



**PROCESSO Nº : 21.056-0/2014**  
**INTERESSADOS : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SANTO ANTÔNIO**  
**: EDUARDO PENNO**  
**ASSUNTO : CONSULTA**  
**RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO ISAIAS LOPES DA CUNHA**

### RAZÕES DO VOTO

7. Inicialmente, assinalo que a presente Consulta, para efeitos de conhecimento, atende plenamente aos comandos normativos contidos na Lei Complementar Estadual nº 269/2007 e na Resolução Normativa nº 14/2007. Assim sendo, passo a analisar o seu mérito.

8. A presente Consulta foi formulada pelo Prefeito do Município de Novo Santo Antônio, à época, Sr. Eduardo Penno, acerca da legalidade da exclusão de algumas despesas na apuração do computo do limite de gastos com pessoal previsto pela Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - (54%), tais como despesas com plantões médicos, auxílio-doença, auxílio-maternidade, agentes de saúde (financiados com recursos da União e dos Estados), precatórios, licenças prêmio indenizada etc, nos seguintes termos:

1) Legalidade dos poderes executivos municipais desconsiderarem do cômputo do limite de gastos com pessoal previsto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (54%), as despesas com agentes de saúde, tendo em vista que tais despesas são financiadas com recursos da União e dos Estados.

2) E, no caso da legalidade em se retirar tais profissionais das despesas com pessoal, qual seria o elemento de despesa correto para empenho?

(...)

Assim, tendo em vista a relevância do questionamento ora proferido, solicito que o TCE/MT, em Resolução de Consulta, defina quais as despesas que podem ser realmente excluídas do cálculo do limite de gastos com pessoal. Ex: plantões médicos, auxílio-doença, auxílio-maternidade, agentes de saúde, precatórios, licença prêmio indenizada, etc...

9. No caso dos autos, tornou-se necessário a delimitação do objeto consultado, restringindo-se a resposta a ser dada apenas às espécies de despesas de mesma natureza citadas pelo consulente, até porque, não há como, em sede de Consulta, este



Tribunal definir todas as despesas que compõem ou se excluem do conceito de despesa total com pessoal, previsto no art. 18<sup>1</sup> da LRF, de acordo com o que foi requerido pelo consulente.

10. Ressalto, ainda que a matéria disposta na Consulta foi objeto de estudo pela Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência - CPUJ deste Tribunal e, apesar dos questionamentos tratados não terem se esgotados, as conclusões proferidas serão levadas em consideração no voto final.

11. Feitas essas observações, antes de adentrar a análise individualizada das despesas questionadas pelo Consulente, entendo oportuno tecer algumas considerações a respeito do surgimento, objetivo e natureza jurídica da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos dispositivos relativos às despesas com pessoal.

### **I – Visão geral da Lei de Responsabilidade Fiscal**

12. A responsabilidade na gestão fiscal foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, com o objetivo de assegurar o equilíbrio intertemporal da política fiscal, a estabilidade e a transparência dos processos orçamentários, bem como o controle e a responsabilidade pela execução do orçamento e da prestação de contas.

13. A necessidade de um regime fiscal responsável surgiu após a crise econômica da década de 80 e acompanhou a tendência internacional de adotar uma Administração Pública Gerencial, com ênfase na eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos, materializada no *Budget Enforcement Act* nos Estados Unidos da América (1990), Tratado de *Maastricht* celebrado na Comunidade Econômica Europeia (1992) e no *Fiscal Responsibility Act* na Nova Zelândia (1994).

<sup>1</sup> 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.



14. Em 1998, o Governo Federal elaborou o Programa de Estabilidade Fiscal, o qual previa, no conjunto de medidas para equilibrar as contas públicas, a aprovação de uma lei de responsabilidade fiscal, conforme consignado na Exposição de Motivos<sup>2</sup> que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 13 de abril de 1999, *in verbis*:

Este projeto integra o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF, apresentado à sociedade brasileira em outubro de 1998 e que tem por objetivo a drástica e veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto da economia. [...]

Com a conformação desse arcabouço legal [...] assegura-se uma disciplina eficiente para evitar déficits recorrentes e imoderados, e expansão indesejável da dívida pública [...].

Buscou-se, assim [...] também construir compromisso em favor de um regime fiscal capaz de assegurar o equilíbrio intertemporal das contas públicas, entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável.

15. Na Mensagem ao Congresso Nacional, em 2002<sup>3</sup>, é possível verificar que o Presidente da República expõe um contexto de restrição orçamentária, reformas estruturais e demandas sociais após a estabilização monetária, consoante a seguir:

A estabilização monetária criou duas forças que passaram a moldar a resposta aos desafios fiscais.

A primeira obrigou os governos a enfrentar a restrição orçamentária, pois o fim do mecanismo de acomodação proporcionado pela inflação fez com que os desequilíbrios estruturais passassem a se traduzir efetivamente em riscos de insolvência do setor público.

A segunda fez ascender, na escala de prioridades e preocupações de indivíduos, grupos sociais, partidos políticos e governos, carências que vinham de longe, que a desordem da inflação de certo modo deixava em segundo plano. Assim, cresceram as demandas da sociedade sobre o setor público, ao mesmo tempo em este teve de aprender a operar em quando de maior disciplina.

Para que a nova dinâmica fiscal pudesse ser sustentável, mostrou-se indispensável começar um ciclo de reformas estruturais que permitissem disciplinar o gasto público, de forma que as prioridades da sociedade pudessem ser atendidas sem prejuízo do crescimento econômico.

Esse ciclo de reformas estruturais compreendeu as reformas previdenciária e administrativa e a intensificação dos programas de desestatização, federal e estaduais, que contribuíram para a eliminação definitiva de fontes crônicas de pressão sobre o déficit público.

Além disso, estados e municípios engajaram-se em transformação profunda de suas administrações fiscais e tributárias, de modo próprio e apoiados pelo Governo Federal.

O refinanciamento pelo Governo Federal de dívidas das esferas subnacionais de

<sup>2</sup> Oliveira, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – 2 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 42.

<sup>3</sup> Oliveira, Weder de. Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas – 2 ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 43.



governo encontrou, pela primeira vez na história, contrapartida em compromissos legalmente vinculantes de ajuste fiscal e patrimonial. Simultaneamente, aprimoraram-se os mecanismos de controle do endividamento do setor público, em geral, e dos estados e municípios, em particular.

Além das reformas estruturais, que lidaram com os principais fatores de desajuste herdados e produziram efeitos duradouros no quadro fiscal do País, mostrou-se necessário estabelecer regras de validade geral que assegurem, no presente e no futuro, prudência, responsabilidade e transparência às decisões de gasto e endividamento no âmbito do setor público.

Essas regras, consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, permitem que a eleição de prioridades, em face de uma restrição orçamentária efetiva, seja feita de forma transparente e democrática.

16. Do ponto de vista do ordenamento jurídico, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi elaborada para atender aos dispositivos contidos nos artigos 163, I<sup>4</sup>, 165, §9º, II<sup>5</sup> e 169<sup>6</sup> da Constituição Federal, os quais preveem a elaboração de lei complementar para regulamentar as finanças públicas, a gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, as condições para a instituição e funcionamento de fundos, bem como o limite de despesas com pessoal.

17. Noutras palavras, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui natureza jurídica de lei financeira, cujo teor regulamenta dispositivos da Constituição Federal e estabelece normas sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

18. Essa nova visão de gestão pública, na qual o equilíbrio das contas públicas é visto como um interesse geral da sociedade - condição necessária para a concretização de direitos fundamentais – como se extrai da leitura do artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a 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, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

19. Nas palavras do doutrinador Regis Fernandes de Oliveira<sup>7</sup>, a ação

<sup>4</sup> Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas.

<sup>5</sup> Art. 165. (...) § 9º Cabe à lei complementar: II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

<sup>6</sup> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

<sup>7</sup> Curso de Direito Financeiro. 3. ed. rev. e atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.



planejada pressupõe a identificação de objetivos, com o traçado dos rumos a seguir:

**Não deve haver mais a improvisação, o amadorismo, o “achismo”. Impõe-se que seja apontado o objetivo e que se fixem rumos e caminhos a seguir. Deve estar presente um procedimento para o atingimento de fins. A transparência decorre da exigência do disposto no art. 37 da CF.** Nada pode ser feito às escuras, no recôndito da madrugada, nos devãos sombrios. Tudo, no Poder Público, deve ser feito às claras, sob a luz do dia. A prevenção de riscos decorrentes do planejamento. Fixada a meta, o roteiro não pode ter desvios. A publicidade do que se está fazendo e do que se pretende fazer é decorrência natural do controle e da explicitação e superação de riscos. Se tiver ocorrendo alguma coisa de anormal e desviante, deve o administrador refazer o caminho para manter o equilíbrio das contas públicas. Os excessos decorrentes dos desvios devem ser corrigidos a tempo e periodicamente, como manda a lei. **Se os limites forem ultrapassados, é importante que se corrija o rumo e se retorne ao norte previamente delineado.** A renúncia de receita pode existir, com a correspondente recuperação dos recursos ainda não previstos. **A geração de despesa com pessoal pode ocorrer, mas com a correspondente receita e com os limites fixados na lei.** A seguridade social tem que identificar recursos para suportar seu pagamento. A dívida tem que ser pagável e suportável pela Administração Pública, que somente pode celebrar operações de crédito mediante autorização do Senado Federal e nos limites por ele traçados. (Grifei)

20. É importante ressaltar, e resta claro em toda a exposição feita acima, que a Lei de Responsabilidade Fiscal não tem e nunca teve por objetivo disciplinar conceitos, normas e procedimentos contábeis.

