estejam adequadamente contabilizadas em contas próprias que as identifiquem.

Nos Municípios serão consideradas as transferências constitucionais ou legais entre entes, de modo a identificar a receita que efetivamente pertence a cada ente. Nesse contexto, se inserem os valores pagos e recebidos a título de transferências financeiras da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que dispõe sobre ICMS, e da Lei Complementar nº 61/1989, que dispõe sobre o IPI, bem como a cota-parte da



Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE.

Nos Municípios serão computados, ainda, os valores pagos e recebidos em decorrência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, estabelecido no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

16

Os dispositivos contidos no Manual STN, quanto ao cálculo da RCL são suficientemente claros quanto às receitas a serem consideradas no referido cálculo, bem como quanto às deduções possíveis, **não cabendo**, como o próprio texto esclarece, **interpretações que extrapolem os dispositivos legais**.

3.2. CONSIDERANDO a LRF, onde estabelece critérios para elaboração do anexo I do RGF.

LRF - Relatório da Gestão Fiscal

ANEXO I - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL

No Manual elaborado pelo STN constam as determinações abaixo expostas, contendo orientações acerca do preenchimento do Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal - RGF e **visa à transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira conferida na forma da Constituição, notadamente quanto à adequação aos limites de que trata a LRF.**

[...]

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, **não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais**

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:



- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e 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.

17

As informações de pessoal deverão ser consideradas pelo valor total do grupo de natureza de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, abrangendo as despesas com Ativos, Inativos, Pensionistas e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização e pelo valor de alguns elementos do grupo de natureza da despesa Outras Despesas Correntes.

As Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização são as relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que ou esteja empregada em atividade-fim da instituição, ou seja inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal classificáveis no grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, excluídas, em ambos os casos, as que não caracterizem relação direta de emprego.

É recomendável que os serviços de consultoria somente sejam contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública, no âmbito do respectivo órgão ou entidade.

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.

18

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 - Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 - Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 - Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e 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.

Da mesma forma que no item anterior, os dispositivos contidos no Manual STN, quanto ao cálculo das despesas com pessoal, para fins de verificação dos limites impostos pela LRF, são suficientemente claros quanto às despesas que compõem o referido cálculo, bem como quanto às deduções possíveis, **não cabendo**, como o próprio texto esclarece, **interpretações que extrapolem os dispositivos legais.**

3.3. CONSIDERANDO o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, emanado através da Nota Técnica STN nº 612/2004 - GEANC/CCONT.

**Nota Técnica STN nº 612/2004 - GEANC/CCONT****Assunto** - Consulta sobre Serviços Terceirizados de Transporte Escolar Municipal.

19

Destaca-se da referida Nota Técnica, os seguintes trechos:

O parágrafo 1º do artigo 18 ainda estabelece que essa terceirização de mão-de-obra seja decorrente da substituição de servidores ou empregados públicos. E o que vem a ser essa substituição? É importante que entendamos que não se trata de retirar um servidor então existente e contratar um terceiro para executar aquela função. Na realidade, o termo substituição de servidores e empregados públicos deve ser entendido como a terceirização de mão-de-obra que venha a executar funções até então exercidas por servidores e empregados públicos. Todo cargo está associado a uma função, embora nem toda função possua cargo.

Logo, a substituição de servidores e empregados públicos, passa a ser requisito essencial a existência de cargo no quadro da entidade em que se analisa a realização dessa despesa.

Se o Município não tem no seu quadro de pessoal o cargo de motorista de transporte escolar e terceiriza mão-de-obra de motorista, embora seja terceirização de mão-de-obra, não preenche o segundo requisito que é relativo à substituição de servidor e empregado. Continuação da Nota Técnica nº 612/2004 - GEANC/CCONT público, uma vez que não consta do quadro da entidade esse cargo. Logo, não deverá ser contabilizado como Outras Despesas de Pessoal.

Diante do exposto, informamos que a contratação, na forma descrita em sua solicitação, de pessoa física para fazer transporte escolar não é substituição de servidor, tendo em vista que o Município está terceirizando o serviço, lembrando que a contratação deverá ser realizada por meio de licitação.

