

Ata de Reunião

1. Identificação do Documento

Projeto/Release: 2ª Reunião do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios	
Coordenador: Paulo Henrique Feijó da Silva	Arquivo/versão:
Relator do Documento: Alex Fabiane Teixeira	Data da Preparação: 08/01/08

2. Identificação da Reunião

Data da Reunião: 19/11/07	Horário: 14:30 h	Local: Sala de Reuniões -ESAF
Coordenador da Reunião: Selene Peres Peres Nunes		Telefone: 3412-3011
Objetivo da Reunião: Discutir assuntos pertinentes ao Grupo Técnico de Padronização de Relatórios.		

3. Participantes da Reunião

Nome	Empresa/Área	Email	Telefone/Ramal
Paulo Henrique Feijó	CCONT/STN		
Selene Nunes	CCONT		
Alex F. Teixeira	CCONT		
Alexandre Fineas	CCONT		
Roberto Hochino	CCONT		
Paulo H. G. Machado	CCONT		
Susane Pereira Ilha	CCONT		
Ruy Takeo Takahashi	COREM		
Jânio Quadros	ATRICON		
Rodrigo O Faria	ATRICON		

4. Síntese da Reunião

A Sra. Selene abriu a reunião iniciando a discussão sobre o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, informando que não foi recebido nenhum comentário por escrito. Passou, então, a expor as alterações propostas pelo Subgrupo, em grande parte para adequação às decisões do último Fórum do Promoex, e outras apresentadas pela STN, bem como os pontos polêmicos e as dúvidas surgidas. Inicialmente, destacou esclarecimentos gerais quanto a objetivo e base legal: "O Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal - RGF e visa à transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos com autonomia funcional, administrativa e financeira conferida na forma da Constituição, notadamente quanto à adequação aos limites de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Deverá ser elaborado pelos Poderes e órgãos com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público." Destacou que isso possui relação direta com o fato de que existe certa dificuldade de compreender que a Constituição dá poderes de autogoverno a determinados órgãos.

Assim, quando a LRF fala em Poder ou órgão, não está se referindo à estrutura administrativa do Poder Executivo, mas sim aos órgãos do Legislativo e do Judiciário com autonomia e capacidade de gerenciar seus recursos e limites, pois quem pode adotar as medidas de controle de despesa com pessoal deve ser responsável pelo cumprimento dos limites. O Sr. Jânio destacou que deveriam ser incluídos o Tribunal de Contas e o Ministério Público com limites separados. A Sra. Selene informou que estes já estariam contemplados, mas havia uma dificuldade em implementar os limites de despesa com pessoal para os entes/órgãos que ganharam autonomia financeira pela Constituição após a LRF, a exemplo da Defensoria Pública, o que geraria uma lacuna legal.

A Sra. Selene destacou que a LRF cria o conceito de “Despesa Total com Pessoal” e, posteriormente, estabelece uma série de exclusões. Assim, o Manual apresenta um problema de terminologia, ao apresentar a despesa total com pessoal como sendo a despesa líquida com pessoal liquidada e inscrita em restos a pagar não processados. Acrescentou que, embora as noções de bruto e líquido sejam bem compreensíveis no contexto, esses conceitos não estão presentes na legislação. Continuou dizendo que a dificuldade maior é que tanto a despesa bruta como a líquida tem correspondência com a despesa total descrita na legislação. Assim, os arts. 18 e 19 da LRF aplicam sucessivamente o termo “Despesa Total com Pessoal” sem fazer a abordagem da despesa como bruta e líquida da forma como é abordado pelo Manual. Opinou que se deveria uniformizar a terminologia para permitir uma interpretação consistente da lei. O Sr. Paulo Machado demonstrou não crer que essa distinção provoque indução de mudança de interpretação.