21. As normas gerais de contabilidade pública estão estabelecidas na Lei nº 4.320/64, especialmente nos Títulos I e IX que abordam a classificação das receitas e despesas e a contabilidade, nas Resoluções nºs 1131/2008, 1137/2008, 1268/2009, 1366/2011, 1437/2013 e NBCTSPEC/2016 do Conselho Federal de Contabilidade (Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público), na Portaria nº 840/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional e nas Portarias Conjuntas da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria do Orçamento Federal nº 2/2016 (7ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público), nº 495/2017 (Manual de Demonstrativos Fiscais), nº 163/2001, atualizada até a Portaria nº 419/2016 (Consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios) havendo, ainda, outras normas específicas.

22. Examinando-se a sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se que ela está pautada em quatro pilares fundamentais: (i) planejamento, (ii) transparência, (iii) controle e (iv) responsabilidade na gestão fiscal.



23. Desse modo, ela exige que as ações do gestor público sejam planejadas e transparentes, norteadas pela busca do equilíbrio das contas públicas, mediante a observância de metas, limites e procedimentos, sob pena de responsabilização.

24. No que tange aos Tribunais de Contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal incumbiu a estes órgãos de controle a fiscalização da gestão fiscal, especialmente através da emissão de alertas, conforme verifica-se nos §§ 1º e 2º do artigo 59, abaixo transcrito:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

**§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:**

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

**§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.**

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39. (grifo meu)

25. As despesas total com pessoal estão disciplinadas nos artigos 18 a 23 da Lei Complementar nº 101/2000, cujo artigo 18 trata da definição; os artigos 19 e 20 fixam os limites para cada ente da federação e os artigos 21 a 23 versam sobre o controle dessas



despesas. Logo, ao efetuar o estudo da temática, em atenção ao princípio da especialidade (*lex specialis derogat lex generalis*) deve-se socorrer primeiramente a essa normativa.

26. De acordo com o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa total com pessoal compreende, em síntese, o somatório dos gastos dos entes da federação com remuneração a ativos, inativos e pensionistas, a qual é composta por subsídios ou vencimentos, acrescidos das vantagens pecuniárias que abrangem gratificações e adicionais, conforme a seguir:

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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

27. Segundo os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>8</sup>, no conceito de despesa total com pessoal foram abrangidos os gastos com: a) servidores em atividade, sejam ocupantes de cargo, função ou emprego, sem qualquer distinção quanto à natureza do vínculo, permanente ou transitório, estatutário ou celetista, seja ele civil ou militar; b) inativos, abrangendo o aposentado, o servidor em disponibilidade e o militar reformado; c) pensionistas (dependentes de servidores falecidos); d) mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros do Poder.

28. Portanto, consideram-se inclusos nessas despesas os vencimentos (retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei), vantagens fixas e variáveis de qualquer natureza (previstas na legislação estatutária de cada ente da federação), subsídios (forma de retribuição pecuniária para determinadas categorias de agentes públicos instituída pela Emenda Constitucional nº 19/98), proventos de aposentadoria,

<sup>8</sup> **Comentário à Lei de Responsabilidade Fiscal**, organizadores Ives Gandra da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial Damásio E. De Jesus. - 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.



reforma e pensões (pagos com recursos provenientes dos cofres públicos do próprio ente da federação), adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza (vantagens pecuniárias de qualquer natureza recebidas pelo servidor ativo, aposentado, militar reformado e pelo pensionista), encargos sociais (contribuições ao FGTS e ao PIS-PASEP), contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, da CF, feitas pelo Poder Público na qualidade de empregador).

29. Por outro lado, o próprio § 1º, do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal discrimina quais despesas serão excluídas da despesa total com pessoal para apuração do limite de despesas com pessoal, vejamos:

Art. 19.(...)

**§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:**

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifei)

30. É notório que as despesas excluídas deste cômputo possuem caráter extraordinário, excepcional ou aleatório, tais como as indenizações por demissão, com programas de incentivos à demissão voluntária e específicas, despesas decorrentes de sentenças judiciais e da competência do período anterior ao da apuração, pois incidem somente para aqueles que têm direito de recebê-las.

31. As únicas exceções permanentes e periódicas são as despesas com



inativos custeadas por fundos previdenciários próprios e com pessoal do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União.

32. A sistemática adotada pela lei revela de forma clara e inequívoca que a regra geral é a inclusão de toda despesa com pessoal no cômputo do limite previsto no *caput* do art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo a exceção a exclusão de despesas.

33. Nesse contexto, é factível concluir que o rol de despesas previstas no §1º, do art. 19, da LRF é *numerus clausus*, ou seja, taxativo e não pode ser ampliado sob pena de permitir o aumento ilegal de despesas com pessoal pelos entes federados, em flagrante burla ao limite de despesas total com pessoal. Além disso, considerando que a Lei dispõe taxativamente quais despesas serão excluídas do cômputo de despesas de pessoal, foge à competência do Tribunal de Contas, principalmente em sede de Consulta, de ampliar, reduzir ou até mesmo inovar a ordem jurídica ou normas técnicas.

34. O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (8ª Edição)<sup>9</sup>, elaborado e disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, traz diversos esclarecimentos acerca da elaboração dos demonstrativos fiscais pelos entes da federação, dispondo que a despesa com pessoal compreende o somatório dos gastos do ente da federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), **deduzidos alguns itens taxativamente explicitados pela própria Lei de Responsabilidade Fiscal.**

35. Além disso, explica, nas páginas 502 e 503, quais despesas serão ou não deduzidas do Demonstrativo da Despesa com Pessoal:

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

<sup>9</sup> <http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/90fc2d72-74e4-450e-a897-6b4280df2c79>



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.

**Não poderão ser deduzidos:**

a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos **não vinculados**;

b) os valores transferidos a outro Ente da Federação para fins da **compensação financeira** de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição, uma vez que esses valores não são computados como despesas com pessoal. Em contrapartida, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com os valores recebidos, decorrentes dessa transferência, poderão ser deduzidas pelo ente recebedor;

c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o **IRRF** não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal.

36. Com intuito de demonstrar a assertiva desse raciocínio, destaco que está em trâmite no Senado Federal o Projeto de Lei nº 15/2016, com o objetivo de alterar a Lei Complementar nº 101/2000, para excluir do limite da despesa total com pessoal dos Municípios as despesas relativas aos membros eletivos dos Conselhos Tutelares, bem como transferir a contabilização, dos Municípios para a União, das despesas de pessoal custeadas com recursos federais dos programas sociais que especifica.

37. Segundo esse projeto, a necessidade de inserir dois novos incisos no §1º, do artigo 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, para excluir determinadas despesas do cômputo da despesa total com pessoal comprova a natureza taxativa desse rol.

38. Não obstante, vale realçar que o espírito da lei foi controlar as despesas com pessoal dos entes federados, evitando a arraigada cultura das inchadas folhas de pagamento e do endividamento contínuo, para fins de proporcionar o reequilíbrio das contas públicas.

## **II - Da estrutura remuneratória dos servidores públicos**

39. Em face das características processuais que permeia o processo de consulta e da multiplicidade de regimes jurídicos dos servidores públicos municipais, adoto a



Lei Complementar nº 04/90, Estatuto dos Servidores Públicos da Administração Direta, das Autarquias e das Fundações Públicas Estaduais e outras leis estaduais específicas, como normas jurídicas paradigma de remuneração dos servidores públicos estaduais e municipais.

40. A Lei Complementar nº 04/90, no art. 57, conceitua que remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias, permanentes ou temporárias, previstas nas Constituições e nas leis. As vantagens pecuniárias são as indenizações, gratificações e adicionais (LC Nº 04/90, art. 70).

41. O regime jurídico estadual especificou, no art. 70, apenas três tipos de indenizações que podem ser pagas ao servidor público, a saber: ajuda de custo, diárias e indenização de transporte.

42. Quanto às gratificações e adicionais, o art. 82, do referido estatuto dos servidores públicos estaduais, estabeleceu que poderão ser deferidas aos servidores as seguintes gratificações e adicionais (I) gratificação natalina (13º salário); (II) adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; (III) adicional pela prestação de serviço extraordinário; (IV) adicional noturno; **(V) adicional de férias**; e (VI) adicional por tempo de serviço.

43. No que tange a licença prêmio, a Lei Complementar em referência trata no Capítulo III – Das Licenças e no artigo 103, inciso V, estabelece que poderá ser concedido ao servidor licença por assiduidade, a qual denomina no artigo 109 de licença-prêmio por assiduidade.

