

**INFORMAÇÃO Nº 076/2001**

PROCESSO Nº 3.143-02.00/01-3

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE CHARQUEADAS

**Lei de Responsabilidade Fiscal. Limite de despesas com pessoal. Períodos de apuração. Regime de competência para a despesa. Despesas com terceirização. Prazo para adequação. Definição de exercício. Precedentes. Considerações**

Senhor Coordenador:

Vem a exame desta Consultoria Técnica, por determinação do Exmo. Senhor Presidente, consulta formulada pelo Exmo. Senhor Prefeito Municipal de Charqueadas, Anápio de Souza Ferreira, consoante Ofício GAB nº 155/01 (fls. 02 e 03).

Informa o consulente que seu antecessor deixou de proceder o pagamento da remuneração dos servidores, relativamente aos meses de novembro (parcialmente), dezembro e 13º salário, todos quanto ao exercício de 2000, não tendo sido deixados em caixa os recursos financeiros correspondentes.

Aduz ter comunicado o fato a esta Corte, bem como ao Ministério Público, perguntando “*se a despesa paga em 2001, correspondente a salários de 2000, computar-se-á no percentual de 54%*”, de que trata a alínea “b”, do inciso III do art. 20 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, “*ou tal despesa será acrescida ao percentual de gastos com pessoal do ano de 2000*”.

Questiona, ainda, S.Exa.:

a) se as despesas com terceirização devem ou não ser consideradas como despesas com pessoal, para os efeitos do aludido limite;

b) quanto à “*eventual impossibilidade de ultrapassar com a terceirização os valores contratados em 1999 até 2000. Ou seja, como poderá ser operacionalizada a contratação? O limite será a média ou a soma dos contratos terceirizados entre 1999 e 2000?*”

c) sobre a forma como proceder, a teor do disposto no art. 70 da LRF, no caso de a Prefeitura ter estado acima dos limites de despesa com pessoal nos exercícios de 1999 e 2000.

É a consulta .

Inicialmente, convém referirmos os termos do disposto no § 2º, art. 138 do Regimento Interno desta Corte, no sentido de informar que “*a resposta à consulta não constitui prejudgamento de fato ou caso concreto*”. (Grifamos.)

Ademais, o § 1º do referido dispositivo regimental, prevê que as consultas, sempre que possível, devem ser instruídas “*com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente*”, o que, entretanto, não foi efetuado.

1. No tocante à primeira indagação, por meio da qual o consulente objetiva saber se as despesas com a remuneração dos servidores, concernente aos meses de novembro e dezembro, e da 13ª remuneração, todos relativos ao exercício de 2000, cujo pagamento ocorresse em 2001, deveriam ser consideradas como despesas com pessoal do exercício fluente, reportamo-nos aos seguintes dispositivos da LRF, que tratam sobre o “*período base para apuração do gasto com pessoal*”: (1)

“Art. 18 - (...)”

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

“(…)”

“Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.”

Em nosso entendimento, o transcrito texto da Lei, no tocante à apuração do limite de despesas com pessoal, não consagrou o princípio da anualidade, o qual encontra-se mencionado nos artigos 165 e 167 da

## Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Constituição Federal, e no *caput* do art. 2º da Lei Federal nº 4.320/64. Este princípio vincula-se ao exercício financeiro, que coincide com o ano civil, nos termos disciplinados no art. 34 da mencionada Lei Federal.

A LRF, em seu art. 22, *caput*, estabelece que a verificação ou a apuração do cumprimento dos limites de comprometimento da despesa total com pessoal em cotejo com a receita corrente líquida seja procedida ao final de cada quadrimestre, o qual, segundo depreendemos da Lei, em especial do disposto no § 4º do art. 23, observará o ano civil, ou seja, ao final dos quadrimestres formados pelos meses de janeiro a abril, maio a agosto e setembro a dezembro. Nestes períodos, utilizaríamos os dados, tanto de receita quanto de despesa, respectivamente, dos períodos de maio de um ano até abril do outro, setembro do ano anterior até agosto do ano seguinte, e janeiro a dezembro do mesmo exercício. No quadro abaixo, possivelmente visualizemos melhor esta afirmação:

Quadrimestre de apuração	Períodos de abrangência dos dados para apuração do limite
Janeiro a abril	Maior do ano “x” a abril do ano “x+1”
Maior a agosto	Setembro do ano “x” a agosto do ano “x+1”
Setembro a dezembro	Janeiro a dezembro do mesmo exercício

Devemos frisar que o inciso I do art. 63 da LRF faculta aos Municípios que possuam população inferior a 50.000 habitantes optar por efetuar a apuração em questão ao final do semestre, ao invés de fazê-lo ao final do quadrimestre. Nesta hipótese, os períodos seriam:

Semestre de apuração	Períodos de abrangência de dados para apuração do limite
Janeiro a junho	Julho do ano “x” a junho do ano “x+1”
Julho a dezembro	Janeiro a dezembro do mesmo exercício

Verificamos, então, que uma determinada despesa com pessoal deve ser considerada não em função do mês em que a mesma é paga e sim referentemente ao mês à qual ela se refere, em decorrência do regime de competência da despesa, consoante o regramento pelo transcrito § 2º do art. 18 da LRF c/c inciso II, art. 35 da Lei Federal nº 4.320/64.

Assim, as despesas objeto de questionamento seriam computadas como despesas com pessoal relativamente aos meses de novembro (remuneração de novembro) e dezembro (remuneração de dezembro e 13ª remuneração) de 2000, em todos os períodos de apuração que abarcassem tais meses.

Cabe-nos referir, ainda, que, na Informação nº 126/2000 (2), foi externado o entendimento de que, face ao disposto no § 5º do art. 20 da LRF e calcado nas observações efetuadas no Parecer nº 69/2000 da Auditoria (3), a repartição dos limites entre os Poderes Executivo e Legislativo Municipais, estabelecidos, respectivamente, em 54% e 6% pela LRF, poderia ser modificada por disposição da lei de diretrizes orçamentárias, sendo fixados percentuais distintos dos citados, respeitado o limite máximo municipal de 60%.

2. No que tange às despesas com *terceirização*, torna-se oportuno destacarmos o que segue.

2.1. No citado *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, foi concluído que as despesas com os contratos de terceirização de mão-de-obra não poderiam ser consideradas como despesas com pessoal, nos termos postos no transcrito § 1º do art. 18 da LRF, eis que “*esta regra desborda dos limites a que alude o caput do art. 169, o qual disciplina despesa tão-somente com pessoal ativo e inativo*”. (Grifos dos autores).

Este entendimento foi acolhido pela Auditoria, no já referido Parecer nº 69/2000, bem como por meio dos Pareceres nºs 71/2000 e 73/2000. (4)

Do referido Parecer nº 71/2000, extraímos o seguinte trecho, por pertinente ao deslinde da matéria:

“Assim, pelos fundamentos expostos, deve conceder-se interpretação adequada aos dispositivos da ‘Lei de Responsabilidade Fiscal’, para fazer constar como ‘despesa com pessoal’ apenas aqueles valores que guardem sintonia com o mandamento do art. 169 da Constituição Federal.” (Os grifos são nossos.)

2.2. Reportando-nos novamente ao mencionado *Estudo*, devemos transcrever os seguintes excertos, os quais esclarecem suficientemente as duas últimas dúvidas apresentadas pelo consulente quanto à terceirização: (5)

“De outro lado, o fato de o disposto no mencionado § 1º do art. 18 afrontar os ditames constitucionais e, por este motivo, ser afastado, não autorizará a que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 busquem contratar serviços de terceiros, objetivando fugir dos limites de despesas com pessoal a que estejam submetidos, face à limitação imposta no art. 72, para a contratação de serviços de terceiros, a seguir transcrito:

‘Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 **não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar**, até o término do terceiro exercício seguinte.’ (Grifou-se.)

“A regra posta no transcrito artigo 72 estabelece um limitador de comprometimento da receita corrente líquida com serviços de terceiros.