O Sr. Jânio levantou a hipótese de que, pelo Demonstrativo, se interprete que pode haver inscrição em Restos a Pagar em todos os períodos e não só no final do exercício. O Sr. Paulo Machado informou que têm surgido dúvidas conceituais, pois, apesar de o Demonstrativo ser quadrimestral, os Restos a Pagar são inscritos apenas no final do exercício, e opinou que se poderia trazer a demonstração dos restos a pagar pelo empenho. A Sra. Selene citou o exemplo de que havia Estados que intencionalmente atrasavam o pagamento de pessoal para não terem os seus limites ultrapassados e esclareceu que o Estado possui a obrigação de pagar e o servidor, após a prestação do serviço, possui o direito ao pagamento. O Sr. Machado frisou que os Tribunais de Contas deveriam atentar-se para a fiscalização do pagamento de despesas com pessoal de exercícios anteriores, citando o exemplo do nascimento de uma criança em um período anterior ao de competência. A Sra. Selene citou o exemplo do pagamento de salários por meio de horas extras pagas no exercício seguinte. O Sr. Jânio destacou que essa prática ocorre, utilizando o elemento de despesa 92, para não impactar os limites de despesas com pessoal. A Sra. Selene contestou, afirmando que essa é uma atitude irregular e que o texto aborda o que se quer evitar.

Posteriormente, citou o texto: “Empresa estatal dependente é a empresa controlada que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.” Afirmando que o conceito, da forma como está posto no Manual, é mais amplo do que o existente na LRF, e segue a interpretação dada pela Resolução do Senado Federal. Opinou que, embora a Resolução seja restrita às operações de crédito, não haveria sentido em ter mais de um conceito de empresa estatal dependente, e isso explica porque a interpretação do Senado foi adotada nesse caso também.

A Sra. Selene passou à análise da despesa com pessoal decorrente de contratos de terceirização sugerindo o texto: “As Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização são as relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, que esteja empregada em atividade-fim da instituição ou que seja inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal ou que caracterize relação direta de emprego, classificáveis no grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, destacando que, no caso dos estagiários, não existe vínculo empregatício e não fica caracterizada relação direta de emprego.

A Sra. Selene opinou, ainda, que nem o instrumento, nem o regime de trabalho devem impedir o registro dos valores como despesa com pessoal, ou seja, esta independe da natureza do vínculo empregatício, uma vez que a contabilidade deve registrar os fatos. Destacou que esse tipo de interpretação pode levar a casos como o dos precatórios, em que, por não haver orçamento, os precatórios não são registrados e não compõem o conceito de dívida. Alegou que os registros não possuem relação com a legalidade dos atos, o que quer dizer que, mesmo ilegais, os fatos devem ser registrados contabilmente. E, na seqüência, citou o texto do Manual dedicado a sanar esse problema: “O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa bruta com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Esse é o caso, por exemplo, dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.” E, ainda: “O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações excepcionais amparadas pela lei como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade dos contratos, bem como das eventuais cominações que possam advir.”

No tocante às deduções, a Sra. Selene destacou que só podem ser excluídas despesas que tenham sido incluídas no conceito bruto. Acrescentou, ainda, que a LRF foi exaustiva, citando os casos que podem ser excluídos e que o Manual foi feliz ao elencar os elementos de despesas possíveis de serem deduzidos, pois, apesar de não existir ainda um plano de contas único, os elementos servem de orientação aos entes da federação. Passou a citá-los como segue: “Indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas; decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais; demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.”

Destacou, ainda, que: “As despesas vinculadas serão identificadas pelos elementos de despesa 01 – Aposentadorias e Reformas e 03 – Pensões. Não serão computadas também as despesas relativas a inativos no elemento de despesa 09 – Salário-Família e as relativas a inativos e pensionistas nos elementos de despesa 91 – Sentenças Judiciais

e 92 – Despesas de Exercícios Anteriores, devidamente registradas na contabilidade, no nível de subitem.”