44. Vale ressaltar que o artigo 2º, da Lei Complementar nº 59/99, revogou tacitamente o artigo 109, da Lei Complementar nº 04/90, ao proibir a conversão em pecúnia à licença-prêmio nos seguintes termos:

Art. 2º Após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício no serviço público estadual, o servidor civil e militar fará jus a 03 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, **com remuneração do cargo efetivo, não permitida sua conversão em pecúnia**, ou contagem de tempo em dobro para fins de aposentadoria. (grifei)



45. Deste modo, da simples leitura do conceito de remuneração, da composição das vantagens indenizatórias e do tratamento da licença-prêmio, depreende-se de forma lógica e jurídica que as férias, incluída o adicional de férias, e as licenças-prêmios são espécies remuneratórias, concedidas aos servidores públicos após o transcurso dos respectivos períodos aquisitivos e cumprimento dos requisitos legais, durante o vínculo jurídico de trabalho com a Administração Pública.

46. Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e as leis de finanças públicas ao disporem sobre despesa com pessoal, tratam sobre o prisma de despesa remuneratória como se depreende das expressões “dotações para pessoal e seus encargos” (art. 166, §3º, II, “a”, CF), “despesas com pessoal ativo e inativo” (art. 169, *caput*, CF), “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”, (art. 169, §1º, CF) e a “prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes” (art. 169, §1º, I, CF).

### **III – Panorama das espécies remuneratórias incluídas e excluídas das despesas total com pessoal**

47. Nesse sentido, visando dirimir eventuais dúvidas sobre o assunto, este Tribunal já se pronunciou sobre a inclusão de determinadas despesas no cálculo da despesa total com pessoal, a saber:

**a) Resolução de Consulta nº 4/2018:** dispõe sobre despesas com horas extras, salário-maternidade, adicionais de insalubridade e periculosidade e auxílio-natalidade;

**b) Resolução de Consulta nº 6/2013:** dispõe sobre despesas com pessoal ativo e inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações) e benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente;

**c) Resolução de Consulta nº 15/2012:** dispõe que as despesas decorrentes dos gastos com benefícios previdenciários, entre eles o salário-família, devem



compor a despesa com pessoal; e

**d) Resolução de Consulta nº 53/2010:** dispõe que as despesas com pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias, abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade devem ser computados na despesa com pessoal, exceto o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor.

48. Nos termos suscitados pela Consultoria Técnica, pela Comissão de Uniformização de Jurisprudência deste Tribunal e pelo Ministério Público de Contas, verifica-se que parte do questionamento do Consulente já se encontra esclarecido pelas Resoluções de Consultas supracitadas.

49. Conforme infere-se das Resoluções de Consulta nºs 4/2018 e 15/2012 e acompanhando o raciocínio exposto acima, as despesas relativas aos auxílio-doença e auxílio-maternidade possuem natureza de benefício previdenciário (artigo 185, da Lei nº 8.112/90; Manual de Demonstrativos Fiscais) e recebem o seguinte tratamento:

a) caso o ente federativo não possua Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), elas serão suportadas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e excluídas da despesa total com pessoal;

b) caso o ente federativo possua RPPS, as despesas serão pagas por este regime e devem ser consideradas no montante da despesa total com pessoal;

b.1) havendo previsão legal de pagamento de salário-maternidade pelo RPPS, as despesas serão deduzidas até o limite dos recursos vinculados para obtenção da despesa líquida com pessoal; e

b.2) não havendo previsão legal, as despesas com o custeio não serão deduzidas para fins de apuração da despesa líquida com pessoal, por não se tratar de despesas vinculadas ao RPPS.

50. De acordo com o entendimento consolidado na Resolução de Consulta nº 06/2013, as despesas com precatórios (sentenças judiciais) compõem o montante da despesa total com pessoal, em atenção à determinação expressa contida no §2º, do artigo 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo excluídas do cálculo apenas as despesas com decisões



judiciais, cujos fatos geradores sejam de competência de período anterior ao da apuração do respectivo limite (inciso IV, §1º, do art. 19, da LRF).

51. Posto isso, nos termos sugeridos pela Consultoria Técnica e pelo Ministério Público de Contas, determino o encaminhamento de cópias das Resoluções de Consulta n<sup>os</sup> 4/2018, 15/2012 e 6/2013 ao Consultente.

52. Por conseguinte, passo a discorrer detidamente sobre o tratamento a ser deferido às despesas com plantões médicos ou de outros profissionais da saúde, licença prêmio indenizada e despesas com remuneração dos agentes de saúde.

#### **b) Das despesas com plantões médicos ou de outros profissionais da saúde**

53. Atualmente a inclusão ou não de despesas com plantões médicos no cômputo da despesa com pessoal é uma questão divergente neste Tribunal de Contas, devido às interpretações acerca de sua natureza: remuneratória ou indenizatória. Todavia, neste momento tem-se a oportunidade de consolidar o entendimento acerca da matéria.

54. Segundo os artigos 40 e 41, da Lei nº 8.112/1990 e os artigos 56 e 57 da Lei Complementar Estadual nº 4/1990 (Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis do Estado de Mato Grosso), vencimento é a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei. Já a remuneração, nada mais é do que o vencimento acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei.

55. A Resolução de Consulta nº 8/2017, desta Corte de Contas, define remuneração como a contraprestação pelo exercício do trabalho do agente público, vejamos:

Resolução de Consulta nº 8/2017-TP (DOC, 16/05/2017). Agente Político. Vice-prefeito. Acúmulo de cargos. Possibilidade de acumulação na forma prevista pelo art. 37, inciso XVI, alíneas "b" e "c" da Constituição Federal. Servidor efetivo e vice-prefeito. Opção por cargo e remuneração.

(...)

**3. O conceito de remuneração, para fins de aplicação do artigo 38, II, da CF/88, é o gênero no qual se incluem todas as contraprestações pelo exercício do trabalho, compreendendo a soma dos vencimentos**



**com os adicionais de caráter individual e demais vantagens**, com exceção das verbas de caráter indenizatório e das vantagens pecuniárias eventuais e transitórias, que são aquelas que não se incorporam automaticamente aos vencimentos, nem geram direito subjetivo à continuidade de seu recebimento. (grifei)

56. Com efeito, além do vencimento, poderão ser pagos ao servidor outras vantagens pecuniárias, quais sejam, indenizações, gratificações e adicionais, nos termos do artigo 70, da Lei Complementar Estadual nº 4/1990.

57. As indenizações previstas no Estatuto dos Servidores Públicos de Mato Grosso, constituídas pela ajuda de custo<sup>10</sup>, diárias<sup>11</sup> e indenização de transporte<sup>12</sup> (artigos 72 a 81, da Lei Complementar Estadual nº 4/1990), são pagas ao servidor com o objetivo de compensar dispêndios financeiros realizados pelo servidor público.

58. As gratificações e os adicionais, previstos nos artigos 82 e seguintes do Estatuto dos Servidores Públicos de Mato Grosso, são retribuições pagas ao servidor, em regra, em razão do desempenho do cargo, tais como gratificação natalina, adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas, adicional pela prestação de serviço extraordinário, adicional noturno, adicional de férias e adicional por tempo de serviço.

59. Em relação aos plantões médicos, a Lei Complementar Estadual nº 441/2011, que institui a Carreira dos Profissionais do Sistema Único de Saúde da SES/MT, classifica-os como uma espécie de adicional, pago em razão do exercício de jornada de trabalho em regime excepcional, vejamos:

Art. 43 Além do subsídio, o servidor da Secretaria de Estado de Saúde - SES poderá perceber as seguintes verbas, sem prejuízo das demais previstas em lei:

**I - adicional por Jornada de Trabalho em Regime de Plantão;**

II - adicional de insalubridade;

III - adicional por trabalho noturno.

§ 1º As verbas previstas no caput estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela se afastar ou for removido.

<sup>10</sup> Artigos 74, 75 e 77 foram revogados pela Lei Complementar nº 59/1999.

<sup>11</sup> Art. 79 O servidor que, a serviço, se afastar da sede, em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território mato-grossense e de outras unidades da Federação, fará jus a passagens e diárias para cobrir as despesas de pousada, 26 alimentação, locomoção urbana e rural. Parágrafo único A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede.

<sup>12</sup> Art. 81 Conceder-se-á indenização de transporte ao servidor que realizar despesas com a utilização do meio próprio de locomoção para execução de serviços externos, por força das atribuições próprias do cargo, conforme regulamento.



§ 2º Excetua-se do disposto no § 1º deste artigo o inciso II quando o servidor estiver afastado para gozo de férias ou em licença para tratamento da própria saúde.

