

**PEDIDO DE REEXAME N. 924154**

**Recorrente:** Joélio Coelho Pereira, Prefeito Municipal em 2012

**Órgão:** Município de Centralina

**Processo referente:** Prestação de Contas do Executivo Municipal n. **887423**

**Procuradores:** Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG 83.032; Arnaldo Silva Júnior, OAB/MG 72.629; Juliana Degani Paes Leme, OAB/MG 97.063; Amanda Mattos Carvalho Almeida, OAB/MG 127.391, Danilo Burle Carneiro de Abreu, OAB/MG 141.164; Raphael David Duarte Mariano, OAB/MG 135.397 e Gildo Martins Soares, OAB/MG 27598E

**MPTC:** Sara Meinberg

**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

**EMENTA**

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. QUESTÃO DE ORDEM. DESPESAS COM PESSOAL. RECURSOS DECORRENTES DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS OBRIGATÓRIAS. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEGAL. PROGRAMA DE SAÚDE DA FAMÍLIA. PISO DE ATENÇÃO BÁSICA. CÔMPUTO COMO GASTOS DE PESSOAL DO ENTE FEDERADO QUE REALIZOU AS DESPESAS. REVOGADOS OS PARECERES EMITIDOS NAS CONSULTAS N. 656.574 E 838.600. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. As despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família, inserido no Piso de Atenção Básica, devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou as despesas, devendo tal entendimento prevalecer a partir de 1º de janeiro de 2019.
2. Em face do parecer emitido nos autos da Consulta n. 898.330, ficam revogados os pareceres emitidos nas Consultas de n. 656.574 (28/8/2002) e n. 838.600 (30/5/2012).

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 12/11/2014**

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

**Questão de Ordem**

Em sessão da Primeira Câmara realizada em 28/10/2014, propus que fosse submetida a este Tribunal Pleno a reavaliação do parecer emitido nas Consultas 838571 (1º/12/2010), 832420 (26/05/2010) 656574 (28/8/2002), 700774 (22/3/2006), 838645 (16/4/2012), no que tange à inclusão de despesas com pessoal, pagas com recursos oriundos de transferências intergovernamentais obrigatórias (decorrentes de determinação constitucional e legal), no gasto com pessoal, confirmando a tese que defendi no meu voto, nos autos de Pedido de Reexame 924154.

Para melhor elucidação do assunto transcrevo trecho do meu voto, no qual abordo a questão acima mencionada:

No que se refere à alegação do recorrente de que diversos valores considerados como gastos com pessoal deveriam ter sido contabilizados como gastos na área da saúde e, conseqüentemente, excluídos das despesas com pessoal, o Órgão Técnico informou que:

- Por ocasião da análise da defesa juntada aos autos do processo principal (fls. 74/78) foi ressaltado que havia sido anexado às fls. 65/67 relatório contábil de movimento de empenhos contabilizados pela Prefeitura em 2012, no Grupo de Pessoal e Encargos (Categoria Econômica 3 – Grupo de Despesa 1), pagos com recursos da conta corrente do PAB;
- Foi verificado que as despesas constantes de tal demonstrativo se referiam a “(...) gastos com pessoal prestador de serviços do Programa Saúde da Família – PSF e de Saúde Bucal, assim como das obrigações patronais deles decorrentes, os quais totalizaram o valor de R\$422.163,95 (quatrocentos e vinte e dois mil cento e sessenta e três reais e noventa e cinco centavos)”;
- Tais gastos não foram excluídos quando da análise daquela defesa, uma vez que, à época, o entendimento deste Tribunal era de que “(...) se os recursos do SUS provenientes do Governo Federal serão incluídos na receita corrente líquida do município, e se o gasto total com pessoal é calculado em termos de percentual sobre a mesma receita corrente líquida, claro está que os valores gastos com a remuneração dos agentes do Programa Saúde da Família incluir-se-ão no limite de gasto do município. (...)”;
- Este Tribunal, em resposta a diversas consultas, firmou novo entendimento sobre o assunto, no sentido de que as despesas com pagamento de prestadores de serviços ao PSF não deveriam ser computadas como gastos com pessoal de entes federados, como por exemplo, na Consulta respondida ao então Prefeito de Camacho na Sessão Plenária de 23/10/2013, autuada nesta Casa sob o n. 838.645, na qual foi indagado se é lícito computar como despesas de pessoal o pagamento de servidores efetivos do PSF que, nos termos do art. 9º da Portaria n. 204/GM/2007, do Ministério da Saúde, é financiado por recursos do Piso de Atenção Básica – PAB, tendo sido respondido que “(...) **não se pode computar como despesas de pessoal o pagamento de servidores efetivos do PSF custeado com recursos federais**, e a razão disso é que o art. 6º, § 2º da referida Portaria sequer permite que os recursos destinados à atenção básica de saúde, nos quais se inclui o PSF, sejam utilizados para pagamento de servidores efetivos (...) tais recursos somente podem ser empregados para pagamento de prestadores de serviço, contratados exclusivamente para desempenhar funções relacionadas aos serviços relativos à atenção básica de saúde, previstos no ‘Plano de Saúde’, em que se inclui o PSF, cuja contabilização dar-se-á a título de ‘Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física’, código 339036 (...)”;
- Diante de tais constatações, entendeu que merecem razão os Procuradores do Recorrente quanto à exclusão dos valores das despesas com o pessoal do PSF pagos com recursos do PAB em 2012, conforme discriminado no demonstrativo contábil de fl. 65 a 67 do Processo n. 887.423; e
- Considerando que tal metodologia foi adotada na análise da Prestação de Contas de Cristais, exercício de 2012 (886.624), aprovada pela Segunda Câmara deste Tribunal, sessão de 24/04/2014, foi realizado novo cálculo das despesas com Pessoal do Poder Executivo, excluindo o valor de R\$422.163,95, relativo às despesas com profissionais do PSF e do Programa de Saúde Bucal, pagas com recursos do PAB, tendo apurado gastos no montante de R\$7.899.672,66, correspondentes ao percentual de 54,18% da receita corrente líquida, superior ao limite estabelecido no art. 19, III, alínea “b” da Lei Complementar n. 101/2000.

Concluiu o Órgão Técnico que, embora tenham sido procedentes as alegações do recorrente, as mesmas não tiveram o condão de modificar a decisão atacada, tendo apenas ensejado a alteração do percentual de gastos com Pessoal do Poder Executivo de 57,08% para 54,18% da receita corrente líquida, devendo, assim, ser mantida a decisão exarada nos autos de n. 887.423 pela rejeição das contas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se às fls. 22/29 “(...) *pelo conhecimento do presente Pedido de Reexame, por ser próprio e tempestivo, e, no mérito, pelo seu não provimento, com a consequente manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas do Prefeito Municipal de Centralina, referentes ao exercício de 2012.*”

Considerando que o Órgão Técnico, baseado em posicionamento desta Casa, acatou as justificativas do recorrente e excluiu das despesas com Pessoal aquelas realizadas com o PSF e com o Programa de Saúde Bucal, custeadas com recursos do PAB, manifestou-se, também, aquele Órgão Ministerial no sentido de que “(...) *o posicionamento deste Tribunal pela exclusão dos dispêndios com o pessoal vinculado aos programas intergovernamentais dos gastos com pessoal deve ser reavaliado, pois as transferências intergovernamentais compõem a receita corrente líquida, que é a base de cálculo estabelecida pela LRF.*”

Para melhor compreensão desta manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, entendo por bem transcrever parte de seu parecer, senão vejamos:

(...)

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

voluntária poderá ser utilizada para pagamento de prestação de **serviços eventuais** de pessoa física, sendo a despesa contabilizada como “Outros Serviços de Terceiros”.