“Tal limite, que vigorará até 31-12-2003, deve ser calculado tomando-se por base o total das contratações de prestação de serviços com terceiros celebrados no exercício de 1999, e verificando qual a sua participação percentual em relação ao montante da receita corrente líquida arrecadada no mesmo exercício.

“O percentual obtido corresponderá ao limite a ser observado por Poder ou órgão, dentre aqueles a que alude o art. 20, em cada um dos exercícios de 2000 a 2003, em relação à despesa total com a contratação em tela igualmente nos citados períodos. Isto equivalerá dizer que a eventual ampliação ou redução da receita corrente líquida implicará a possibilidade de ampliação ou a necessidade de diminuição proporcional de despesa com serviços de terceiros, mantido sempre o percentual inicialmente estabelecido na relação.

“Exemplifique-se:

“- receita corrente líquida do ente federado “Y” em 1999: R\$ 2.450.000,00

“- despesas com serviços de terceiros do Poder “X” do ente federado “Y”: R\$ 30.625,00.

“- cálculo do percentual das despesas com serviços de terceiros do Poder “X”:

$$\frac{\text{R\$ } 30.625,00 \times 100 \%}{\text{R\$ } 2.450.000,00} = 1,25 \%$$

“Na hipótese criada, nos exercícios de 2001, 2002 e 2003, o montante das despesas com as aludidas contratações não poderia superar o limite de 1,25 % das receitas correntes líquidas apuradas em cada um dos citados exercícios.”

**3.** No que tange ao limite de despesas com pessoal que estivesse excedido nos exercícios de 1999 e 2000 e o prazo para sua adequação, a matéria foi tratada no aludido *Estudo*, sendo firmado o entendimento, no particular da definição de *exercício*, no sentido de que o mesmo não poderia ser interpretado “*descontextualizado da legislação vigente*”, considerado o disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64 (“*coincidente com o ano civil*”), bem como “*das demais interpretações dadas a exercício nos demais artigos da própria Lei e do conceito consagrado no direito financeiro brasileiro, até mesmo porque, se a Lei quisesse criar outro conceito para exercício, deveria fazê-lo expressamente. E mais, quando a lei refere-se a dois exercícios, quer dizer dois exercícios completos, ou seja, dois períodos que se iniciam em 1º de janeiro e encerram-se em 31 de dezembro do ano civil (...)*”. (Grifamos.)

Ainda do mencionado *Estudo*: “*De outra parte, consoante o disposto no art. 70 da LRF, o Poder ou órgão que estiver acima dos limites previstos deverá enquadrar-se em dois exercícios. A redação utilizada pelo legislador neste artigo poderia causar alguma dúvida de interpretação, frente ao fato de que refere-se a ‘exercício’ e ‘ano’.*”

Portanto, a teor do regrado pelo art. 70 da LRF, na hipótese de que a Prefeitura Municipal de Charqueadas, no exercício de 1999, estivesse com suas despesas com pessoal acima do citado limite – alínea “b”, inciso III, art. 20 –, deveria enquadrar-se ao mesmo até o final de 2002, eliminando o excesso à razão de, pelo menos, 50% no exercício de 2001 e 50% no exercício de 2002.

4. Frente a todo o exposto, concluímos que:

a) a LRF não consagrou o princípio da anualidade, expresso nos artigos 165 e 167 da Lei Maior, o qual vincula-se ao exercício financeiro, coincidindo este com o ano civil, consoante disciplinado no art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64. De outra parte, a citada Lei, em seu art. 22, *caput*, estabelece que a verificação ou a apuração do cumprimento dos limites de comprometimento da despesa total com pessoal em cotejo com a receita corrente líquida seja procedida ao final de cada quadrimestre, o qual, segundo depreendemos da Lei, em especial do disposto no § 4º do art. 23, observará o ano civil, ou seja, ao final dos quadrimestres formados pelos meses de janeiro a abril, maio a agosto e setembro a dezembro. Nestes períodos, seriam

## Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

utilizados os dados, tanto de receita quanto de despesa, respectivamente, dos períodos de maio de um ano até abril do outro, setembro do ano anterior até agosto do ano seguinte, e janeiro a dezembro do mesmo exercício.