Art. 44 Os adicionais previstos no Art. 43 não serão incorporados ao subsídio para quaisquer efeitos

**Art. 45 Considera-se Jornada de Trabalho em Regime de Plantão, a jornada especial de trabalho executada em áreas específicas das unidades do Sistema Único de Saúde - SUS, pertencentes à estrutura da SES/MT e às unidades administradas com gestão por meio do comando único do SUS, as quais pela natureza de suas competências exijam a convocação de servidores para o trabalho, com finalidade de manter o funcionamento de suas atividades, em caráter ininterrupto e diuturno de 24 (vinte e quatro) horas/dia, incluídos sábados, domingos, feriados e pontos facultativos.**

§ 1º Incluem-se na Jornada de Trabalho em Regime de plantão as atividades desenvolvidas por servidores em unidades hospitalares, ambulatoriais, finalísticas de assistência aos usuários do Sistema Único de Saúde - SUS, e outras que necessitem de trabalho em escala de plantão.

§ 2º Os servidores em Jornada de Trabalho em Regime de Plantão com 20 (vinte), 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais, cumprirão 80 (oitenta) horas, 120 (cento e vinte) horas ou 160 (cento e sessenta) horas mensais respectivamente, distribuídas de acordo com a necessidade do serviço das áreas as quais estejam vinculados, exceto aqueles ocupantes de cargos, cujas jornadas de trabalho são fixadas por leis que regulamentam suas respectivas profissões, e deverão observar:

I - o cumprimento da Jornada de Trabalho em Regime de Plantão deverá ser 12 (doze) horas ou excepcionalmente por 24 (vinte e quatro) horas contínuas e ininterruptas de trabalho conforme a necessidade do serviço em horário diurno ou noturno;

II - cabe ao Responsável Técnico e Gerente com a anuência do Diretor da Unidade hospitalar e ambulatorial e finalística de assistência aos usuários do SUS a elaboração das escalas de plantão de suas respectivas unidades, bem como, a supervisão e acompanhamento do cumprimento das mesmas pelos servidores em conformidade com o caput deste artigo. (grifei)

60. Partindo das definições expostas acima, verifica-se que os valores pagos à título de jornada de trabalho em regime de plantão são classificados como adicionais, integram a remuneração dos agentes públicos e, portanto, possuem natureza remuneratória.

61. No dia a dia, os médicos executam suas cargas horárias de trabalho, especialmente nos hospitais e pronto socorros, por meio de escala normal e de plantões. Isto é, não se trata de uma despesa de caráter extraordinário, excepcional ou aleatório, mas sim, de uma despesa claramente revestida de continuidade e habitualidade, características de espécies remuneratórias e, por consequência, componente da apuração do limite legal de gastos.



62. O adicional recebido pelo regime de plantão, assim como os adicionais de insalubridade, periculosidade, atividades penosas, tempo de serviço, devem ser inclusos na despesa total com pessoal, por força do comando contido no *caput*, do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

63. Ademais, eles não encontram-se excepcionados no rol taxativo do §1º do artigo 19, da Lei de Responsabilidade. Logo, não há respaldo jurídico para autorizar a exclusão desses valores da despesa total com pessoal.

64. Além das despesas com plantões não possuírem natureza indenizatória, é falacioso utilizar o argumento de que não há incidência de tributos, especialmente do imposto de renda, para postular a sua exclusão da despesa total com pessoal.

65. O tratamento tributário concedido às verbas indenizatórias não interfere no dispendido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Por exemplo, o pagamento de férias não gozadas por necessidade do serviço não está sujeito à incidência do Imposto de Renda, nos termos da Súmula 125, do Superior Tribunal de Justiça. Todavia, esse valor é incluso no cálculo da despesa total com pessoal quando não for efetuado em razão de extinção do vínculo (Resolução de Consulta nº 53/2010).

66. Nesse aspecto, trago à baila o entendimento consignado por mim no voto das Contas Anuais de Governo do exercício de 2016 de Santo Antônio do Leverger (Processo nº 259020/2015), Parecer Prévio nº 121/2017, divulgado na edição nº 1286 de 23/01/2018 do Diário Oficial de Contas:

Essa tese começou a ter guarida no âmbito deste Tribunal de Contas a partir do Voto Vista do Conselheiro Humberto Bosaipo prolatado nas Contas Anuais de Governo – Exercício de 2010 (processo nº 7.464-0/2010), da Prefeitura Municipal de Porto Alegre do Norte, o qual resoltou na emissão do Parecer Prévio nº 136/2010, publicado do DOE de 16/11/2010.

O Conselheiro Humberto Bosaipo invocou que o artigo 304, da Lei nº 11.907/2009, como principal fundamento para defender a tese de que o plantão médico tem natureza indenizatória, apoiando-se **única e exclusivamente na vedação de incorporação do adicional de plantão hospitalar** à remuneração ou aos proventos da aposentadoria ou pensão e da inclusão na base de cálculo de qualquer benefício, adicional ou vantagens, como se extrai do trecho do seu voto vista: *"Ao vedar-se legalmente a inclusão desta verba para qualquer fins na*



*remuneração do servidor o legislador atestou o caráter indenizatório dos plantões médicos."*

De lá para cá, essa tese foi ganhando corpo, sendo acolhida por vários relatores. Todavia, ressalto que este Tribunal **não tem entendimento técnico sobre o tema**, o qual, inclusive é objeto de consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Novo Santo Antônio (processo nº 21056-0/2014), que está na Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência, mas pertence à relatoria do Conselheiro Domingos Neto, doravante deste relator.

Data vênua máxima, a conclusão de que o plantão médico tem caráter indenizatório **é uma ilação, dedução empírica, suposição, decorrente de interpretação isolada de artigo fora do seu contexto normativo e da Lei nº 8.112/90**, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, pelos seguintes fundamentos:

**Primeiro.** A Lei nº 11.907/2009, nos seus artigos 298 a 307, institui e disciplina o "Adicional por Plantão Hospitalar – APH", definindo no artigo 300, inciso I, plantão hospitalar como "aquele em que o servidor estiver no **exercício das atividades hospitalares, além da carga horária semanal de trabalho do seu cargo efetivo**, durante 12 (doze) horas ininterruptas ou mais".

Depreende-se desde logo dessa definição, que o plantão decorre do exercício de atividades funcionais e caracteriza-se pelo desempenho de atividades além da carga horária semanal de trabalho, portanto, tem a mesma natureza da atividade trabalhista.

**Segundo.** A Lei 8.112/90 define no artigo 41 que "remuneração é o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei". Disciplinando parte deste dispositivo, o artigo 49 deste Diploma legal estabelece, *in verbis*:

"Art. 49. Além do vencimento, poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens:

I-indenizações;  
II-gratificações;  
III-adicionais.

§1 As indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.

§ 2º As gratificações e os adicionais incorporam-se ao vencimento ou provento, nos casos e condições indicados em lei.

Art. 50. As vantagens pecuniárias não serão computadas, nem acumuladas, para efeito de concessão de quaisquer outros acréscimos pecuniários ulteriores, sob o mesmo título ou idêntico fundamento."

Nesse contexto, o artigo 304, da Lei nº 11.907/2009, tão somente disciplinou o disposto no §2º, do art. 49, e explicitou a regra proibitiva constante no art. 50, do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais, não atribuindo o caráter indenizatório, pois caso quisesse o Legislador não denominaria o plantão hospitalar como adicional.

**Terceiro.** A Lei Estadual nº 8.269/2004, que instituiu a Carreira dos Profissionais do Sistema Único de Saúde do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, disciplinava no artigo 33, inciso III, que além do subsídio, o servidor do SUS poderia receber pelo "regime extraordinário de trabalho ou em escala de plantão". Vejamos:



"Art. 33 Além do subsídio, o servidor do SUS poderá perceber:

I - indenização por necessidade de interiorização;

II - indenização por serviços específicos e complementares;

**III - regime extraordinário de trabalho ou em escala de plantão;**

IV - indenização por insalubridade.

§ 1º As indenizações estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela, por qualquer motivo, se afastar ou for removido.

§ 2º Excetua-se do disposto no § 1º, o inciso IV do art. 33, a hipótese de licença decorrente de acidente de trabalho. (grifei)"

Em seguida, o artigo 42, da referida Lei, considerava escala de plantão:

a **jornada especial de trabalho de 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais** executada em áreas específicas das unidades da SES/MT referidas no caput deste artigo, as quais, pela natureza de suas atribuições, **exijam a convocação dos trabalhos de servidores**, com a finalidade de manter o funcionamento de suas atividades, em caráter ininterrupto e diurno de 24 (vinte e quatro) horas/dia, incluído sábados domingos e feriados. (grifei)

Assinalo que este dispositivo de lei não destoia da Lei nº 11.907/2009 quanto à natureza jurídica dos plantões como jornada especial de trabalho.

**Quarto.** Com o advento da Lei Complementar nº 441/2011, que regula a Carreira dos Profissionais do Sistema Único de Saúde do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, dissipou a aparente dúvida que o art. 33, da Lei nº 8.269/2004, lançava sobre a natureza jurídica do plantão ao tratar sobre indenizações e regime extraordinário de trabalho ou em escala de plantão no mesmo artigo.