De outro lado, sendo **obrigatório o repasse de recursos transferidos fundo a fundo entre entes**, como é o caso do SUAS, o recurso recebido pelo Município se enquadra no conceito de receita corrente líquida do art. 2º, IV, da LRF, pois é uma transferência corrente, de acordo com a classificação da receita pública estabelecida pelo art. 11 da Lei n. 4.320/64 e conforme a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001<sup>1</sup>. Também, para efeito da LRF, as despesas com pessoal custeadas por esse recurso devem integrar os gastos totais com pessoal do Município, tendo em vista que o recurso, apesar de ter origem federal, nos termos do art. 3º do Decreto 7.788/12, pertence legalmente ao Município.

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

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

#### **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:**

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, **transferências correntes** e outras receitas também correntes, deduzidos:

[...]

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no **§ 9º do art. 201 da Constituição**.

[...]

#### **Constituição da República:**

Art. 201. ...

[...]

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. (Incluído dada pela Emenda Constitucional n. 20, de 1998)

---

<sup>1</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaInterm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/PortariaInterm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf) Acesso em 11.jan.2012.

16. *Tal receita inclui, portanto, os **convênios** que, no Manual de contabilidade aplicada ao setor público do Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional<sup>2</sup>, são classificados contabilmente como transferências correntes:*

7. Receita Corrente – Transferências Correntes

Na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. Nas Transferências Correntes, podemos citar como exemplos as seguintes espécies:

A. Transferências de Convênios:

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

17. *E as **transferências intergovernamentais**:*

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

18. *Assim, a receita corrente líquida inclui os recursos recebidos pelo Município em razão de convênios e de transferências intergovernamentais, o que engloba os recursos para pagamento dos servidores que prestam serviço para os programas intergovernamentais, tais como o PSF e o PAB.*

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

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

21. *Afinal, como os recursos decorrentes de transferências intergovernamentais ou convênios (transferências correntes) integram a receita corrente líquida do Município, por coerência, os recursos utilizados para o pagamento de despesas com o pessoal vinculado ao referido programa intergovernamental devem ser*

---

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

<sup>3</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Op. Cit. – pág. 41

*computados como gastos com pessoal do Município. De outra forma, teríamos uma redução equivocada do percentual dos gastos com pessoal, já que, ou a base de cálculo (receita corrente líquida) estaria superestimada ou as despesas com pessoal estariam subestimadas.*

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

23. *Por meio da Nota n. 1097/2007/CCONT-STN, de 26/06/2007, a Secretária do Tesouro Nacional – STN – abordou essa questão. Na oportunidade, foi considerado que a exclusão dos gastos com pessoal do Programa Saúde da Família para fins de apuração dos limites de despesas com pessoal não condiz com a definição legal de receita corrente líquida:*

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

24. *De forma semelhante, o Tribunal de Contas de Rondônia, no Parecer Prévio n. 177/2003<sup>4</sup>, entendeu que os gastos com PSF pagos com recursos de convênio até podem ser excluídos das despesas com pessoal. Todavia, em contrapartida, as transferências da União destinadas a esses pagamentos também devem ser expurgadas da receita corrente líquida na apuração do limite imposto pela LRF:*

PARECER PRÉVIO N. 177/2003

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

[...]

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

a) por tratar-se de programas custeados pela União os **gastos com pessoal integrantes dos PACS/PSF deverão ser expurgados do montante da Despesa com Pessoal** para efeito de cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 19, da Lei Complementar Federal n. 101/000, sendo que o valor da dedução deverá limitar-se ao valor da parcela transferida pela União;

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

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

---

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

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

.....

No que tange à alegação de inclusão indevida de despesas com a Saúde nos gastos com Pessoal, constatei que o Órgão Técnico, por ocasião da análise da Prestação de Contas (Processo n. 887.423), não havia acatado as alegações apresentadas na peça de defesa acerca da exclusão dos gastos com pessoal do PSF em virtude do posicionamento firmado por este Tribunal ao apreciar a Consulta n. 657.277, respondida ao então Prefeito de Carangola, na Sessão de 20/03/2002 (fl.17), no sentido de que:

*“(...) Assim, se os recursos do SUS provenientes do Governo Federal serão incluídos na receita corrente líquida do município, e se o gasto total com pessoal é calculado em termos de percentual sobre a mesma receita corrente líquida, claro está que os valores gastos com a remuneração dos agentes do Programa Saúde da Família incluir-se-ão no limite de gasto do município (...)”*. Grifamos

Constatei, ainda, que, na análise do presente Pedido de Reexame, tais gastos (discriminados no demonstrativo contábil de fls. 65/67 do Processo de Prestação de Contas) foram excluídos com base no novo entendimento firmado por este Tribunal em resposta a diversas consultas, como na de n. 838.645, formulada pelo então Prefeito de Camacho, apreciada na Sessão Plenária de 23/10/2013, a saber:

*(...) É ilícito o cômputo das despesas com prestador de serviços, financiados por recursos do “Piso de Atenção Básica – PAB”, como gastos de pessoal, uma vez que tais transferências não se prestam ao pagamento de servidores ativos e gratificação de função de cargos comissionados, nos termos do § 2º do art. 6º da Portaria 204/GM/2007, de 29 de janeiro de 2007, do Ministério da Saúde, a qual, em seus incisos, permite, entretanto, o pagamento de contratados para desempenhar funções relacionadas aos serviços previstos no “Plano de Saúde”, os quais serão registrados na classificação “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”, código 339036 (...)*

Acerca da aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, cabe destacar que a Lei Complementar n. 141, de 13/01/2012, ao regulamentar o § 3º do art. 198 da CR/88, além de definir os valores mínimos a serem aplicados anualmente em Saúde, estabeleceu critérios de rateio dos recursos da União para custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no âmbito do SUS, a serem transferidos diretamente aos respectivos fundos de saúde (Estaduais e Municipais), de forma regular e automática.

Assim, sendo tais recursos de financiamento do SUS decorrentes de previsão constitucional e legal e repassados de forma regular e automática, são considerados como transferência obrigatória, nos termos do art. 22 da LC 141/2012.

Dessa forma, esses recursos podem ser utilizados para pagamento de Pessoal, pois, a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias.

Nesse sentido foi meu posicionamento em resposta à consulta n. 838.980, aprovada por unanimidade nas Sessões Plenárias de 4/12/11, 24/10/12 e 06/02/13, senão vejamos:

*(...) Cabe destacar que os recursos destinados ao Sistema Único de Saúde não são considerados como transferência voluntária, nos termos do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:*

*Art. 25 Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (GN)*

Assim, como já superado neste Tribunal, o pagamento de pessoal vinculado às ações e serviços públicos de saúde, com recursos de transferências da União (SUS), é perfeitamente possível. (...)

O enquadramento das transferências do SUS como obrigatórias é reforçado pelo disposto no Parágrafo único do art. 18 da LC n. 141/2012, o qual permite, em situações específicas, a realização de transferência voluntária de recursos aos fundos de saúde, adotados quaisquer dos meios formais previstos no inciso VI do art. 71 da CR/88, quais sejam: convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

Ressalto que este Tribunal, em resposta à Consulta n. 838.645, firmou entendimento nesse mesmo sentido ao manifestar-se sobre a possibilidade de utilização de recursos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS para pagamento de Pessoal, senão vejamos: “(...) ***sendo obrigatório o repasse de recursos transferidos fundo a fundo entre entes***, como é o caso do SUAS, o recurso recebido pelo Município se enquadra no conceito de receita corrente líquida do art. 2º, IV, da LRF, pois é uma transferência corrente, de acordo com a classificação da receita pública estabelecida pelo art. 11 da Lei n. 4.320/64 e conforme a Portaria Interministerial STN/SOF n. 163, de 4 de maio de 2001<sup>5</sup>. Também, para efeito da LRF, as despesas com pessoal custeadas por esse recurso devem integrar os gastos totais com pessoal do Município, tendo em vista que o recurso, apesar de ter origem federal, nos termos do art. 3º do Decreto 7.788/12, pertence legalmente ao Município.”.

