



Processo:	014471-0200/24-0
Órgão:	TCE - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS
Matéria:	Pedido de Orientação Técnica
Assunto:	Contabilização de Despesas com Pessoal na Área da Saúde.
Data da Sessão:	12-06-2024
Órgão Julgador:	TRIBUNAL PLENO
Relator:	Conselheiro Iradir Pietroski

PEDIDO DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA.

Contabilização de Despesas com Pessoal na Área da Saúde. Art. 18, § 1º da LRF. Contratualizações na Execução das Políticas Públicas de Saúde no âmbito do SUS. Revisitação da Decisão do POT nº 12439-0200/18-0, alíneas “b” e “h”. Prazo para ajustes nos Contratos e Prestação de Contas. Acolhimento do Parecer CT Coletivo nº 5/2024 como Orientação desta Corte.

RELATÓRIO

Trata-se de Pedido de Orientação Técnica formulado pela Direção de Controle e Fiscalização, em face de Consulta encaminhada a esta Corte pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, onde apresenta questionamentos relacionados com as “orientações técnicas emitidas” nos Processos nº 04768-0200/15-7, nº 12439-0200/17-8 e nº 09577-0200/18-0, Pedidos de Orientação Técnica julgados em conjunto em sessão do Tribunal Pleno do dia 21 de setembro de 2022.

A peça inaugural (5782924) apresenta os 9 (nove) quesitos concebidos pela FAMURS e pede que sejam analisados e respondidos, “sem prejuízo do acréscimo de outras ponderações e definições pertinentes ao tema”, que em resumo são:

1 – Os contratos de terceirização da gestão dos serviços de saúde, tais como a gestão de hospitais, policlínicas, dentre outros, devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal”, para os fins previstos no artigo 18,



§1º, da LRF? E, quais os critérios técnicos considerados pelo TCE-RS na definição dos serviços que podem ser terceirizados?

2 – A contabilização como “outras despesas de pessoal” deve ser do valor de todas as remunerações pagas pelas organizações sociais aos seus colaboradores ou apenas as referentes àqueles que exercem atividade- fim?

3 – Os contratos de terceirização de mão-de-obra de atividades para as quais não há cargo público corresponde no plano de cargos, salários e remunerações dos Municípios devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal?”, para os fins previstos no artigo 18, §1º, da LRF?

4 – Os contratos de terceirização de mão-de-obra de atividades para as quais há cargo público em processo de extinção no âmbito dos Municípios devem ser contabilizados como “outras despesas de pessoal?”, para os fins previstos no artigo 18, §1º, da LRF?

5 – Na hipótese em que os Municípios oferecem os serviços de média e alta complexidade, estes últimos são considerados “gastos de pessoal” ou de “outras despesas”?

6 – Na hipótese em que os gastos de atenção básica são pagos com recursos da União e Estado, também não serão somados aos gastos de pessoal?

7 – Quanto à questão da contabilização das despesas com mão de obra, a LRF exige apenas a contabilização dos gastos com contratos de terceirização que se referem a substituição de servidores e empregados públicos e a contratação de pessoal por tempo determinado, nos termos do Acórdão 2444/2016, do Tribunal de Contas da União. Por que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul adota uma analogia entre terceirização de mão de obra e contratação de organização social, mesmo possuindo os dois institutos natureza jurídica, e tratamento legal completamente distintos?

8 – Se permanecer a determinação e resultar em imposição aos municípios para corte de gastos, deverá o Município reduzir o atendimento à saúde de suas populações considerando que a maior parte das terceirizações são na área da saúde?

9 – Repasses mediante termo de fomento, na forma da Lei n. 13.019/2014, são considerados como terceirização?

As nove perguntas foram apreciadas e respondidas ao longo do Parecer CT Coletivo nº 5/2024 pelo grupo de trabalho composto por auditores da Consultoria Técnica e da Direção de Controle e Fiscalização.