Desta maneira, na vertente da Lei Federal, o artigo 43, da Lei Complementar nº 441/2011, disciplinou que o regime de plantão é um adicional decorrente de uma jornada de trabalho, *in verbis*:

"Art. 43 Além do subsídio, o servidor da Secretaria de Estado de Saúde - SES poderá perceber as seguintes verbas, sem prejuízo das demais previstas em lei:

**I - adicional por Jornada de Trabalho em Regime de Plantão;**

II - adicional de insalubridade;

III - adicional por trabalho noturno.

§ 1º As verbas previstas no caput estão vinculadas à unidade de concessão, devendo ser imediatamente suspensas quando o servidor dela se afastar ou for removido.

§ 2º Excetua-se do disposto no § 1º deste artigo o inciso II quando o servidor estiver afastado para gozo de férias ou em licença para tratamento da própria saúde.

Art. 44 Os adicionais previstos no Art. 43 não serão incorporados ao subsídio para quaisquer efeitos. (grifei)"

Com efeito, na esteira da Lei nº 11.907/2009, o adicional por plantão hospital ou adicional por Jornada de Trabalho em Regime de Plantão é uma das vantagens pecuniárias que pode ser concedida ou paga ao servidor público da área da saúde.

67. Nesse mesmo sentido, também menciono como precedentes as deliberações proferidas nas Contas Anuais de Governo do exercício de 2016 de Rosário Oeste



(Processo n° 25.898-9/2015), São José do Rio Claro (Processo n° 25.903-9/2015) e Chapada dos Guimarães (Processo n° 25.883-0/2015).

68. Ainda com intuito de corroborar o meu posicionamento, transcrevo a seguir a ementa da decisão proferida recentemente em sede de Consulta pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (Processo n° 0048/16):

CONSULTA. ADICIONAL DE HORAS EXTRAS E DE INSALUBRIDADE. GRATIFICAÇÕES. INCIDÊNCIA NO TETO REMUNERATÓRIO. CÔMPUTO NO LIMITE COM GASTOS DE PESSOAL. PLANTÕES MÉDICOS PODERÃO EXTRAPOLAR O TETO DE PENDENDO DAS CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO.

Valores pagos a título de plantões médicos prestados com habitualidade, adicional de horas extras e de insalubridade possuem caráter remuneratório (...)

69. Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, conforme se depreende do prejulgado contido no Informativo de Jurisprudência n° 02/2017<sup>13</sup>, abaixo reproduzido:

2. REPRESENTAÇÃO. REMUNERAÇÃO. MÉDICO. PLANTÕES EXTRAORDINÁRIOS. LIMITE CONSTITUCIONAL. IRREGULARIDADES. MULTA. DETERMINAÇÕES.

O Tribunal de Contas julgou procedente a Representação ofertada pelo Ministério Público do Estado, Promotoria de Justiça do Município de Vilhena, cuja notícia era de pagamento de remuneração acima do limite constitucional (subsídio do Chefe do Poder Executivo Municipal), a profissional médico, motivado pela realização de plantões extraordinários.

A presente análise centrou-se em três pontos: a) a validade dos pagamentos segundo sua conformidade ao teto remuneratório municipal; b) o descumprimento da ordem contida no item I da Decisão n. 17/2013 – Pleno, pela continuidade dos pagamentos acima do limite constitucional mencionados nos meses de setembro e dezembro de 2013; e c) o descumprimento da ordem contida no item IV da mesma decisão, pela omissão em dar ciência daquela deliberação aos servidores interessados.

A tese da defesa foi no sentido de que os plantões médicos extraordinários ocorreram em função da demanda e da insuficiência de profissionais disponíveis para preenchimento das escalas e que, por possuírem caráter indenizatório, não se submetem ao teto remuneratório mencionado.

**Todavia, tal argumento foi rejeitado por este TCE-RO, primeiro a ante o fato desta Corte ter aderido a entendimento firmado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Tribunal de Contas da União – TCU, no sentido de que a verba decorrente de jornada laboral extra possui natureza remuneratória e, em razão disso, enquadra-se na regra no teto constitucional.**

**Além disso, constatou-se que havia habitualidade nos plantões, bem como que ocorriam em áreas incomuns, tais como parte clínica do hospital.**

Por último, ressaltou-se, na decisão, que não se buscou o ressarcimento do erário,

<sup>13</sup> <http://www.tce.ro.gov.br/index.php/spj-boletim/informativo-de-jurisprudencia-no-2/>



porque não houve qualquer indício de dano aos cofres públicos decorrente de possível ausência de contraprestação dos serviços da jornada extraordinária. Como efeito do apurado, a título de sancionamento, aplicou-se multa individual ao Secretário Municipal de Saúde e ao Prefeito do Município de Vilhena. Houve, ainda, determinação de cientificação do atual Chefe do Poder Executivo Municipal para que providenciasse o cumprimento das diretrizes constantes no Parecer Prévio n. 33/2009 – Pleno, no sentido de que as verbas decorrentes da realização de plantões extras por profissional médico, somadas a sua remuneração mensal, não poderão ultrapassar o limite salarial previsto no artigo 37, XI, da Constituição Federal, ficando o pagamento de jornada extraordinária sujeito ao redutor do teto, no montante que o receber. (PROCESSO N. 00161/12-TCE-RO) (grifei)

70. Para que não subsistam dúvidas, é importante deixar claro que as **despesas com plantões, mesmo decorrentes da contratação de serviços médicos terceirizados, devem ser classificadas como Outras Despesas de Pessoal**, em atenção ao disposto no §1º, do artigo 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como computados na despesa total com pessoal, já que não se encontram excepcionadas no §1º, do artigo 19, do normativo em comento. Esse entendimento foi assentado pela Conselheira Interina Jaqueline Jacobsen, no voto prolatado nas Contas Anuais de Governo do exercício 2016 da Prefeitura Municipal de Jucimeira, aprovado pelo Plenário deste Tribunal e veiculado no Boletim de Jurisprudência:

**Pessoal. Terceirização de serviços médicos. Substituição de servidores. Plantões. Inclusão no limite de despesas com pessoal.**

Os gastos decorrentes da contratação de prestação de serviços médicos terceirizados, com a finalidade de se substituir servidores públicos efetivos ou empregados públicos, mesmo que a forma de execução do contrato se dê por plantões, amoldam-se ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e, portanto, devem ser computados para efeito de observância ao limite de despesas com pessoal e classificados orçamentariamente como “Outras Despesas de Pessoal” e não como “Outros Serviços de Terceiros”. (TCE/MT, Processo nº 8.448-4/2016, Parecer Prévio nº 39/2017-TP, Contas Anuais de Governo. Rel. Conselheira Substituta Jaqueline Jacobsen, j. em 03/10/2017, DOC/TCE-MT 24/10/2017)."

71. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também apreciou essa questão ao emitir alerta ao Poder Executivo do Município de São João do Caiuá/PR:

4. Alerta. Poder Executivo Municipal. Despesa total com pessoal. Extrapolação do limite máximo previsto em lei. Revisão do índice. Contratação de serviços médicos em regime de plantão. Existência do cargo de médico plantonista no quadro de pessoal. Contratação ilegal de servidores para a prestação de serviços médicos.

Em proposta de Alerta, formulada pela Coordenadoria de Fiscalização Municipal (COFIM), verificou-se que a execução de despesa total com pessoal do Município foi superior ao limite máximo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.



De acordo com a Unidade Técnica, a despesa total com pessoal do Executivo Municipal representava 58,38% da receita corrente líquida (RCL) no período de apuração, superando o limite máximo de 54%, fixado no artigo 20, III, "b" da Lei Complementar nº 101/2000.

**A municipalidade, alegando a existência de contrato de prestação de serviços médicos em regime de plantão, pleiteou a revisão do índice, com exclusão de tais valores do montante com despesas de pessoal. O Relator, contudo, em proposta de voto aprovada por unanimidade, entendeu que tais despesas devem ser contabilizadas como "Outras Despesas de Pessoal", nos termos do artigo 18, § 1º da Lei de Responsabilidade de Pessoal.**

A proposta, acolheu opinativo do MPC, que "de acordo com as informações prestadas pela unidade, o quadro de pessoal do Município contém 10 vagas para o cargo de médico plantonista, das quais duas estariam ocupadas e oito livres e que os serviços deveriam ser prestados no Hospital Municipal, na Clínica da Mulher, no Programa de Atenção Básica NIS Centro e no PSF, de sorte que não há como excluir referida contratação do conceito de substituição de mão de obra". Tendo persistido a extrapolação do índice, foi emitido alerta ao Município.

Processo nº 796411/16 - Acórdão nº 1595/17 - Segunda Câmara - Rel. Conselheiro Ivan Leles Bonilha.

72. Por fim, vale ressaltar que a Consultoria Técnica colacionou no seu Parecer nº 77/2014 farta jurisprudência do Poder Judiciário que considerou o "plantão médico" como parcela remuneratória, inclusive assegurando possibilidade de incorporação aos proventos da aposentadoria.