Ressalto, ainda, que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas manifestou-se acerca do assunto no sentido de que o posicionamento deste Tribunal pela exclusão dos dispêndios com o pessoal vinculado aos programas intergovernamentais dos gastos com pessoal deve ser reavaliado, pois, “(...) *como os recursos decorrentes de transferências intergovernamentais ou convênios (transferências correntes) integram a receita corrente líquida do Município, por coerência, os recursos utilizados para o pagamento de despesas com o pessoal vinculado ao referido programa intergovernamental devem ser computados como gastos com pessoal do Município. De outra forma, teríamos uma redução equivocada do percentual dos gastos com pessoal, já que, ou a base de cálculo (receita corrente líquida) estaria superestimada ou as despesas com pessoal estariam subestimadas.*”.

Assim, face à decisão do dia 28/10/2014, aprovada, por unanimidade, pelo Colegiado da Primeira Câmara, e a vista de todos os argumentos supramencionados, proponho a este Tribunal Pleno novo entendimento sobre a matéria, nos seguintes termos:

- Considerando que, de acordo com o art. 2º da LRF, todas as transferências correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira com outros regimes de previdência social, devem ser computadas na receita corrente líquida (base de cálculo das despesas com pessoal);
- Considerando que dentre as transferências correntes encontram-se os recursos destinados ao custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no âmbito do SUS, a serem transferidos diretamente aos respectivos fundos de Saúde, de forma regular e automática, conforme critérios estabelecidos pela LC 141/2012; e
- Considerando que as transferências de recursos do SUS são obrigatórias, uma vez que decorrem de previsão constitucional e legal;

---

<sup>5</sup> PORTARIA INTERMINISTERIAL N. 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e dá outras providências. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf) Acesso em 11.jan.2012.

Concluo, em síntese, que **as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias**, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família – PSF, inserido no Piso de Atenção Básica – PAB, **devem ser computadas como gastos de pessoal do Ente Federado**, pois a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias.

No mesmo sentido da conclusão esposada vem sendo o entendimento dos Tribunais de Contas do Espírito Santo e Pernambuco, a saber:

O Conselheiro Relator José Antônio Pimentel do TCE/ES, no processo TC 216/2014 – Consulta, acolheu a orientação técnica n. 5/2014 de incluir como despesa de pessoal as despesas com remuneração de servidores atuantes no PACS e PSF. No entanto, ainda não houve decisão devido a ocorrência de pedido de vista; o TCE/PE, no processo ° TC 1005155-7 Consulta, publicada no DOE de 11 de novembro de 2010, entendeu que os gastos decorrentes da *“contratação de profissionais de saúde para execução de ações previstas em programas e incentivos da União que compõem o piso de atenção básica variável, a exemplo do PSF e o PACS devem ser computados no cálculo da despesa total com pessoal fixada no caput do art. 18 da LRF, estando sujeitos aos limites com as despesas de pessoal fixadas no art. 19, assim como as restrições impostas pelos arts. 21 e 22 da citada lei”*.

Cumprе ressaltar que, uma vez reavaliado o entendimento deste Tribunal sobre a matéria, os efeitos desta decisão não podem incidir imediatamente nas contas dos jurisdicionados que estão prestes a serem encerradas.

Assim, faz-se necessário refletir sobre uma solução que pondere os princípios da legalidade e da segurança jurídica de modo a garantir que esta Corte de Contas não surpreenda de forma negativa seus inúmeros jurisdicionados que amparados pela força normativa das retromencionadas consultas vinham pautando suas ações de modo a atender nossa orientação.

Nesse quadrante, importa trazer ao lume o instituto da modulação de efeitos, que apesar de ter origem na jurisdição constitucional, seus princípios norteadores poderão ser aplicados na presente questão de ordem.

Nosso ordenamento jurídico, com o objetivo de evitar ofensa aos princípios da segurança jurídica e do excepcional interesse público inseriu a possibilidade de excepcionar o princípio da nulidade e com isso modular os efeitos de suas decisões como veremos a seguir.

Segundo Eduardo Talamini, a modulação de efeitos ocorre no ordenamento jurídico na seguinte situação:

“A possibilidade de excepcionalmente restringir os efeitos retroativos ou mesmo atribuir apenas efeitos prospectivos à declaração de inconstitucionalidade – ao contrário do que possa parecer – confere maior operacionalidade ao sistema de controle abstrato. A regra da retroatividade absoluta e sem exceções acaba fazendo com que o tribunal constitucional, naquelas situações de conflito entre os valores acima mencionados, muitas vezes simplesmente deixe de declarar a inconstitucionalidade da norma, para assim evitar gravíssimas consequências que adviriam da eficácia *ex tunc* dessa declaração”. (2009, p. 439).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> TALAMINI, Eduardo. *Coisa julgada e sua revisão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

A previsão legal desse instituto jurídico está nas Leis nº 9.868/99 e 9.882/99 que dispõem em seu arts. 27 e 11, respectivamente, que o Supremo Tribunal Federal poderá restringir os efeitos da inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento a ser fixado.

Portanto, o que se propõe é a modulação, *pro futuro*, do entendimento esposado nesta questão de ordem, por entender que o novel instituto não está adstrito ao âmbito do Supremo Tribunal Federal, pois o que se busca proteger é, da mesma maneira, a segurança jurídica e o interesse social.

Dessa feita, não pode esta Corte de Contas alterar entendimento no curso do exercício financeiro de modo a surpreender seus jurisdicionados com novo critério de computo das despesas com pessoal, e, por conseguinte, com risco de tal mudança orientativa reverberar no resultado do julgamento ou na emissão de parecer prévio das contas que estão prestes a serem encerradas.

Assim, por ter a matéria repercussão direta no planejamento dos gastos com pessoal dos entes jurisdicionados, podendo trazer impacto relevante na apuração dessa despesa a partir de um novo entendimento no curso do exercício orçamentário-financeiro e tendo em vista o dever legal no cumprimento da Lei Complementar 101/2000, que regulamenta a despesa total com pessoal, entendo que, decidindo esta Casa em incluir nos gastos com Pessoal despesas custeadas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, esta decisão deverá prevalecer a partir do exame dos processos relativos ao exercício de 2015, perfazendo um lapso de tempo razoável à adequação ao novo posicionamento deste Tribunal por parte de todos os jurisdicionados.

Cabe ainda estabelecer que deverá ser procedida ampla divulgação desta decisão em todos os meios de publicação desta Casa (DOC, Portal, e-mails), garantindo pleno conhecimento aos interessados.

Por fim, que seja determinada a juntada das notas taquigráficas desta Questão de Ordem aos autos do Pedido de Reexame n. 924.154.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Pela ordem, Senhora Presidente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Pela ordem.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Antes de Vossa Excelência colher o voto do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho nesta matéria tão bem esclarecida pelo Conselheiro Wanderley Ávila, eu gostaria de pedir vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

## NOTAS TAQUIGRÁFICAS

7ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 08/04/2015

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

### RETORNO DE VISTA

#### Questão de Ordem

Proposta de reforma de tese da Consulta n. 838571 e outras, conforme deliberado pela Primeira Câmara no **Pedido de Reexame n. 924154**, na Sessão de 28/10/2014.

#### I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Joélio Coelho Pereira, Prefeito Municipal de Centralina em 2012, em face do parecer prévio emitido na sessão da Primeira Câmara do dia 25/02/2014, que rejeitou as contas referentes ao exercício de 2012 em razão do descumprimento do limite de gastos com pessoal.