Após detido exame da matéria, o Parecer propõe *uma ação coordenada entre TCE/RS e Gestor Público, visando a observância às diretrizes de contabilização da STN, bem como a correção na forma de controle da formalização dos contratos e*



contratualizações, especialmente no tocante ao formato das prestações de contas, passando-se a adotar como diretrizes o seguinte:

- que nas prestações de contas constem as informações necessárias para a classificação contábil nas contas de controle de forma a viabilizar a transparência e fiscalização da aplicação dos recursos repassados, bem como a apropriação das despesas com pessoal, a fim de que o TCE/RS possa exercer com agilidade e fidedignidade suas competências constitucionais relativas ao acompanhamento de toda a execução orçamentária municipal, da gestão fiscal e demais limites e determinações legais previstas na LRF;
- que nas prestações de contas, o município realize as contabilizações nas respectivas contas de controle como definido nas notas técnicas da STN, indicadas no capítulo 3;
- visando à tempestividade dos registros contábeis, que se estabeleça nas contratualizações que a prestação de contas financeira deva ser mensal, ou ainda com periodicidade inferior;
- que independentemente da natureza jurídica utilizada para a contratualização, ocorra amplo cumprimento da Lei n.º 12.527/2011, através da transparência ativa do montante gasto nos ajustes e seu detalhamento máximo possível;
- que não sejam contratualizados ou contratados ajustes que contenham como objeto escopo abstrato, com descrições genéricas, como, por exemplo, “firmar contrato de gestão para a prestação de serviços de gestão de saúde municipal”. Da mesma forma, que os planos de trabalhos, integrantes dos ajustes, não tenham descrições genéricas que impossibilitem ou dificultem a aferição dos custos e de indicadores quantitativos ou qualitativos.

Cumpridos os trâmites atinentes à espécie, o expediente é encaminhado a este Relator, para apreciação e julgamento pelo egrégio Tribunal Pleno, nos termos do § 2º do artigo 112 do RITCE.

É o breve relato.

VOTO

Procedendo à análise do feito, constato que a matéria foi minuciosamente examinada no Parecer CT Coletivo nº 5/2024, que responde os questionamentos veiculados no Pedido de Orientação Técnica em um bem lançado estudo que trata da



classificação das despesas para fins do cômputo como “despesas com pessoal”, na prestação de serviços públicos de saúde por entes privados no âmbito municipal.

De forma clara e objetiva, o Parecer esclarece, inicialmente, que a fiscalização exercida pelo TCE-RS, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, alinha-se às determinações emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, órgão responsável pela edição de normas para padronização e consolidação das contas públicas.

O cálculo da Despesa com Pessoal é realizado de acordo com o item 04.01.00, Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal, da 14ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF da STN, que observa a determinação legal contida do art. 18 da LRF, conforme a Instrução Normativa nº 18/2023 do TCE-RS, com o devido mapeamento do Modelo 2 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal.

A Receita Corrente Líquida é apurada conforme item 03.03.00, Anexo 3 - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, da 14ª edição do MDF, em consonância com a previsão contida no inciso IV do art. 2º da LRF e explicitada na Instrução Normativa nº 18/2023 do TCE/RS, onde consta o devido mapeamento do Modelo 1 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Os autores do Parecer destacam, apropriadamente, que o controle realizado por este Tribunal de Contas é ancorado nas prestações de contas dos administradores municipais. Explicam que a apuração dos limites impostos pela LRF vale-se das informações contábeis apresentadas e que, para avaliação do limite da Despesa com Pessoal, é essencial que as despesas, inclusive com entes privados, sejam adequadamente contabilizadas.

Exsurge do Parecer que as indagações veiculadas no POT estão relacionadas com possíveis dificuldades de interpretação do § 1º do artigo 18, da LRF Lei Complementar nº 101/2000. O dispositivo prevê que *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"*.



Constato que o grupo de trabalho elucida, precisamente, os parâmetros a serem adotados pelos municípios na contabilização da despesa decorrente de contratos e contratualizações com entidades privadas, pactuados no âmbito das políticas públicas de saúde, a partir de premissas amparadas nas normativas de regência.

Destaco aqui apenas uma dessas premissas, sem desvalorizar as demais, visto que todas são essenciais para a completa compreensão da matéria, tanto no tocante aos questionamentos da FAMURS, quanto de outros pontos correlatos. A diretriz geral que sublinho é a contabilização como “Outras Despesas de Pessoal” de todas as despesas relativas à mão de obra empregada em atividade finalística de competência municipal, independente da legalidade da contratação ou contratualização.