73. Diante do exposto, em sintonia com a Consultoria Técnica, a Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência e o Ministério Público de Contas, concluiu no sentido de que as despesas com plantões médicos devem ser computadas na despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

74. No que tange ao verbete "b" da Resolução de Consulta sugerida pela Consultoria Técnica, em decorrência dos conceitos acima apresentados, sugiro a adoção da seguinte redação:

**b) As despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, conforme estabelece o art. 18 da LRF, tendo em vista tratar-se de retribuição pecuniária, de natureza remuneratória pela contraprestação de jornada de trabalho especial, não se revestindo de caráter indenizatório.**

### **c) Das despesas com licenças-prêmio e férias indenizadas**



75. Apesar da indenização de férias não ter sido questionada expressamente, entendo que este tema deve ser incluído na resposta ao Consulente tendo em vista que ele solicitou em sentido lato “quais as despesas que podem ser realmente excluídas do cálculo do limite de gastos com pessoal” passando, em seguida, a exemplificar as espécies de despesas remuneratórias e indenizatórias.

76. Ademais, a inclusão dessa despesa juntamente com a licença-prêmio indenizada no computo de despesas total com pessoal tem sido constantemente questionado em sede de defesa, sustentação oral e recursos das contas anuais de governo. Nesse sentido, cito o Acórdão nº 421/2018 – TP (Proc. nº 258989/2015).

77. Primeiramente, frisa-se que a licença-prêmio de 3 (três) meses é concedida ao servidor após 5 (cinco) anos ininterruptos de efetivo exercício no serviço público, conforme previsão contida no artigo 109, da Lei Complementar Estadual nº 4/90<sup>14</sup>.

78. A concessão desse benefício depende de expressa previsão na lei do ente federado conessor ao qual o servidor está vinculado (lei específica ou estatuto dos servidores públicos), devendo ser disciplinados os requisitos, condições, formas de gozo, pagamento ou possibilidade de conversão em pecúnia.

79. A licença-prêmio indenizada nada mais é do que a conversão desse direito (benefício) em pecúnia. Nesse sentido, este Tribunal de Contas tem entendimento consolidado nas Resoluções de Consulta nºs 11/2010 e 23/2014 e no Acórdão nº 135/2006, vejamos:

**Resolução de Consulta nº 11/2010 (DOE 11/03/2010). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Concessão. Servidores efetivos e estáveis.** O ente público pode conceder licença-prêmio para servidores efetivos, efetivados e estabilizados, desde que previsto o direito no estatuto dos servidores públicos.

**Resolução de Consulta nº 23/2014-TP (DOC, 12/11/2014). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Formas de concessão e possibilidade de conversão em pecúnia. Necessidade de lei autorizativa.** As formas de

<sup>14</sup> Art. 109 Após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício no serviço público estadual, o servidor fará jus a 03 (três) meses de licença, a título de prêmio por assiduidade, com a remuneração do cargo efetivo, sendo permitida sua conversão em espécie parcial ou total, por opção do servidor.



concessão de licença-prêmio, bem como a autorização e a definição de possíveis limites para conversão do benefício em pecúnia, devem estar previstos em lei do ente concessor.

**Acórdão nº 135/2006 (DOE, 23/02/2006). Pessoal. Licenças e afastamentos. Licença-prêmio. Conversão em pecúnia. Possibilidade, observadas as condições.** É possível a conversão de licença-prêmio em pecúnia, mediante a existência de lei autorizativa, comprovada disponibilidade orçamentário/financeira do órgão e observância da ordem cronológica dos pedidos.

80. Quanto às férias anuais, ressalto que trata de um direito previsto no art. 7º, inciso XVII, da Constituição Federal, que assegura “*gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal*”. No âmbito do Estado de Mato Grosso, as férias anuais e o adicional de férias – um terço constitucional – estão previstos nos artigos 95 a 102, da Lei Complementar nº 04/90.

81. De acordo com a Portaria Ministerial STN/SOF nº 419/2016<sup>15</sup>, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, as licenças-prêmio e as férias anuais encontram-se classificadas no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixadas – Pessoal Civil e, por conseguinte, são computadas no cálculo da despesa total com pessoal.

82. Desta feita, observa-se que os valores relativos à licença-prêmio e férias indenizadas para servidores em exercício de cargo, emprego ou função pública têm natureza remuneratória, razão pela qual devem compor o cômputo de despesa total com pessoal.

83. E não pode ser outro o tratamento contábil. Caso se admita a exclusão das licenças-prêmio e férias indenizadas da despesa total com pessoal, estar-se-ia criando um verdadeiro mecanismo de burla ao limite de despesa com pessoal, pois bastaria a Administração Pública não conceder o gozo da licença-prêmio e de férias requeridas pelo servidor num determinado período e, posteriormente indenizá-los em outro período, transformando-a em despesa a ser excluída do cômputo do limite de despesa com pessoal.

84. Não obstante, quanto aos pagamentos de natureza indenizatória, o Manual de Demonstrativo Fiscal – MDF (8ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional, na

<sup>15</sup> [http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163\\_2001\\_atualizada\\_2015\\_04jul2016\\_ultima-alteracao-2016-2.docx/view](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-interm-163_2001_atualizada_2015_04jul2016_ultima-alteracao-2016-2.docx/view)



página 495 assim se posiciona: **“Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.”** (grifei)

85. Na sequência, o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, nas páginas 525 e 526 esclarece melhor a questão:

Para fins de dedução da despesa bruta, a **indenização por férias e por licença-prêmio não gozadas somente será considerada espécie indenizatória em caso de demissão e será registrada no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas** e será incluída em Pessoal Ativo para posterior exclusão em “Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária”.

**A despesa decorrente de indenização por férias e por licença prêmio não gozadas para servidores em exercício é espécie remuneratória, devendo integrar a despesa com Pessoal Ativo** e ser registrada no elemento de despesa 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil, pois tem caráter remuneratório e permanente, não podendo, dessa forma, ser deduzida. (grifei)

86. O Informativo de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, na Edição nº 73, estabelece no bojo das teses 13 e 16 que o direito de exigir indenização de licença-prêmio e férias não gozadas se legitima com o ato de aposentadoria:

13) É devida ao servidor público aposentado a conversão em pecúnia da licença-prêmio não gozada, ou não contada em dobro para aposentadoria, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

(...)

16) O termo inicial da prescrição do direito de pleitear a indenização por férias não gozadas é o ato de aposentadoria do servidor.

87. Nessa vertente, as licença-prêmio e férias não gozadas pagas à título de indenização por ocasião de rompimento do vínculo funcional, seja por rescisão de contrato de trabalho, exoneração, demissão e aposentadoria etc., não serão incluídas no cálculo da despesa bruta com pessoal, a luz do artigo 19, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

88. Outro aspecto que merece destaque quanto ao pagamento de indenização ao servidor em exercício do cargo é que a apuração do limite de despesas com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal não se confunde com o tratamento tributário dado à licença-prêmio e às férias indenizadas pela própria Administração Pública,



sem fundamento jurídico adequado, o qual pode ser contestado pela Receita Federal do Brasil.

89. Nesse sentido, a Nota Técnica nº 1097/2017/CCONT-STN da Secretaria do Tesouro Nacional alerta para a extensão da aplicação do regramento tributário às regras de finanças com o objetivo de burlar o conceito de despesa total com pessoal:

Tem sido constatadas algumas burlas ao conceito de DTP pelo aumento indevido de despesas indenizatórias ou pela classificação como despesas indenizatórias de parcelas que claramente são remuneratórias. É o caso, por exemplo, da indenização por férias não gozadas. Pela Portaria 163/2001 e alterações posteriores, as férias indenizadas são registradas no elemento de despesa 94 – Indenizações e Restituições Trabalhistas, quando “em função da perda da condição de servidor ou empregado. **Na União, não há férias indenizadas para servidores em exercício. Porém, se houver em outros entes, recomenda-se que essa despesa, por ser de caráter remuneratório e permanente, seja registrada no elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens fixas – Pessoal Civil, correlata às definidas nesse elemento.** (grifo meu)

90. Quanto ao regramento tributário, a jurisprudência pátria é farta no sentido de que não incide o imposto de renda sobre o pagamento de licença-prêmio não gozada por necessidade do serviço durante o vínculo funcional ou em razão do seu término (Súmula 136 do Superior Tribunal de Justiça<sup>16</sup>, Resolução de Consulta nº 23/2014-TCE/MT, Solução de Consulta nº 59/2012 da Receita Federal do Brasil).

91. A Resolução de Consulta nº 53/2010 deste Tribunal também distingue o tratamento a ser desferido ao abono pecuniário de férias concedido ao agente público no exercício da atividade e o pago em razão da perda da condição de servidor, senão vejamos:

**Resolução de Consulta nº 53/2010 (DOE, 23/06/2010). Pessoal. Limite. Despesa com Pessoal. Limite. Cálculo. Adequação ao limite independente de alerta. Vedações legais ao ultrapassar o limite prudencial. Adoção das medidas cabíveis para recondução ao limite máximo. Responsabilidades do controlador interno. Inclusão de parcelas de férias, gratificação natalina, terço constitucional de férias e abono pecuniário no cálculo.**

(...)

5. O pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias e abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade deve ser computado na despesa com pessoal. Já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal.