Durante a apreciação do Pedido de Reexame em epígrafe, na sessão da Primeira Câmara do dia 28/10/2014, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila propôs que fosse afetada ao Pleno deste Tribunal a apreciação dos autos para fins de alteração dos pareceres emitidos nas Consultas n. 838571 (1º/12/2010), n. 832420 (26/05/2010), n. 656574 (28/08/2002), n. 700774 (22/03/2006) e n. 838645 (23/10/2013), o que foi acatado pelos demais membros daquela Câmara.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 12/11/2014, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila apresentou a questão de ordem referente à alteração do entendimento desta Corte sobre a inclusão das despesas com pessoal pagas com recursos provenientes de transferências intergovernamentais obrigatórias nos gastos com pessoal dos municípios. Na oportunidade, o Relator votou no sentido de que as despesas com pessoal pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou a despesa e, ao final, propôs que houvesse a modulação dos efeitos da decisão para não impactar imediatamente as contas de 2014.

Naquela assentada, pedi vista dos autos para uma reflexão mais aprofundada da matéria.

É o relatório, no essencial.

#### II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre retomar a conclusão do bem fundamentado voto apresentado pelo Conselheiro Relator na sessão do Tribunal Pleno do dia 12/11/2014, *in verbis*:

Assim, face à decisão do dia 28/10/2014, aprovada, por unanimidade, pelo Colegiado da Primeira Câmara, e a vista de todos os argumentos supramencionados, proponho a este Tribunal Pleno novo entendimento sobre a matéria, nos seguintes termos:

- Considerando que, de acordo com o art. 2º da LRF, todas as transferências correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira com outros regimes de previdência social, devem ser computadas na receita corrente líquida (base de cálculo das despesas com pessoal);
- Considerando que dentre as transferências correntes encontram-se os recursos destinados ao custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde no âmbito do SUS,

a serem transferidos diretamente aos respectivos fundos de Saúde, de forma regular e automática, conforme critérios estabelecidos pela LC 141/2012; e

- Considerando que as transferências de recursos do SUS são obrigatórias, uma vez que decorrem de previsão constitucional e legal;

Concluo, em síntese, que **as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias**, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família – PSF, inserido no Piso de Atenção Básica – PAB, **devem ser computadas como gastos de pessoal do Ente Federado**, pois a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias.

No mesmo sentido da conclusão esposada vem sendo o entendimento dos Tribunais de Contas do Espírito Santo e Pernambuco [...]

Cumprе ressaltar que, uma vez reavaliado o entendimento deste Tribunal sobre a matéria, os efeitos desta decisão não podem incidir imediatamente nas contas dos jurisdicionados que estão prestes a serem encerradas.

Assim, faz-se necessário refletir sobre uma solução que pondere os princípios da legalidade e da segurança jurídica de modo a garantir que esta Corte de Contas não surpreenda de forma negativa seus inúmeros jurisdicionados que amparados pela força normativa das retromencionadas consultas vinham pautando suas ações de modo a atender nossa orientação.

Nesse quadrante, importa trazer ao lume o instituto da modulação de efeitos, que apesar de ter origem na jurisdição constitucional, seus princípios norteadores poderão ser aplicados na presente questão de ordem.

Nosso ordenamento jurídico, com o objetivo de evitar ofensa aos princípios da segurança jurídica e do excepcional interesse público inseriu a possibilidade de excepcionar o princípio da nulidade e com isso modular os efeitos de suas decisões como veremos a seguir.

[...]

Dessa feita, não pode esta Corte de Contas alterar entendimento no curso do exercício financeiro de modo a surpreender seus jurisdicionados com novo critério de computo das despesas com pessoal, e, por conseguinte, com risco de tal mudança orientativa reverberar no resultado do julgamento ou na emissão de parecer prévio das contas que estão prestes a serem encerradas.

Assim, por ter a matéria repercussão direta no planejamento dos gastos com pessoal dos entes jurisdicionados, podendo trazer impacto relevante na apuração dessa despesa a partir de um novo entendimento no curso do exercício orçamentário-financeiro e tendo em vista o dever legal no cumprimento da Lei Complementar 101/2000, que regulamenta a despesa total com pessoal, entendo que, decidindo esta Casa em incluir nos gastos com Pessoal despesas custeadas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, esta decisão deverá prevalecer a partir do exame dos processos relativos ao exercício de 2015, perfazendo um lapso de tempo razoável à adequação ao novo posicionamento deste Tribunal por parte de todos os jurisdicionados.

Cabe ainda estabelecer que deverá ser procedida ampla divulgação desta decisão em todos os meios de publicação desta Casa (DOC, Portal, e-mails), garantindo pleno conhecimento aos interessados.

Registro que o entendimento apresentado pelo Conselheiro Relator, respaldado pelo minucioso parecer ministerial de fls. 22/29, lança luz sobre uma questão muito relevante para os jurisdicionados deste Tribunal e, em relação ao cerne de sua argumentação, considero que o voto do Relator não merece reparos.

Noutras palavras, após refletir mais detidamente sobre o tema em apreço, concordo plenamente com a necessidade de este Tribunal modificar seu entendimento para torná-lo mais coerente. Ora, se as receitas oriundas das transferências intergovernamentais obrigatórias integram a receita corrente líquida – base de cálculo para o limite de gasto com pessoal – e não há vedação para ser destinada a gastos com pessoal, as despesas efetuadas com o pagamento de médicos com recursos advindos dessas transferências também devem integrar as despesas com pessoal dos respectivos municípios.

Comungo, outrossim, da preocupação externada pelo Conselheiro Relator Wanderley Ávila no sentido de que essa alteração de posicionamento do Tribunal não deve impactar imediatamente as contas anuais prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos, pois pode ensejar o descumprimento do limite de gastos com pessoal em alguns Municípios. Assim, considero necessário conferir tempo para os gestores municipais adequarem suas despesas ao novo entendimento do Tribunal acerca da matéria sob exame.

Não obstante minha concordância quanto a esse aspecto do voto do Relator, entendo que conferir efeito de parecer de Consulta a uma decisão proferida no bojo de um Pedido de Reexame e promover a modulação desses efeitos não configura a alternativa mais adequada para se atingir o objetivo almejado.

A meu ver, o presente caso demanda a regulamentação da matéria em ato normativo próprio, que estabeleça expressamente que as despesas com pessoal custeadas com recursos oriundos de transferências intergovernamentais obrigatórias devem ser contabilizadas como gastos de pessoal do Município, devendo haver um dispositivo específico prevendo um prazo razoável para os municípios se ajustarem a essa nova posição do Tribunal. Ressalto que solução semelhante foi adotada por meio da Decisão Normativa n. 06/2012, que *“dispõe sobre a impossibilidade de dedução do valor relativo à contribuição do Município ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) da base de cálculo de que trata o art. 29-A da Constituição da República de 1988, para efeito de repasse de recursos à Câmara Municipal”*. O art. 3º dessa Decisão Normativa definiu para quais exercícios esse entendimento se aplicaria.

Ademais, registro que a Consulta n. 898330, da relatoria do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, à qual também dediquei especial cuidado na análise do parecer a ser emitido por parte deste Tribunal, trata da mesma matéria. O voto apresentado pelo Conselheiro Relator aborda expressamente essa peculiaridade do custeio de despesas com pessoal com verbas decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, cabendo transcrever o seguinte trecho:

Comungo com a tese fixada neste último, pois, a meu ver, **a despesa com o pagamento de serviços médicos terceirizados, ainda que contratados por interposta pessoa, deve ser computada para fins de constatação do limite de gastos com pessoal, independentemente de existir, na estrutura administrativa do Município, agente público com atribuições similares ou correlatas.**

[...]

Também se mostra irrelevante, para fins de classificação da despesa e de reflexo no limite de gastos com pessoal, o fato de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

Nesse ponto, o que importa é que, *a contrario sensu*, no caso das transferências voluntárias, ainda que direcionadas à saúde, há **expresso óbice constitucional quanto ao pagamento de pessoal, conforme previsão do art. 167, inciso X, da Constituição de 1988**, mesmo que esse pagamento seja feito por interposta pessoa, ou seja, através de prestação do serviço por pessoa física ou jurídica desvinculada da estrutura municipal.