Porém, o inciso I do art. 63 da LRF faculta aos Municípios que possuam população inferior a 50.000 habitantes optar por efetuar a apuração em questão ao final do semestre, ao invés de fazê-lo ao final do quadrimestre (**item 1**).

**b)** relativamente às despesas com os contratos de terceirização de mão de obra a que alude o § 1º do art. 18 da LRF:

**b.1)** não podem ser consideradas despesas com pessoal, eis que “*esta regra desborda dos limites a que alude o caput do art. 169, o qual disciplina despesa tão-somente com pessoal ativo e inativo”.* (**subitem 2.1**);

**b.2.)** o fato deste dispositivo “*afrontar os ditames constitucionais e, por este motivo, ser afastado, não autorizará a que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 busquem contratar serviços de terceiros, objetivando fugir dos limites de despesas com pessoal a que estejam submetidos, face à limitação imposta no art. 72, para a contratação de serviços de terceiros*” (**subitem 2.2**);

**c)** consoante entendimento firmado no referido *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, considerado o disposto no art. 34 da Lei Federal nº 4.320/64 (“*coincidente com o ano civil*”), “*quando a lei refere-se a dois exercícios, quer dizer dois exercícios completos, ou seja, dois períodos que se iniciam em 1º de janeiro e encerram-se em 31 de dezembro do ano civil (...)*”.

Assim, com base no disposto no art. 70 da LRF, na hipótese de que a Prefeitura Municipal de Charqueadas, no exercício de 1999, estivesse com suas despesas com pessoal acima do citado limite – alínea “*b*”, inciso III, art. 20 –, deveria enquadrar-se ao mesmo até o final de 2002, eliminando o excesso à razão de, pelo menos, 50% no exercício de 2001 e 50% no exercício de 2002 (**item 3**).

É o nosso parecer.

À sua consideração.

(1) Repetiremos, aqui, algumas das colocações por nós expendidas na Informação nº 86/2000, aprovada em Sessão Plenária de 13-12-2000, juntamente com o Parecer 74/2000, consoante Processo nº 1.424-02.00/00-4.

(2) Consubstanciada no Processo nº 6.776-02.00/00-0, aprovada pelo Tribunal Pleno em 07-3-2001.

(3) Aprovado pelo Colegiado em 08-11-2000, juntamente com o *Estudo Sobre Alguns Dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal*, conforme Processo nº 6.760-02.00/00-1.

(4) Os Pareceres nºs 71/2000 e 73/2000 foram aprovados pelo Colegiado, em Sessões, respectivamente, de 13-12-2000 e 07-02-2001.

(5) Este mesmo entendimento foi reafirmado na Informação nº 113/2000, aprovada em Sessão Plenária de 07-02-2001, consoante Processo nº 6.772-02.00/00-9.

Em 02/07/2001. PAULO LOURENÇO MACHADO, Auditor Público Externo.

De acordo com as considerações expendidas e, em face da determinação contida à fl. 2, encaminhe-se o expediente à SCE para que se proceda à distribuição. Em 02-07-2001. Bel. WILSON LUIS JOHANSEN, Coordenador

Processo nº 3143-02.00/01-3 - O Tribunal Pleno, em sessão de 14-08-2002, ressaltando o contido no artigo 138, § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, no sentido de que a resposta à Consulta não constitui prejudgamento de fato ou de caso concreto, à unanimidade, acolhendo o Voto do Senhor Conselheiro-Relator, decide remeter ao Consulente cópia da Informação nº 76/2001, da Consultoria Técnica, acolhida nesta data, e dos Pareceres nºs 69, 71, 73 e 74/2000, acolhidos em Sessões anteriores, e do Parecer nº 19/2002, acolhido nesta data, bem como do Parecer Coletivo nº 2/2002, aprovado em Sessão Plenária de 08 de maio de 2002, oriundos da Auditoria desta Corte, estudos estes que versam sobre a matéria questionada.