<sup>16</sup> Vale destacar que as reiteradas decisões do Superior Tribunal de Justiça que ensejaram a edição da Súmula 136 possuem efeitos apenas tributário - não incidência do imposto de renda - sem adentrar nas regras de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal.



92. Dessarte, diversamente do Ministério Público de Contas, compreendo que o tratamento estipulado pela legislação tributária, para fins de incidência tributária, não se confunde ou se sobrepõe às regras de gestão fiscal responsável estabelecidas pela Lei Complementar nº 101/2000 e às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente quanto ao limite das despesas com pessoal.

93. Portanto, as despesas relativas aos pagamentos de licenças-prêmio e férias, integrais ou proporcionais, aos servidores como indenizações pelo não usufruto desse direito durante o exercício do cargo, emprego ou função pública constituem despesa com pessoal.

94. Isto posto, em consonância com a Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência, concordo com os verbetes “c” e “d” da Resolução de Consulta proposta, no entanto, sugiro melhoria de redação nos seguintes termos:

**c) As despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo das despesas total com pessoal;**

**d) As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc. têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal.**

**d) Das despesas com remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias**

95. Os Agentes Comunitários de Saúde e os Agentes de Combate às Endemias foram reconhecidos com o advento da Emenda Constitucional nº 51/2006, a qual possibilitou aos gestores locais do Sistema Único de Saúde a admissão dos referidos profissionais por meio de processo seletivo público, de acordo com a natureza e complexidade de suas atribuições e requisitos específicos de sua atuação (artigo 198, §4º, da Constituição Federal).



96. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 63/2010 conferiu à Lei federal a competência para dispor sobre o regime jurídico, o piso salarial profissional nacional, as diretrizes para os Planos de Carreira e a regulamentação das atividades dos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias, bem como à União, nos termos da lei, o dever de prestar assistência financeira complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o cumprimento do referido piso salarial (artigo 198, §5º, da Constituição Federal).

97. Em atenção ao regramento constitucional foi editada a Lei nº 11.350/2006, a qual foi posteriormente alterada pela Lei nº 12.994/2014 e, mais recentemente, pela Lei nº 13.595/2018. Este Tribunal de Contas já se pronunciou sobre o regime jurídico, previdenciário e as formas de admissão e regularização de vínculo desses profissionais na Resolução de Consulta nº 19/2013.

98. Em síntese, da leitura dos dispositivos acima, extrai-se que os Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias são admitidos e possuem vínculo de trabalho diretamente com os entes estaduais, distrital e municipais, os quais são responsáveis por arcar com suas respectivas remunerações.

99. Ressalta-se que a União é responsável apenas por prestar assistência financeira complementar, o qual é realizado em 13 (treze) parcelas transferidas e distribuídas ao longo de cada exercício financeiro, uma a cada mês, e uma parcela adicional no último trimestre do ano (art. 9º-C da Lei nº 11.350/2006, incluído pela Lei nº Lei nº 12.994/2014).

100. Considerando que os valores sob exame possuem natureza remuneratória e não encontram-se dentre as situações excepcionadas pelo artigo 19, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não restam dúvidas de que os valores despendidos com os agentes devem ser inclusos no cálculo da despesa total com pessoal, inexistindo respaldo legal para a sua exclusão.

101. Corroborando esse entendimento, o artigo 9º- F da Lei nº 11.350/2006,



por sua vez, dispõe que forma expressa que os valores repassados pela União serão computados como gasto de pessoal do ente beneficiado, conforme a seguir:

Art. 9º-F. Para fins de apuração dos limites com pessoal de que trata a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a assistência financeira complementar obrigatória prestada pela União e a parcela repassada como incentivo financeiro que venha a ser utilizada no pagamento de pessoal serão computadas como gasto de pessoal do ente federativo beneficiado pelas transferências.

102. O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (8ª Edição) da Secretaria do Tesouro Nacional, na página 494, também é assente em computar essas despesas como de pessoal:

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.** (grifo meu)

103. Este Tribunal já possui prejulgado firmando o entendimento de que as despesas com os servidores vinculados a programas federais, a exemplo dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias, devem ser incluídas no cálculo de despesas total com pessoal dos entes executores desses programas, conforme se depreende do Acórdão nº 100/2006, veiculado na Consolidação de Entendimento Técnicos, disponibilizada a todos os cidadãos<sup>17</sup>, *in verbis*:

Acórdão nº 100/2006 (DOE 15/02/2006). Receita. RCL. Apuração. Transferência de Recursos de Programas e respectivo pessoal contratado. Inclusão no cálculo da RCL. O repasse financeiro feito pelo ente federal ou estadual, a título de programas, é computado na Receita Corrente Líquida do ente receptor, conforme dispõe o inciso IV do artigo 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Inclui-se nas despesas com pessoal o pagamento de pessoas contratadas para prestação de serviços destinados a atender programas federais ou estaduais, ainda que a contratação seja feita por empresa interposta.

104. Vale realçar que a deliberação citada pelo Consulente, proferida nas Contas Anuais de Governo do exercício de 2013 do Município de Diamantino (Processo nº

<sup>17</sup> <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/show/sid/73/cid/46687/t/10%AA+Edi%E7%E3o+da+Consolida%E7%E3o+de+Entendimentos+T%E9cnicos+traz+atualiza%E7%F5es+legais>



7.738-0/2014), da qual originou a sua dúvida, tratou-se de um caso isolado, que não coaduna com a legislação e a tese prejudgada por esse Tribunal.

105. Nesse sentido, cito as seguintes decisões dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Tocantins:

CONSULTA. AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE E AGENTE DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. RECURSOS DA ASSISTÊNCIA FINANCEIRA COMPLEMENTAR PRESTADA PELA UNIÃO. DESPESAS COM REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS. INCLUSÃO NO CÁLCULO DA DESPESA COM PESSOAL DA ESFERA DE GOVERNO RECEBEDORA DOS RECURSOS. OBSERVÂNCIA DA LRF E DO ART. 9º-F DA LEI N. 11.350/06.

1. As despesas com remuneração de servidores efetivos, ocupantes dos cargos de agente comunitário de saúde e de agente de combate às endemias, custeadas com recursos da assistência financeira complementar prestada pela União, deverão ser consideradas no cálculo da despesa com pessoal da esfera de governo recebedora dos recursos, observando-se as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos do art. 9º-F da Lei n. 11.350/06.

2. Nos casos das transferências intergovernamentais obrigatórias, decorrentes de programas compartilhados por mais de um ente da federação, como ocorre em alguns programas vinculados ao Sistema Único de Saúde - SUS e ao Sistema Único de Assistência Social - SUAS, cada esfera de governo deve lançar como sua despesa de pessoal apenas a parcela que lhe couber na remuneração do servidor, e não a totalidade.

3. Encaminhe-se ao consulente cópia das Consultas n. 656574, 838600, 838645 e 838980.

4. Aprovado o voto do Relator, por unanimidade.

(Consulta nº 958370, Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais)

EMENTA - CONSULTA – REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE – PRESENTES – CONHECIMENTO – ANÁLISE DOS QUESITOS – RESPOSTA EM TESE – DESPESAS COM REMUNERAÇÃO – AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE E AGENTES DE ENDEMIAS EM SAÚDE – PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA (PSF) – VALORES COMPLEMENTARES PELO MUNICÍPIO – ENQUADRAMENTOS – GASTOS COM PESSOAL – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LIMITES DE GASTOS – INCLUSÃO.

As despesas com pagamentos da remuneração de Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias (art. 198, § 5º, da CF), que atuam no Programa de Saúde da Família (PSF), devem ser computadas como gastos com pessoal e incluídas nos limites de gastos de que trata o art. 19, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), por expressa previsão legal, no art. 9º-F, da Lei nº 11.350/2006, incluindo-se nesses, inclusive, importâncias complementares dispendidas pelo Município, nos termos do art. 18, da referida Lei.

(Parecer nº 3/2018, Processo nº 25162/2016, Tribunal de contas do Estado de Mato Grosso do Sul)

IMPOSSIBILIDADE DE SE CONSIDERAR AS DESPESAS COM REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES ATUANTES NO PROGRAMA DE AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE – PACS E PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA – PSF COMO “OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA”, DEVENDO, AO CONTRÁRIO, SER COMPUTADAS PARA OS FINS DOS ARTS. 18 A 23 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000 COMO



DESPEAS COM PESSOAL.

(Parecer Consulta nº 2/2016, TC-216/2014, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo)

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. GASTOS COM PESSOAL. DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL, CUSTEADAS COM RECURSOS ORIUNDOS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES. GASTOS COM PESSOAL DOS AGENTES VINCULADOS AOS PROGRAMAS DE SAÚDE, A EXEMPLO DA EQUIPE DA SAÚDE DA FAMÍLIA – ESF, AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE. ELEMENTO DE DESPESA “OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA”. LIMITE COM PESSOAL. CONHECIMENTO. RESPOSTA EM TESE NOS TERMOS DO VOTO CONDUTOR.