Portanto, a inobservância a esta norma constitucional, por si só, caracteriza, em tese, irregularidade passível de aplicação de multa, além de outras sanções específicas.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à Consulta formulada, nos seguintes termos:

**A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, classificada como “outras despesas de pessoal”, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, ou de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.**

Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, voto pela revogação da Consulta n. 808104, devendo, outrossim, ser encaminhada cópia da Consulta n. 747448 ao Consultante. (destaquei).

Diante do exposto, considero que no bojo da Consulta n. 898330 é que este Tribunal deve definir o seu posicionamento acerca da matéria em comento e, a partir disso, elaborar ato normativo próprio para definir a partir de qual exercício esse entendimento repercutirá nas contas anuais prestadas pelos Chefes de Poder Executivo.

### III – VOTO

Diante do exposto, peço vênia para divergir do Conselheiro Relator e proponho o encaminhamento dessa matéria à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para a elaboração de minuta de ato normativo, de acordo com o posicionamento a ser adotado por esta Corte nos autos da Consulta n. 898330.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Conselheiro Mauri Torres, vou fazer uma sugestão a Vossa Excelência: como nesta Sessão eu pedi vista da Consulta citada, vamos deixar esta Questão de Ordem adiada. Depois que a Consulta for decidida, a matéria voltará para a pauta.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Perfeitamente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

FICA ADIADA A QUESTÃO DE ORDEM, ATÉ A DECISÃO DA CONSULTA N. 898330.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

37ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 19/12/2018

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

## **RETORNO DE VISTA**

### **I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Joélio Coelho Pereira, Prefeito Municipal de Centralina em 2012, em face do parecer prévio emitido na sessão da Primeira Câmara do dia 25/2/2014, que rejeitou as contas referentes ao exercício de 2012 em razão do descumprimento do limite de gastos com pessoal.

Durante a apreciação do Pedido de Reexame em epígrafe, na sessão da Primeira Câmara do dia 28/10/2014, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila propôs que fosse afetada ao Pleno deste Tribunal a apreciação dos autos para fins de alteração dos pareceres emitidos nas Consultas n. 838.571 (1º/12/2010), n. 832.420 (26/5/2010), n. 656.574 (28/8/2002), n. 700.774 (22/3/2006) e n. 838.645 (23/10/2013), o que foi acatado pelos demais membros daquela Câmara.

Na sessão do Tribunal Pleno do dia 12/11/2014, o Conselheiro Relator Wanderley Ávila apresentou a questão de ordem referente à alteração do entendimento desta Corte, exarados nas citadas Consultas, sobre a inclusão das despesas com pessoal pagas com recursos provenientes de transferências intergovernamentais obrigatórias nos gastos com pessoal dos municípios. Na oportunidade, o Relator votou no sentido de que as despesas com pessoal pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou a despesa à conta desses repasses e, ao final, propôs que houvesse a modulação dos efeitos da decisão para não impactar imediatamente as contas do exercício financeiro de 2014.

Naquela assentada, pedi vista dos autos para uma reflexão mais aprofundada da matéria.

Após, os presentes autos foram incluídos na pauta da sessão plenária do dia 8/4/2015, entretanto, a deliberação acerca da matéria não foi retomada naquela oportunidade, porquanto, após a leitura de meu voto-vista, acolhi a sugestão do Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio de adiar o debate sobre a presente questão de ordem até que a Consulta n. 898.330 fosse apreciada, conforme consta das notas taquigráficas às fls. 95/99.

É o relatório, no essencial.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Na sessão plenária do dia 8/4/2015, apresentei meu voto-vista, ocasião em que, na linha defendida pelo Conselheiro Relator, concordei com a alteração do entendimento desta Casa para admitir o cômputo, como gastos com pessoal, das despesas realizadas com o pagamento de médicos à conta dos recursos oriundos de transferências intergovernamentais obrigatórias.

Rememoro que, à época, ressaltai que as receitas advindas de transferências intergovernamentais obrigatórias se incluem no somatório da receita corrente líquida, base de cálculo para o limite de gasto com pessoal, e que inexistia proibição para destiná-las ao pagamento de despesas dessa natureza, de sorte que a modificação do entendimento deste Tribunal era imperativa para alinhá-lo a essas premissas.

Não obstante, apesar de considerar irreparável o cerne da fundamentação apresentada pelo Conselheiro Relator, divergi da compreensão por ele sustentada, de que este Tribunal deveria conferir efeito de parecer de Consulta a um posicionamento adotado em sede de Pedido de Reexame. Isso porque entendi que essa não seria a alternativa mais apropriada ao caso, pois este Tribunal tinha espaço para discutir a matéria no bojo da Consulta n. 898.330, cuja

apreciação foi concluída na sessão plenária do dia 14/09/2016, com consequente publicação da ementa e disponibilização do parecer no Diário Oficial de Contas do dia 08/03/2017.<sup>7</sup>

Por sinal, relembro que, durante as discussões que precederam a resposta à sobredita Consulta, sublinhei que o entendimento então prevalecente nesta Corte de Contas jungia os Municípios a contabilizarem como “outros serviços de terceiros – pessoa física”, a título de transferência recebida, as despesas realizadas com médicos quando custeadas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, equivalendo a dizer que tais despesas não integravam os gastos com pessoal.

Desse modo, tendo em vista o impacto do parecer proferido na Consulta n. 898.330 no planejamento e na execução orçamentária, financeira e patrimonial dos Municípios e que a aplicação desse novo entendimento na apreciação das contas anuais prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos deveria vir acompanhada de prazo razoável para que os entes municipais adequassem seus gastos com pessoal, considerei que esse prazo deveria ser definido por este Tribunal em ato normativo próprio, à semelhança do que ocorreu, por exemplo, na Decisão Normativa n. 06/2012.<sup>8</sup>

Todavia, a minha proposta, de estabelecer na Consulta n. 898.330 os parâmetros para a modulação temporal dos efeitos do novo entendimento firmado por este Tribunal em ato normativo próprio, não foi acolhida na sessão plenária do dia 14/9/2016.

Cabe registrar que o Colegiado do Pleno, naquela ocasião, assentou entendimento convergente com o propugnado pelo Conselheiro Relator no presente Pedido de Reexame, consoante anotado nas notas taquigráficas da sessão plenária do dia 12/11/2014, fl. 84, isto é, de “**que as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias**, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família – PSF, inserido no Piso de Atenção Básica – PAB, **devem ser computadas como gastos de pessoal do Ente Federado**, pois a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias”.

A respeito desse posicionamento – que retira dos gastos municipais com pessoal as despesas pagas com recursos advindos de transferências intergovernamentais – importa notar que, no bojo da Consulta n. 898.330, foi apresentado pelo Conselheiro Relator Cláudio Terrão, na sessão do Tribunal Pleno do dia 13/11/2013, o entendimento de que os recursos destinados ao pagamento de médicos contratados, ainda que por interposta pessoa, devem ser considerados como gastos com pessoal para fins dos limites legais, **independentemente** de haver cargos similares na estrutura administrativa e **de os recursos serem provenientes de transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios dos Municípios**, *in verbis*:

---

<sup>7</sup> Registro que nesta Consulta o Sr. Marcos Aurélio Costa Lagares, Prefeito de Carmo do Paraíba, formulou os seguintes questionamentos: 1. A despesa com pagamento a pessoa jurídica referente a **serviços médicos** plantonistas especializados, pagos com recursos constitucionalmente vinculados as Ações e Serviços Públicos em Saúde (Saúde 15%), deve ser computada como **gasto com pessoal**? 2. A **despesa com pagamento** a pessoa jurídica referente a **serviços médicos** plantonistas especializados, **pagos com recursos das transferências do SUS, deve ser computada como gasto de pessoal?** (grifo nosso)

<sup>8</sup> No que interessa presente feito, replico o prescrito no art. 2º desta Decisão Normativa, que versa sobre a modulação dos efeitos que se impôs em razão do novo posicionamento adotado por este Tribunal acerca da matéria: “A composição da base de cálculo fixada no art. 29-A da CR/88, na forma disciplinada pelo art. 1º, deverá ser adotada pelo Poder Executivo Municipal nos repasses de recursos à Câmara Municipal realizados no exercício financeiro de 2012 e nos exercícios seguintes.”