Se aos municípios compete a execução dos serviços públicos de **atenção básica à saúde**, nos termos da Lei Federal nº 8.080/1990 e da Política Nacional de Promoção da Saúde, devendo possuir estrutura física e de recursos humanos próprias, não por outra razão, quando, em situações excepcionais, diante de comprovada impossibilidade de ampliação da cobertura de atendimento à população, for necessária participação complementar da iniciativa privada, independentemente da natureza jurídica dos ajustes firmados, entendo que a parcela da despesa que remunera pessoas alocadas em atividades afetas ao nível de Atenção Básica deve ser considerada no cômputo da Despesa com Pessoal, mesmo quando da eventual inexistência dos respectivos cargos no Plano de Cargos do Município.

Sob a mesma perspectiva, não serão consideradas para fins de apuração dos limites da Despesa com Pessoal os valores pagos a entidades privadas a título de remuneração de mão de obra empregada em atividades inerentes a outros níveis de atenção à saúde. Aqui a dissonância em relação às alíneas “b” e “h” da decisão exarada no Processo nº 12.439-0200/17-8.

Admito, ainda, a pertinência da nova orientação assentada, em vista dos fundamentos expressos nos itens 4 e 4.1 do Parecer CT Coletivo nº 5/2024, que decorrem dos **princípios do Sistema Único de Saúde** dispostos na **alínea “a” do inciso IX do artigo 7º da Lei Federal nº 8080/1990 – ênfase na descentralização dos serviços para os municípios –**, **no inciso XI** do mesmo dispositivo – *conjugação dos recursos fi-*



nanceiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população – e no inciso XIII – organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos –, lidos em conjunto com o inciso X do artigo 18 da mesma Lei, que atribui aos municípios a competência de celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução”.

Isto posto, acolho integralmente os parâmetros propostos no Parecer CT Coletivo nº 5/2024 para a contabilização das despesas decorrentes da participação complementar de privados na prestação de serviços públicos de saúde nos municípios, a fim de que orientem a prestação de contas dos gestores municipais, permitindo a correta identificação das despesas com pessoal pela Direção de Controle e Fiscalização no exercício de suas atribuições.

Enfatizo, que o dever de adotar as classificações contábeis e orçamentárias para a contabilização da despesa com pessoal, objetivamente indicadas nos itens 3.1 e 3.2 do Parecer CT Coletivo nº 5/2024, decorre de normas vigentes expedidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e do próprio dever constitucional de prestar contas, nos termos do artigo 30 e do parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.

Ainda que as regras de contabilização e a forma de cálculo dos limites da Despesa com Pessoal já existissem nas Portarias da STN e que a exigência de prestação de contas da despesa realizada e do cumprimento das metas quantitativas e qualitativas das respectivas contratualizações ou contratações sejam condições para a regular liquidação da despesa, a atividade fiscalizatória deste Tribunal e a própria Consulta formulada revelam que, na prática, tais balizas não são observadas.

Assim, entendo ser medida razoável a concessão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adaptação procedimental pelos municípios, desde a adequação de dispositivos contratuais para definir prazo e formatação das prestações de contas das entidades privadas até a efetiva contabilização correta das despesas nas contas de controle definidas nas notas técnicas da STN, conforme propõe o Parecer, em consonância com as disposições do art. 23 da LINDB.



Ante o exposto, **voto** por acolher, na íntegra, as diretrizes propostas no Parecer CT Coletivo nº 5/2024 (peça 4383788), a fim de que sejam adotadas como Orientação Técnica no âmbito desta Corte; e determinar seu encaminhamento para a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, todos os Executivos Municipais e os Conselhos Municipais de Saúde, o Ministério Público Estadual. Após, o expediente deve seguir para a Presidência para atualização da Instrução Normativa nº 18/2023 e à Direção de Controle e Fiscalização para as providências necessárias à adequação das suas atividades de controle.

É o voto.

Assinado digitalmente pelo Relator.