(Resolução nº 509/2014, Expediente nº 7850/2013, Tribunal de Contas do Estado de Tocantins)

106. Ressalta-se, ainda, que está em andamento na Câmara Federal o Projeto de Lei Complementar nº 376/2017, o qual foi apenso ao Projeto de Lei Complementar nº 251/2005, com o objetivo de alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal para excluir do limite de despesas de pessoal os recursos transferidos pela União a título de assistência financeira complementar para cumprimento do piso salarial dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias.

107. Tal fato demonstra, mais uma vez, a taxatividade do rol do §1º, do artigo 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o dever se excluir das despesas com pessoal apenas as despesas expressamente previstas nele, dentre as quais, não estão atualmente inseridas as relativas aos Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias.

108. Em vista disso, igualmente à Consultoria Técnica, à Comissão Permanente de Uniformização de Jurisprudência e ao Ministério Público de Contas concluiu no sentido de que as despesas com a remuneração dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias devem ser computadas na despesa total com pessoal, para fins de apuração dos limites previstos no art. 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em consonância com o artigo 9º-F da Lei Nacional nº 11.350/2006, atualizada pela Lei 12.994/14, e com o Acórdão TCE/MT nº 100/2006.

109. Registro, ainda, que concordo com a íntegra do verbete “a” da Resolução de Consulta proposta pela Consultoria Técnica.



#### IV - Da modulação dos efeitos da decisão

110. Inicialmente, cabe pontuar que a modulação dos efeitos deve ser aplicada sempre que houver interpretação ou orientação nova sobre assunto, cujo teor imponha novo dever ou novo condicionamento de direito, nos termos do art. 23, da Lei Nacional nº 13.655/2018 (LINDB), abaixo transcrito:

**Art. 23.** A decisão administrativa, controladora ou judicial **que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito**, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

111. Além disso, a modulação dos efeitos deve ser aplicada exclusivamente para fins de apreciação das contas anuais de governo e julgamento das contas anuais de gestão pelo Tribunal Pleno deste Tribunal.

112. Restou comprovado nos autos que este Tribunal já dispunha de julgados sobre a inclusão das despesas relativas às remunerações dos agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias na despesa total com pessoal (Acórdão nº 100/2006) e de que o pagamento de férias, gratificação natalina, um terço constitucional de férias e abono pecuniário de férias concedido aos agentes públicos no exercício da atividade deve ser computado na despesa com pessoal, já o abono pecuniário de férias pago em razão da perda da condição de servidor não se amolda ao conceito de despesa com pessoal (Resolução de Consulta nº 53/2010).

113. Nesse sentido, tanto a Consultoria Técnica quanto o Ministério Público de Contas opinaram pela modulação dos efeitos principalmente sobre o tratamento dado aos plantões médicos, ou seja, dispensando mesmo que tacitamente o regime de transição sobre os demais temas versados nesta Resolução de Consulta, ainda que tivessem julgados divergentes.

114. Com relação ao tema plantões médicos, não há julgados de tese deste Tribunal sobre o assunto, apenas julgados divergentes sobre o tema, os quais não têm força



normativa vinculante sobre os demais, dispensando-se também a modulação dos efeitos desta decisão.

115. Para que não paire dúvidas sobre esse posicionamento, cabe aclarar que **esta situação não se amolda ao reexame da tese prejudgada na Resolução de Consulta nº 29/2016 – TP** (Proc. nº 313173/2018), julgada na sessão do Tribunal Pleno do dia 26/11/2018, na qual houve uma **mudança de entendimento deste Tribunal** a respeito da inclusão das despesas com Imposto de Renda Retido na Fonte do cômputo de despesas total com pessoal.

116. Tampouco, quanto ao reexame da tese prejudgada da Resolução de Consulta nº 28/2016 – TP (Proc. nº 21.230-0/2018) e do Acórdão nº 1.098/2004, da Decisão Administrativa nº 16/2005 e Acórdão nº 3.181/2006 (Proc. nº 31.322-0/2018), julgadas na sessão do Tribunal Pleno do dia 06/11/2018, nas quais também tiveram **mudança de entendimentos deste Tribunal** sobre a inclusão das despesas com pessoal da Defensoria Pública Estadual no cômputo de despesas total com pessoal do Poder Executivo, e da inclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte na base de cálculo para definição dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino, respectivamente.

117. Do mesmo modo, ressalto o entendimento consolidado no Acórdão nº 455/2018 (Proc. nº 31.806-0/2017) que firmou entendimento no sentido de modular os efeitos da Resolução de Consulta nº 19/2017 que dispõe sobre a dedução das receitas orçamentárias referentes aos rendimentos da carteira de investimentos dos RPPS da base de cálculo da RCL dos entes federativos instituidores desses regimes, **o qual passará a vigorar plenamente somente a partir do exercício de 2018, por se tratar de mudança de entendimento deste Tribunal, haja vista que até o exercício de 2016 o Sistema Conex adotava sistemática diversa.**

118. Registro que este entendimento tem sido acatado por votos de minha Relatoria, como exemplo das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Nova Olímpia (Proc. nº 7.536-1/2017), também julgado na sessão do dia 26/11/2018.



119. Considerando que a presente Resolução de Consulta não estabelece mudança de entendimento, mas apenas visa sedimentar e consolidar entendimentos já proferidos pelo Tribunal Pleno deste Tribunal sobre o assunto não há que se falar em fixação de regime de transição (art. 23, da LINDB).

120. No entanto, tendo em vista que este processo está sendo julgado no final deste exercício, em observância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, entendo pertinente modular os efeitos do entendimento sobre os plantões médicos para que passe a vigorar a partir de 01/01/2019.

121. Ressalta-se que a não aplicação desse entendimento é exclusivo para apreciação do mérito das contas anuais de governo e julgamento das contas anuais de gestão, ocasião em que o relator avaliará se o limite da despesa com pessoal foi ultrapassado exclusivamente em razão da inclusão no seu cálculo de despesas com plantões médicos.

122. Por outro lado, entendo que as despesas com plantões médicos devem ser computadas nos cálculos das despesas com pessoal, com a respectiva emissão dos alertas por este Tribunal de Contas, previstos no artigo 59, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### DISPOSITIVO DO VOTO

123. Diante do exposto, ACOLHO, em parte, o Parecer do Ministério Público de Contas e, com fulcro nos artigos 30, VIII, e 236, parágrafo único, da Resolução Normativa nº 14/2007 (Regimento Interno TCE/MT), **VOTO** no sentido de

**a) conhecer** a presente Consulta;

**b) aprovar** a minuta de Resolução de Consulta formulada pela Consultoria Técnica, com as alterações na redação na ementa e nos verbetes “b”, “c” e “d” constante nas razões deste voto e consolidado abaixo:

**Resolução de Consulta nº\_\_/2018. Pessoal. Limites. Despesas com pessoal. Agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias. Plantões médicos. Licenças-prêmio e férias indenizadas.**



**a)** As despesas relativas às remunerações dos Agentes Comunitários de Saúde e dos Agentes de Combate às Endemias devem ser computadas na despesa total com pessoal do ente federativo empregador desses agentes, independentemente da fonte de recursos que as suportem, nos termos do art. 18 da LRF, do artigo 9o-F da Lei Nacional nº 11.350/2006 e do Acórdão TCE/MT nº 100/2006;

**b)** As despesas referentes ao adicional por exercício de jornada de trabalho em regime de plantão devem ser incluídas no cômputo da despesa total com pessoal, conforme estabelece o art. 18 da LRF, tendo em vista tratar-se de retribuição pecuniária, de natureza remuneratória, pela contraprestação de uma jornada de trabalho especial, não se revestindo de caráter indenizatório;

**c)** As despesas com licenças-prêmio e férias convertidas em pecúnia e pagas aos agentes públicos durante o exercício de cargo, emprego ou função pública, têm natureza remuneratória e devem ser incluídas no cálculo das despesas total com pessoal;

**d)** As despesas com indenização de licenças-prêmio e férias, integrais e proporcionais, pagas ao término do vínculo funcional do agente público, decorrente de rescisão de contrato de trabalho, exoneração ou aposentadoria etc. têm natureza indenizatória e, portanto, devem ser excluídas do cômputo da despesa total com pessoal.

**c) modular os efeitos da presente decisão**, para que a aplicação do entendimento relativo aos plantões médicos contido no verbete “b” da Resolução de Consulta passe a valer a partir de 01/01/2019, para fins de apreciação das contas anuais de governo e julgamento das contas anuais de gestão do exercício de 2018;

**d) encaminhar** ao Consulente cópias das Resoluções de Consulta nºs 4/2018, 6/2013 e 15/2012 proferidos por este Tribunal, que respondem as dúvidas postas acerca do auxílio-doença, salário maternidade e precatórios.

**É como voto.**

Tribunal de Contas, 26 de novembro de 2018.

(assinatura digital)<sup>1</sup>

Conselheiro Interino **ISAIAS LOPES DA CUNHA**

Relator

(Portaria 124/2017, DOC/TCEMT 1199, de 15/09/2017)

<sup>1</sup> Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.