## EMENTA

CONSULTA. SERVIÇOS MÉDICOS PLANTONISTAS ESPECIALIZADOS. DESPESA COM O PAGAMENTO DE PESSOA JURÍDICA. GASTO COM PESSOAL. CLASSIFICAÇÃO COMO “OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL”. CONSULTA N. 747448.

1. A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, classificada como “outras despesas de pessoal”, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, ou de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

2. Nos termos do art. 216 do Regimento Interno, revogam-se as Consultas n. 808104, 838571, 832420, 700774 e 838645, devendo, outrossim, ser encaminhada cópia da Consulta n. 747448 ao Consulente.

**3. Aprovado o voto do Conselheiro Relator, vencido, em parte, o Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio quanto aos pagamentos a pessoas jurídicas por serviços médicos especializados; e vencidos, em parte, os Conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana e Gilberto Diniz, quanto à edição de ato normativo.** (grifo nosso)

### Mérito

[...]

Basta imaginar a hipótese de um Município que não possua, em seu quadro de pessoal, agente público com atribuições similares ou correlatas àquelas desempenhadas por profissionais médicos ligados a empresas terceirizadas. Nessa hipótese, segundo a tese fixada na Consulta n. 808104, a despesa com os profissionais médicos será “contabilizada como ‘serviços de terceiros’, nos termos da Lei 4.320/64”. Noutro giro, se utilizada a tese fixada na Consulta n. 747448, o resultado será diverso, pois, versando sobre atividade-fim do Estado, a terceirização da prestação de serviços médicos – independente de haver no quadro de pessoal agente público com atribuições similares – será ilícita e, caso ocorra, deverá ser necessariamente contabilizada como despesa com pessoal.

Comungo com a tese fixada neste último, pois, a meu ver, a despesa com o pagamento de serviços médicos terceirizados, ainda que contratados por interposta pessoa, deve ser computada para fins de constatação do limite de gastos com pessoal, independentemente de existir, na estrutura administrativa do Município, agente público com atribuições similares ou correlatas.

Essa mesma tese, inclusive, foi defendida pelo **Conselheiro Gilberto Diniz, durante os debates acerca da Consulta n. 808104**. Vejamos:

Assim sendo, acrescento à conclusão do Relator que, mesmo não havendo cargos ou empregos correlatos, os serviços de médicos plantonistas não poderão ser prestados por meio de pessoa interposta, isto é, pela via da terceirização, considerando a natureza do serviço que encerra atividade-fim da Administração Pública. **E, caso o seja, as despesas decorrentes do respectivo contrato deverão ser consideradas para efeito da apuração da despesa total com pessoal.** (destacamos)

Todavia, Sua Excelência ficou vencido, não obstante seu posicionamento, um mês depois, tenha sido adotado na Consulta n. 747448.

Considerando, portanto, o precedente da lavra do Conselheiro José Alves Viana, na mesma linha de entendimento do Conselheiro Gilberto Diniz, conclui-se que **despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas**

especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município.

Também se mostra irrelevante, para fins de classificação da despesa e de reflexo no limite de gastos com pessoal, o fato de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.

Nesse ponto, o que importa é que, a *contrario sensu*, no caso das transferências voluntárias, ainda que direcionadas à saúde, há expresso óbice constitucional quanto ao pagamento de pessoal, conforme previsão do art. 167, inciso X, da Constituição de 1988, mesmo que esse pagamento seja feito por interposta pessoa, ou seja, através de prestação do serviço por pessoa física ou jurídica desvinculada da estrutura municipal.

Portanto, a inobservância a esta norma constitucional, por si só, caracteriza, em tese, irregularidade passível de aplicação de multa, além de outras sanções específicas.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo à Consulta formulada, nos seguintes termos:

A despesa com o pagamento de pessoa jurídica, referente a serviços médicos plantonistas especializados, deve ser computada como gasto com pessoal, **classificada como “outras despesas de pessoal”, independentemente de existir agente público com atribuições similares na estrutura administrativa do Município, ou de a receita provir das transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos em saúde.** (grifo nosso)

Ainda sobre o tema em tela, em consonância com a posição por mim adotada na Consulta n. 898.330, manifestei-me no parecer emitido no bojo da Consulta n. 838.498, de minha relatoria, nos seguintes termos:

### III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, respondo às Consultas nos seguintes termos:

[...].

5) No que tange à forma de contabilização da despesa efetuada com a contratação de profissionais de saúde para integrar as equipes de Saúde da Família, em consonância com o entendimento firmado na Consulta n. 898330, entendo que as despesas com o pagamento dos profissionais contratados no âmbito municipal para atuar na Estratégia de Saúde da Família – independentemente de serem pagos com recursos próprios dos Municípios ou com os recursos decorrentes de transferências intergovernamentais recebidas fundo a fundo pelo PAB Variável relativo à ESF – devem integrar o gasto total com pessoal do respectivo município. Ademais, entendo que esse posicionamento revoga o parecer emitido na Consulta de n. 656574, de 28/8/2002.

Com os dizeres adiante transcritos, também me manifestei na Consulta n. 898.498 sobre a necessidade da modulação dos efeitos do entendimento desta Corte acerca da contabilização da despesa efetuada com a contratação de profissionais de saúde para integrar as equipes de Saúde da Família.

Por fim, [...], considerando a repercussão do posicionamento ora apresentado, o caráter normativo das Consultas, os princípios da segurança jurídica e do planejamento, bem como o risco de comprometer a contratação de pessoal para atuar na Estratégia de Saúde da Família, entendo ser necessária a modulação temporal dos efeitos do entendimento contido no item 5 da conclusão do presente parecer, para vigorar a partir do início do exercício financeiro de 2017. Tal medida revela-se necessária por não ser razoável exigir

que os Municípios, no atual cenário de crise econômica e de retração do Produto Interno Bruto, alterem de imediato as despesas que vinham retirando do gasto com pessoal com base no entendimento reiterado desta Corte emitido nas Consultas n. 838571, n. 832420, n. 700774 e n. 838645, revogadas na sessão do Tribunal Pleno de 14/9/2016, conforme decisão proferida na Consulta n. 898330

A apreciação da Consulta n. 838.498 foi retomada na sessão plenária do dia 12/09/2018, quando o Conselheiro Gilberto Diniz apresentou voto-vista no qual concordou com a modulação temporal dos efeitos desse novo entendimento para vigorar a partir do início do exercício financeiro de 2019, sendo acompanhado por mim e pelos Conselheiros José Alves Viana, Durval Ângelo e Wanderley Ávila. No entanto, a análise dessa Consulta foi interrompida em razão de pedido de vista feito pelo Conselheiro Sebastião Helvecio.

Pois bem. Ao passar em revista o parecer da Consulta n. 898.330, verifica-se que este Tribunal não definiu expressamente os efeitos do entendimento segundo o qual as despesas com pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, devem ser computadas como gastos de pessoal, pois o debate travado nesse sentido limitou-se em determinar se essa modulação seria feita mediante ato normativo. A conferir, com base nos registros contidos nas notas taquigráficas das sessões plenárias dos dias 08/04/2015 e 14/09/2016:

#### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

##### 7ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno realizada no dia 08/04/2015

[...]

#### III - VOTO

Diante do exposto, acompanho o voto do Conselheiro Relator na íntegra, acrescentando que esse parecer também revoga as Consultas n. 838571 (1º/12/2010), n. 832420 (26/05/2010), n. 700774 (22/03/2006) e n. 838645 (23/10/2013).

