



# Despesas com pessoal na LRF e teto fiscal para a execução direta da política pública de saúde

Élida Graziane Pinto

Procuradora do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo  
Pós-doutora em Administração pela EBAPE/FGV-RJ e Doutora em  
Direito Administrativo pela UFMG

# JUSTIFICAÇÃO DO PLC Nº 251/2005



“Assim propomos alteração na Lei nº 101/2000 (Responsabilidade Fiscal) possibilitando que a administração pública possa utilizar em pessoal recursos financeiros em até 75% do total dos recursos destinados à saúde, **somados os valores das transferências constitucionais para a saúde.** Este percentual é coerente com os gastos em pessoal usualmente utilizados para manutenção de serviços de saúde públicos e privados.”

# JUSTIFICAÇÃO DO PLC Nº 251/2005



“Art.19 [...]

§ 3º Na a União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios o limite da despesa total com pessoal, exclusivamente da área de saúde, poderá ser de, até no máximo, 75% do total dos recursos destinados à saúde, incluídos neste montante as receitas próprias, somados os valores das transferências constitucionais para a saúde, segundo os preceitos constitucionais e legais sobre o assunto em vigor

§ 4º Os recursos destinados à saúde deixarão assim de fazer parte do montante da receita corrente líquida, base de cálculo para as despesas com pessoal das demais áreas dos entes da federação”. ”

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF : ALGUNS IMPASSES



- ✘ A manutenção da redação atual do art. 19, caput e §§ 1º e 2º, bem como do art. 20 da LRF não mitiga o problema, diante da manutenção dos limites por ente da Federação e poder, incluída a terceirização substitutiva de mão-de-obra. Como ficam os consórcios públicos, os repasses ao terceiro setor e demais formas de execução “indireta” da política pública de saúde?
- ✘ Impacto, ou não, nos limites dos seus arts. 19 e 20 das despesas de pessoal oriundas da execução de programas federais na área da saúde, custeados com recursos transferidos fundo-a-fundo de forma totalmente vinculada e onde o gestor municipal é apenas o mero executor da despesa, sem - de fato - nela poder influir em seu planejamento ou ajuste macroestrutural?

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF : ALGUNS IMPASSES



- ✘ Emendas parlamentares da EC 86/2015 – “Orçamento Impositivo” – não poderão suportar pagamento de pessoal ou encargos sociais (art. 166, § 10 da CR/1988);
- ✘ Repercussão do fato de o conceito de receita corrente líquida incluir as transferências correntes vinculadas (Portaria STN nº 249/2010), à exceção do art. 166, § 13 da CR/1988;
- ✘ Teto remuneratório do art. 37, XI da CR/1988 e diversas tentativas de burla, em correlação com o filtro do art. 169, também da CR/1988;
- ✘ Final de mandato, ultrapassagem dos limites e impossibilidade de novos gastos de pessoal, em face do princípio da continuidade dos serviços públicos;
- ✘ Limites de alerta (90%), prudencial (95%) e definitivo (art. 20): complexo e dinâmico sistema de controle?

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ALGUMAS SOLUÇÕES



- × O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais respondeu à Consulta nº 656574 em 28/08/2002, permitindo a exclusão no cômputo do limite da despesa de pessoal do gasto realizado com recursos federais, na medida em que haveria, em seu entender, o dever de contabilizar apenas as despesas de pessoal custeadas com a contrapartida municipal para tais programas, nos seguintes moldes : *"levando-se em conta que os programas são compartilhados entre três entes da federação, cada esfera de governo **lançará como despesa de pessoal apenas a parcela que lhe couber na remuneração do agente e não a totalidade**, como consta do voto do Conselheiro Simão Pedro; a parte restante será contabilizada como "outros serviços de terceiros – pessoa física", dotação 3390.36.00, a título de transferência recebida."*

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ALGUMAS SOLUÇÕES



- ✘ O TCE-PI, a despeito de não promover a exclusão de tais itens de despesa de pessoal no cômputo do respectivo limite da LRF, deixou de considerar como passível de rejeição das contas a hipótese em que o Município tenha excedido o gasto de pessoal por força da execução de despesas em programas federais da saúde, nos autos da Consulta TC/010574/2014.
- ✘ Quesitos apresentados pelo MPC/PI:
  - + . *Demonstração cabal de que o índice da despesa de pessoal será cumprido com a exclusão dos recursos transferidos pelo governo federal para o custeio dos programas com a saúde da apuração da Receita Corrente Líquida e com a retirada dos gastos com os profissionais de saúde custeados por programas federais da despesa de pessoal;*
  - + . *Demonstração de que foram adotadas todas as providências da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal para reduzir a despesa com pessoal;*
  - + . *Demonstração de que foram adotadas todas as providências cabíveis para otimizar a receita própria do município;*
  - + . *Demonstração de que, no período em que o índice foi descumprido, o gestor não contratou servidores comissionados ou realizou terceirização ilícita;*

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF PARA A POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE: ALGUMAS SOLUÇÕES



A respeito de tais julgados "flexibilizadores", minha percepção é, a princípio, favorável e se embasa em duas premissas:

- (1) a União já custeia e assume o cômputo de despesas de pessoal dos seus antigos territórios e do DF, na forma do art. 19, §1º, V da LRF, o que é sinal de cooperação federativa e viabilidade contábil para tanto e
- (2) o próprio art. 18, §1º da LRF informa acerca da terceirização substitutiva de mão-de-obra dever ser contabilizada como outras despesas de pessoal. Ora, a União não executa diretamente a maior parte das despesas com ações e serviços públicos de saúde, na medida em que descentraliza - em rota similar à terceirização - a mera e operacional execução da despesa pelos municípios.

Caberia aqui reconhecer que descentralizar gasto de modo totalmente vinculado e sem permitir que os municípios participem devidamente do seu planejamento estrutural, é uma espécie de terceirização do serviço, ainda que não declarada.



# DESPESA COM PESSOAL NA LRF



Exemplos de viabilidade na cooperação financeira da União para o custeio de pessoal:

- 1) Programa Mais Médicos, em consonância com o **art. 30, VII da CR/1988**;
- 2) Estudos em torno da absorção pela União dos custos de obediência do Piso Nacional do Magistério, em consonância com o art. 30, VI da CR/1988

(<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,carrreira-federal-docente-e-aposta-do-governo-para-patria-educadora,1675455>)

# DESPESA COM PESSOAL NA LRF E MÍNIMO EXISTENCIAL



O Ministro Celso de Mello, do STF, quando da relatoria da ADPF 45/DF, asseverou que o arbítrio estatal não pode se opor à efetivação dos direitos sociais, donde foi firmada, paradigmaticamente, a necessidade de o Judiciário intervir em prol da “*preservação, em favor dos indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do ‘mínimo existencial’*”.

É preciso, como feito pelo STJ no julgamento do REsp nº 1.389.952-MT, pelo Ministro Herman Benjamin, erigir a primazia das despesas asseguradoras do mínimo existencial em face de todas as demais despesas governamentais, uma vez que:

*“[...] somente depois de atingido esse mínimo existencial é que se poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em quais outros projetos se deve investir. Ou seja, não se nega que haja ausência de recursos suficientes para atender a todas as atribuições que a Constituição e a Lei impuseram ao estado. Todavia, **se não se pode cumprir tudo, deve-se, ao menos, garantir aos cidadãos um mínimo de direitos que são essenciais a uma vida digna [...]**”*





Obrigada!

[egraziane@tce.sp.gov.br](mailto:egraziane@tce.sp.gov.br)

<http://www.financiamentodosdireitosfundamentais.com/>