Os termos da Nota Técnica do STN, trazida pelo consulente, referem-se ao caso específico do serviço de transporte de estudantes, **atividade secundária, necessária apenas quando o Ente da Federação não disponibiliza para os seus municípios, estabelecimentos de ensino próximos à suas residências.**

No caso específico do Estado da Paraíba, observa-se que o referido serviço de transporte escolar é prestado através de locação de



veículo com motorista (mediante prévia licitação) para realização do transporte.

Neste caso, concorda esta Auditoria com o entendimento contido na citada Nota Técnica de que fazer transporte escolar não é substituição de servidor, tendo em vista que no caso objeto do estudo o Município estava terceirizando um serviço não essencial.

No entanto, não se pode estender tal caso tão específico aos **serviços de Saúde** (como o referido na consulta), Educação e Assistência Social, sejam eles custeados com recursos próprios do Município ou provenientes de repasses de programas federais, posto tratar-se de **atividades básicas, permanentes e essenciais à população, sob a responsabilidade direta do gestor municipal, devendo ser prestados por servidores ou empregados públicos.**

3.4. CONSIDERANDO o Parecer PROGE TC 038/2001, em seu item 2º.

Destaca-se do Parecer citado pelo consulente:

Parecer PROGE 038/2001:

[...] 2º) Já no que concerne a despesa decorrente de remuneração de profissional liberal, seja prestando assessoria jurídica ou contábil, observamos duas hipóteses:

I - se este é empregado do Poder Legislativo, mantendo, com a Câmara, v.g., uma relação de subordinação e exclusividade, a despesa com a remuneração deste profissional deverá ser computada na "Folha de Pagamento" do Poder Legislativo.

II - se o profissional mantém com a Câmara uma relação baseada em contrato administrativo de prestação de serviços, a despesa com a sua remuneração não é considerada despesa com pessoal (Folha de Pagamento), mas deve obedecer ao limite máximo de despesa estabelecido na Constituição, em cada caso, de acordo com os incisos do art. 29-A.

A consulta, objeto de análise do Parecer PROGE 038/2001, versava sobre a despesa de pessoal da Câmara Municipal à luz do que determina o art. 29-A e seu § 1º da CF/88 (limite de 70% das transferências recebidas



com folha de pagamento) e a incidência deste limite sobre os serviços de Consultoria Jurídica ou Contábil prestadas ao órgão por profissional contratado mediante prévia licitação.

21

É absolutamente equivocada a pretensão do consulente em comparar a resposta oferecida na consulta acima citada, quanto aos serviços de consultoria jurídica e contábil às Câmaras Municipais, frente tão somente ao disposto no art. 29-A e seu § 1º da CF/88, com os serviços essenciais de saúde, a serem oferecidos pelo executivo, através de servidores ou empregados públicos, frente ao limite de gastos com pessoal, imposto pela LRF.

3.5. CONSIDERANDO que em municípios com Gestão Plena de Saúde, aproximadamente 50% das suas receitas correntes são provenientes do SUS (transferências para atendimento de programas federais - PSF, PSB, PEVA, PVS, FARMÁCIA POPULAR, SAMU, PAB fixo, CAP's, CEO, etc.);...

CONSIDERANDO a necessidade de atendermos o "REGIME DE COMPETÊNCIA", no que concerne à liquidação das despesas empenhadas e processadas quanto ao cumprimento de Programas Federais, acima descritos (CONTABILIZAÇÃO DE DESPESAS ANTES DO RECEBIMENTO DOS RECURSOS FINANCEIROS);

CONSIDERANDO a necessidade de atendermos o "REGIME DE CAIXA", no que concerne ao registro das entradas das receitas públicas (CONTABILIZAÇÃO DAS RECEITAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES APENAS NO EXERCÍCIO SEGUINTE, ONDE AS DESPESAS JÁ FORAM CONTABILIZADAS, conseqüentemente gerando déficit financeiro e extrapolando os limites de pessoal);

De fato, na maioria dos municípios, os recursos federais destinados a custear programas não apenas de Saúde (como citados pelo consulente), mas também da Educação e Assistência Social, giram em torno de 50% da



receita do Ente, restando outros 50% às receitas provenientes dos repasses constitucionais de FPM e ICMS, bem como da receita do FUNDEB, posto que não se verifica, nesses municípios, um maior empenho quanto à instituição e/ou cobrança de tributos sob sua responsabilidade direta, tais como ISS, IPTU, ITBI e taxas diversas.