Por fim, proponho que esse novo posicionamento do Tribunal acerca das despesas de pessoal custeadas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias não repercuta imediatamente na apreciação das contas anuais prestadas pelos Chefes dos Poderes Executivos municipais, devendo ser observados os parâmetros temporais a serem definidos na regulamentação da matéria em ato normativo próprio. Nesse sentido, entendo que devem ser remetidas cópias das notas taquigráficas da presente Consulta à Diretoria de Controle Externo dos Municípios para a elaboração da minuta do respectivo ato normativo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, acompanho o Relator, mas vou encampar também os acréscimos que são trazidos agora, nesta assentada, pelo Conselheiro Mauri Torres, no que se refere à revogação de algumas outras consultas que não foram citadas no voto do Relator, como também a proposta que Sua Excelência faz para modulação dos efeitos dessa nova orientação do Tribunal em ato normativo próprio, que seria uma decisão normativa.

Então, acompanho o Relator, com esses acréscimos trazidos pelo Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também, na mesma lógica, acompanho o Relator, com o acréscimo feito. O Conselheiro Mauri Torres também acompanhou o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, eu só gostaria de um esclarecimento.

O Conselheiro Mauri Torres teria feito algum acréscimo que tem a ver com essa mudança na inversão da pauta, com a Questão de Ordem.

Então, está havendo uma inversão que é acrescentada no que seria o voto que ele está trazendo, no item elencado na pauta logo após esta Consulta, que é a Questão de Ordem. Porque, em sendo o voto como o da Consulta aqui colocada, eu concordo, menos não acompanhando, com o ato normativo. Porque, na colocação que ele vai fazer e que ele disponibilizou, ele está concordando com a Questão de Ordem. Então, eles já estão acrescentando aquilo que ele falará no pedido que ele disponibilizou.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eles acrescentam na Questão de Ordem, então.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

É nos dois processos. Nós estamos remetendo para o ato normativo.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

Até porque, se fosse na ordem natural o assunto trazido, a consulta não existiria.

Eu posso pedir vista da Consulta aqui, agora, e ele vai apresentar a Questão de Ordem. Então, eu poderia muito bem dizer: *Então, peço vista da consulta e vou trazer a Questão de Ordem.*

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Nada impede que Vossa Excelência peça vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Vossa Excelência pede vista?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Não. Não peço vista. Concordo com o que ele está trazendo na Consulta, porém não concordo com ele quanto a ser feito em um ato normativo. Porque diante daquilo, que é a questão que estamos colocando, quer queira, quer não, não tem a necessidade disso.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Vossa Excelência fica então com a manifestação original do Conselheiro Cláudio Terrão, que foi o Relator primeiro? Sem o acréscimo?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Sem o acréscimo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Na verdade, nós temos dois acréscimos.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Até mesmo no que ele disponibilizou, no que ele passou, no que ele fez distribuir a nós, ele está concordando com a nossa Questão de Ordem. Ele concorda. O que não está em

conformidade conosco é justamente o ato normativo. Nós não concordamos com o ato normativo.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:**

Na verdade, há dois acréscimos aqui que são distintos e importantes: essa questão que Vossa Excelência destaca bem, que é a da instrução normativa, e também a da revogação daquelas consultas enumeradas.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Com a qual o Conselheiro também concorda.

**CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:**

Com relação à revogação, concorda.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

No que o Conselheiro Mauri Torres fez distribuir, ele concorda. Ele concorda com toda a nossa Questão de Ordem. Só não está tendo a concordância quanto a fazer por ato normativo próprio, o que eu entendo que nada impede que isso seja feito em uma decisão tomada aqui hoje.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:**

Então, Vossa Excelência vota com o Relator, Cláudio Terrão, fora os dois acréscimos?

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Não. Não concordo com o acréscimo de que tem de ser feito através de ato normativo. Com esse acréscimo não concordo.

**CONSELHEIRO MAURI TORRES:**

Se estamos sugerindo fazer em ato normativo! A minha proposta é modular em ato normativo.

**CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:**

Sim. Com o que eu não concordo.

**CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:**

Eu também voto da mesma forma que o Conselheiro Wanderley Ávila vota.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:**

Como esta Consulta foi relatada pelo Conselheiro Cláudio Terrão e estando ausente hoje o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, que o substitui, não vou colher o voto do Conselheiro em substituição Hamilton Coelho.

Eu peço vista da Consulta.

**VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO PRESIDENTE.**

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

\*\*\*

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS**

**27ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 14/09/2016**

**CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:**

**RETORNO DE VISTA**

[...].

Quanto à eventual modulação de efeitos desta consulta, acompanho os votos do eminente Conselheiro Wanderley Ávila e da eminente Conselheira Adriene Andrade, que não a admitiram por meio de ato normativo próprio.

Senhores Conselheiros, antes de proferir o meu voto, verifico que o eminente Relator, Conselheiro Cláudio Terrão, ainda não teve a oportunidade de se pronunciar aos adendos propostos pelo Conselheiro Mauri Torres e também à relacionada modulação dos efeitos deste parecer por ato normativo próprio.

Indago ao Conselheiro Cláudio Terrão se gostaria de se manifestar neste momento.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:**

Senhor Presidente, neste ponto, vou acompanhar o voto do Conselheiro Wanderley Ávila, que aderiu aos acréscimos do Conselheiro Mauri Torres no que diz respeito à revogação das consultas, embora não tenha feito em relação ao ato normativo para modulação dos efeitos.

**CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:**

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, acompanho parcialmente o voto do eminente relator, Conselheiro Cláudio Terrão, para, atendo-me aos contornos da consulta, no caso de pagamentos a pessoas jurídicas por serviços médicos plantonistas especializados, entender que devam ser as despesas com seu custeio levadas à conta de outras despesas com pessoal apenas no caso de suas atividades encerrarem atribuições correspondentes ou razoavelmente similares às de cargo ou emprego público de caráter efetivo previsto na estrutura municipal, na linha do que este Plenário vinha entendendo nas Consultas n. 808104 e 747448.

Acompanho o relator e os votos precedentes nas demais conclusões para concluir que, para efeito de classificação da espécie de despesa em análise como outras despesas de pessoal, na hipótese que a admiti, não importa se provieram de transferências obrigatórias do SUS ou de recursos próprios municipais constitucionalmente vinculados às ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, quanto à eventual modulação de efeitos desta consulta, acompanho os votos do eminente Conselheiro Wanderley Ávila e da eminente Conselheira Adriene Andrade, que não a admitiram por meio de ato normativo próprio.

Proclamo, pois, o resultado.

**APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO QUANTO AOS PAGAMENTOS A PESSOAS JURÍDICAS POR SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS; E VENCIDOS, EM PARTE, OS CONSELHEIROS MAURI TORRES, JOSÉ ALVES VIANA E GILBERTO DINIZ, QUANTO À EDIÇÃO DE ATO NORMATIVO.**

**(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)**

Repiso que o parecer da Consulta n. 898.330 foi publicado no Diário Oficial de Contas do dia 08/03/2017. Logo, é razoável inferir que os jurisdicionados deste Tribunal, referenciados pela mudança do entendimento que até norteavam suas práticas administrativas e contábeis, concebem, no exercício financeiro de 2017, o planejamento orçamentário para o exercício financeiro de 2018 convictos do acerto do cômputo, como gastos de pessoal, das despesas com pessoal pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias.

Sob o influxo do exposto e considerando que se avizinha o encerramento e o início de mais um exercício financeiro, que a modulação temporal dos efeitos do entendimento exarado na Consulta n. 898.330 não ficou explicitamente delimitada e que a apreciação da Consulta n. 838.498 não foi concluída, entendo que se mostra pertinente acolher a questão de ordem proposta no bojo dos presentes autos, segundo a qual o Relator submete à apreciação do Pleno o seguinte posicionamento, que foi aprovado à unanimidade na Primeira Câmara, na sessão do dia 28/10/2014, *in verbis*:

Em sessão da Primeira Câmara realizada em 28/10/2014, propus que fosse submetida a este Tribunal Pleno a reavaliação do parecer emitido nas Consultas 838571 (1º/12/2010), 832420 (26/05/2010) 656574 (28/8/2002), 700774 (22/3/2006), 838645 (16/4/2012), no que tange à inclusão de despesas com pessoal, pagas com recursos oriundos de transferências intergovernamentais obrigatórias (decorrentes de determinação constitucional e legal), no gasto com pessoal, confirmando a tese que defendi no meu voto, nos autos de Pedido de Reexame 924154.