22

Também é fato que as receitas devem ser contabilizadas com base no Regime de Caixa, e as despesas pelo Regime de Competência, conforme determina o art. 35 da Lei 4320/64, a seguir transcrito:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas;
II - as despesas nele legalmente empenhadas.

As afirmações apresentadas pelo consulente quanto às receitas e despesas, bem como quanto aos regimes de contabilização impostos a todos pela Lei nº 4320/64 merecem os seguintes esclarecimentos:

- I. as receitas relativas a Programas Federais representam transferências de recursos da União (como contribuição desta) para o Município, **mediante prévia habilitação deste último, a quem compete bem administrá-los**, independente do percentual representativo desta receita em relação à receita total verificada no exercício;
- II. as quotas mensais da cada programa, previamente aprovadas, são divulgadas com antecedência (Sites FNS, FNDE, Transparência Pública, etc.), de forma que cada Ente da Federação toma conhecimento prévio das receitas provenientes dos citados programas para verificação do ingresso financeiro e sua correspondente contabilização;
- III. quanto ao disposto no art. 35, I da Lei nº 4320/64, ao utilizar o termo "as receitas nele arrecadadas", quis o legislador deixar claro que apenas as receitas que efetivamente ingressaram nos cofres do Ente, até o término do exercício financeiro, devem neste ser apropriadas;
- IV. quanto ao disposto no art. 35, II da Lei nº 4320/64, ao utilizar o termo "as despesas nele legalmente empenhadas", quis o legislador



deixar claro que todas as despesas empenhadas, correspondentes aos fatos ocorridos e liquidados dentro do exercício financeiro, pertencem a este, independente do implemento de receitas ainda por arrecadar;

23

- V. o § 1º do art. 1º da LRF prevê que a responsabilidade na gestão fiscal, **pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, **geração de despesas com pessoal**, da seguridade social e outras [...].

Do exposto, **verifica-se a necessidade de que os gestores mantenham-se constantemente atentos quanto ao equilíbrio das suas despesas, de forma a evitar a contratação abusiva de servidores, empregados públicos e prestadores de serviços, a qualquer título, em detrimento de receitas ainda não auferidas, vindo a comprometer o equilíbrio das suas contas.**

- 3.6. **CONSIDERANDO a elasticidade por parte desta Egrégia Corte de Contas, no que concerne ao Parecer Normativo 05/2004, modificando as análises quanto ao atendimento da LRF - despesas com Pessoal - para esta própria Corte de Contas, podendo assim editar uma, para as demais entidades federativas;**

PN TC nº 05/2004 – trata, o referido Parecer, da exclusão da RCL e da Despesa com Pessoal do Imposto de Renda Retido na Fonte, concernente aos servidores públicos estaduais e municipais, no âmbito de competência desta Corte, entendimento este, à época, assente em vários Tribunais de Contas, ao qual o TCE-PB aderiu.

Não há que se falar em edição de medidas por este Tribunal em seu próprio e exclusivo benefício (fato não ocorrido), bem como justificar adoção de medida em “benefício dos jurisdicionados”, contrária à legislação.



3.7. **CONSIDERANDO** a Lei 9.711 de 20/11/98 - PREVIDÊNCIA SOCIAL - INSS.

Art. 22. Os arts. 5º e 15 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 15.

§ 6º Não se incluem na remuneração, para os fins desta Lei, as parcelas elencadas no § 9º do art. 28 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991." (NR)

Lei 8.212, de 24 de julho de 1991 - Altera artigos da Lei 9.711
CAPÍTULO IX DO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

[...]

§ 9º Não integram o salário-de-contribuição para os fins desta Lei, exclusivamente: (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

[...]

7. recebidas a título de ganhos eventuais e os abonos expressamente desvinculados do salário; (Redação dada pela Lei nº 9.711, de 1998).

Tabela de Incidência e não Incidência do FGTS, do INSS e do IRRF.

Abonos Eventuais - as importâncias recebidas a título de ganhos eventuais e os abonos expressamente desvinculados do salário, **por força da lei.**

Inicialmente, é necessário que se esclareça que o salário de contribuição (que corresponde à remuneração, a qualquer título, do servidor, empregado ou prestador de serviço) é a base de cálculo utilizada pelos Institutos de Previdência para incidência das alíquotas de contribuição correspondentes.

Não pode o gestor municipal, como se pretende na presente consulta, transformar a remuneração/salário de contribuição em Abono de natureza temporária, como se temporária fosse a prestação dos serviços de saúde à população.

O intento do consulente aponta para graves prejuízos aos servidores, empregados ou prestadores de serviços, vinculados ao município, os quais teriam os seus direitos trabalhistas e previdenciários desrespeitados, podendo, ainda, gerar para o respectivo órgão, demandas judiciais, ocasionando prejuízos ao erário.

Ademais, a própria Constituição Federal (art. 37, IX, c/c art. 40, §§ 1º e 13), ao tratar das contratações de natureza temporária no serviço público



(fato que deve ser exceção à regra do Concurso), determina a vinculação dos prestadores de serviços temporários ao Regime Geral de Previdência e o direito destes à aposentadoria, em decorrência das contribuições devidas. 25

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998].

[...]

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003]

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003]

§ 13 - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social. [Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98]

A Lei nº 8212/91, assim dispõe quanto aos segurados obrigatórios e ao salário de contribuição:

Art. 12. São **segurados obrigatórios da Previdência Social** as seguintes pessoas físicas:

I - como empregado:

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

[...]

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime



especial, e Fundações Públicas Federais; (Incluída pela Lei nº 8.647, de 13.4.93)

[...]

j) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social; (Incluído pela Lei nº 10.887, de 2004)

267

DO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO

Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97)

[...]

III.- para o contribuinte individual: a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês, observado o limite máximo a que se refere o § 5º. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Como se vê, não há na legislação qualquer permissivo para que o município proceda às alterações na remuneração ou no vínculo funcional dos servidores vinculados aos programas de saúde, deixando de registrar seus vencimentos e vantagens e atribuindo-lhes apenas uma parcela a título de Abono Temporário, na tentativa de desvirtuar o caráter remuneratório quando do pagamento pela prestação de serviços continuados/não eventuais, que devem ser desempenhados por servidores do órgão.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo exposto, esta Auditoria sugere resposta a presente consulta nos seguintes termos:



- I. não há na legislação qualquer permissivo para que o município proceda às alterações na remuneração ou no vínculo funcional dos servidores vinculados aos programas de saúde, deixando de registrar seus vencimentos e vantagens e atribuindo-lhes apenas uma parcela a título de Abono Temporário, como se temporária fosse a prestação dos serviços de saúde à população, desvirtuando o caráter remuneratório quando do pagamento pela prestação de serviços continuados/não eventuais;
- II. em atendimento ao disposto no art. 35, I e II da Lei nº 4320/64 o gestor deve manter-se constantemente atento quanto ao equilíbrio das suas despesas, de forma a evitar a contratação abusiva de servidores, empregados públicos e prestadores de serviços, em detrimento de receitas ainda não auferidas, vindo a comprometer o equilíbrio das suas contas;
- III. o município deve abster-se de adotar medidas apontadas pelo consulente (item 2 deste relatório), evitando acarretar prejuízos aos servidores, empregados ou prestadores de serviços, vinculados ao município, os quais teriam os seus direitos trabalhistas e previdenciários desrespeitados, podendo, ainda, gerar para o respectivo órgão, demandas judiciais, ocasionando prejuízos ao erário.

É o nosso entendimento, s.m.j.
João Pessoa, 14/12/2009.

De ordem, encaminhe-se à DIAFI.

Fabiana Lusía C. R. de Miranda
Fabiana Lusía C. R. de Miranda
ACP Matr. 370.318-5

Hélio Carneiro Fernandes
Chefe do DEAPG