[...]

Concluo, **em síntese**, que as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família – PSF, inserido no Piso de Atenção Básica – PAB, devem ser computadas como gastos de pessoal do Ente Federado, pois a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias.

[...]

**Cumprе ressaltar que, uma vez reavaliado o entendimento deste Tribunal sobre a matéria**, os efeitos desta decisão não podem incidir imediatamente nas contas dos jurisdicionados que estão prestes a serem encerradas.

**Assim, faz-se necessário refletir sobre uma solução que pondere os princípios da legalidade e da segurança jurídica de modo a garantir que esta Corte de Contas não surpreenda de forma negativa seus inúmeros jurisdicionados que amparados pela força normativa das retromencionadas consultas vinham pautando suas ações de modo a atender nossa orientação.**

Nesse quadrante, importa trazer ao lume o instituto da modulação de efeitos, que apesar de ter origem na jurisdição constitucional, seus princípios norteadores poderão ser aplicados na presente questão de ordem.

[...]

**Dessa feita**, não pode esta Corte de Contas alterar entendimento no curso do exercício financeiro de modo a surpreender seus jurisdicionados com novo critério de computo das despesas com pessoal, e, **por conseguinte, com risco de tal mudança orientativa reverberar no resultado do julgamento ou na emissão de parecer prévio das contas que estão prestes a serem encerradas.**

**Assim**, por ter a matéria repercussão direta no planejamento dos gastos com pessoal dos entes jurisdicionados, podendo trazer impacto relevante na apuração dessa despesa a partir de um novo entendimento no curso do exercício orçamentário-financeiro e tendo em vista o dever legal no cumprimento da Lei Complementar 101/2000, **que regulamenta a despesa total com pessoal, entendo que, decidindo esta Casa em incluir nos gastos com Pessoal despesas custeadas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias**, esta decisão deverá prevalecer a partir do exame dos processos relativos ao exercício de 2015, perfazendo um lapso de tempo razoável à adequação ao novo posicionamento deste Tribunal por parte de todos os jurisdicionados.

Cabe ainda estabelecer que deverá ser procedida ampla divulgação desta decisão em todos os meios de publicação desta Casa (DOC, Portal, e-mails), garantindo pleno conhecimento aos interessados. (grifos nossos)

A propósito, esclareço, uma vez mais, que concordo com o posicionamento que embasa a questão de ordem sob exame, de que “as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família – PSF, inserido no Piso de Atenção Básica – PAB, devem ser computadas como gastos de pessoal do Ente Federado, pois a vedação contida no inciso X do art. 167 da CR/88 diz respeito às transferências voluntárias”.

Ademais, considero relevante e necessário consignar que o efeito da presente decisão, consentâneo com o pronunciamento exarado na Consulta n. 898.330, cujo parecer foi publicado no início do exercício de 2017, deve vigorar a partir de 1º de janeiro de 2019 para abrir alas à concretude dos primados do planejamento e da segurança jurídica, sob pena de frustrar expectativas legítimas e instaurar um ambiente de crise de creditação nos pronunciamentos deste Tribunal, ponderando que não é razoável exigir que os Municípios, sobretudo em cenário de crise econômica e de pequeno crescimento do Produto Interno Bruto, não alterassem, a partir daquele marco, como passou a admitir esta Corte, o registro das despesas com profissionais do PSF que vinham retirando do gasto com pessoal, com base no entendimento reiterado desta Corte emitido nas Consultas n. 838.571, n. 832.420, n. 700.774 e n. 838.645, revogadas na sessão do Tribunal Pleno do dia 14/9/2016, nos termos da deliberação proferida na Consulta n. 898.330.

Apenas a respeito da proposta apresentada pelo Relator de reavaliar os pareceres emitidos nas Consultas n. 838.571 (1º/12/2010), n. 832.420 (26/05/2010), n. 656.574 (28/8/2002), n. 700.774 (22/3/2006), e n. 838.645 (16/4/2012), no que tange à inclusão no gasto com pessoal das despesas com pessoal pagas com recursos oriundos de transferências intergovernamentais obrigatórias (decorrentes de determinação constitucional e legal), saliento que, a meu ver, apenas a Consulta de n. 656.574 (28/8/2002), dentre as mencionadas, demanda retificação, pois as demais foram revogadas no bojo da Consulta n. 898.330. Ademais, verifico que a Consulta n. 838.600 (30/5/2012) também traz parecer no sentido contrário ao que ora se pretende uniformizar no âmbito deste Tribunal de Contas e, dessa forma, também merece ser revogada nesta oportunidade.

Nessa esteira, reconsidero o meu posicionamento apresentado na sessão do dia 8/4/2015 e acolho a questão de ordem trazida pelo Conselheiro Relator para reavaliar o parecer emitido na Consulta de n. 656.574 (28/8/2002) – acrescentando a revogação da Consulta n. 838.600 (30/5/2012) – e para admitir os efeitos da tese exposta nos presentes autos a partir de 1º de janeiro de 2019.

### III – VOTO

Diante do exposto, acompanho o entendimento apresentado pelo Conselheiro Relator de que *as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, ou seja, decorrentes de previsão constitucional e legal, o que abrange aquelas inerentes ao Programa de Saúde da Família, inserido no Piso de Atenção Básica, devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou as despesas.*

Avalio, igualmente, que este Tribunal deve admitir os efeitos da tese esposada neste Pedido de Reexame a partir de 1º de janeiro de 2019 e conferir ampla divulgação a esta decisão,

ressaltando que, em face do parecer emitido nos autos da Consulta n. 898.330, cabe revogar os pareceres emitidos nas Consultas de n. 656.574 (28/8/2002) e n. 838.600 (30/5/2012).

Após, retornem os autos para o Relator dos presentes autos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Indago ao Conselheiro Wanderley Ávila se está de acordo, porque há uma alteração em relação à data, 1º/01/2019.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Esse não é o 18?

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Esse é o 18. Vossa Excelência é o Relator. No voto vista, o Conselheiro Mauri Torres está acompanhando Vossa Excelência, mas está fazendo só uma retificação quanto à data.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Isso.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Com o Relator, que apoiou o voto vista do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu também acompanho o voto do Relator, com a retificação quanto à data a partir da qual produzirá os efeitos trazidos pelo Conselheiro Mauri Torres.

APROVADO O VOTO DO RELATOR.

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

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** admitir que os efeitos da tese esposada neste Pedido de Reexame, no sentido de que as despesas com Pessoal, pagas com recursos decorrentes de transferências intergovernamentais obrigatórias, devem ser computadas como gastos de pessoal do ente federado que realizou as despesas, prevaleçam a partir de 1º de janeiro de 2019; **II)** determinar que seja dada ampla divulgação à presente decisão, em todos os meios de publicação desta Casa (DOC, Portal, *e-mails*), garantindo pleno conhecimento aos interessados; **III)** revogar os pareceres emitidos nas Consultas de n. 656.574 (28/8/2002) e n. 838.600 (30/5/2012), em face do parecer emitido nos autos da Consulta n. 898.330; **IV)** determinar, por fim, a juntada das notas taquigráficas desta Questão de Ordem aos autos do Pedido de Reexame n. 924.154.

Plenário Governador Milton Campos, 19 de dezembro de 2018.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO  
Presidente

(assinado digitalmente)

WANDERLEY ÁVILA  
Relator

ahw/rp

### CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Coordenadoria de Sistematização de  
Deliberações e Jurisprudência