Quanto às vedações de deduções, informou que: “Não poderão ser deduzidos: a) as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados; b) os valores transferidos a outro ente da federação para fins da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição Federal, uma vez que esses valores não são computados como despesas de pessoal. Em contrapartida, os valores recebidos decorrentes dessa transferência poderão ser deduzidos pelo ente recebedor quando utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas; e c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, o qual faz parte da remuneração dos servidores.” Por fim, destacou que a remuneração das convocações extraordinárias foi vedada pela Constituição, não se fazendo mais necessária a existência de uma rubrica no Demonstrativo.

Passando ao estudo dos registros do RPPS, a Sra. Selene destacou que: “Para permitir a elaboração do Demonstrativo de Pessoal por Poder, o RPPS deverá manter registros destacados das receitas e despesas de cada um dos Poderes, podendo ser adotado o critério da identificação orçamentária (ação) ou da unidade gestora específica, no registro e evidenciação das despesas de cada um dos Poderes. O RPPS deve, ainda, ter condições de fornecer as informações necessárias que possibilitem ao respectivo Poder ou órgão utilizá-las para fins de elaboração do seu RGF, mediante apuração dos valores brutos de inativos e pensionistas, assim como do montante de inativos e pensionistas pagos com recursos do RPPS.” Frisou que a idéia de inserir esse texto no Manual foi exigir que o RPPS apresente as informações destacadas da origem das receitas e despesas por Poder ou órgão, de forma a evitar os “condomínios” no cálculo das despesas com pessoal. O Sr. Paulo Feijó opinou que o Demonstrativo pode ser construído a partir de uma portaria do MPS que estabeleça quais as informações mínimas que o RPPS deve fornecer. A Sra. Selene destacou que é importante que exista transparência e que as informações sejam prestadas de maneira adequada à elaboração do Demonstrativo.

Em seguida, a Sra. Selene citou o texto: “A despesa com pessoal ativo, inativo e pensionista de cada um dos Poderes e órgãos com autonomia funcional, administrativa e financeira, em cada período de apuração, não poderá exceder os limites percentuais da Receita Corrente Líquida-RCL previstos na LRF. A Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ente não tem poderes para estabelecer limites superiores aos estatuídos pela lei complementar prevista constitucionalmente como o instrumento para fazê-lo. Assim, na hipótese de descumprimento, o respectivo Poder ou órgão terá o prazo de até dois quadrimestres para a adoção de medidas saneadoras visando à recondução ao limite. O não cumprimento dos limites e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos em lei, podem sujeitar o titular do Poder ou órgão às punições citadas no Capítulo PENALIDADES.” Informou que esse conteúdo do Manual sofreu poucas alterações, em especial, a inclusão da referência específica à LDO para coibir burlas.

Passando a analisar o item DESPESAS EXECUTADAS (últimos 12 meses), a Sra. Selene destacou que: “O período de cálculo da despesa com pessoal deve, a exemplo do cálculo da RCL, adotar uma base móvel de 12 meses e deve, ainda, considerar o regime de competência, isto é, despesas como 13º salário, férias e eventuais atrasados devem ser registradas quando o servidor teve direito ao pagamento e, não necessariamente, quando o recebeu.” O Sr. Paulo Machado informou que alguns entes desejam tornar proporcionais os restos a pagar no RGF de abril e agosto, porque os restos a pagar inscritos no final do exercício podem incluir despesas de pessoal que não se referem ao

período de cálculo. Opinou que a questão não justificaria o trabalho de identificar a origem dos restos a pagar por mês, pois se estaria deixando de incluir também as despesas empenhadas mas não liquidadas do período mais recente que ainda não foram inscritas em restos a pagar porque o exercício ainda não foi encerrado. A Sra. Selene informou que caso semelhante acontece com as sentenças judiciais. Após debates, o Grupo concluiu que essa sugestão dos entes não seria recomendável.

A Sra. Selene destacou que o que possui valor para os registros é a essência e continuou citando o texto do item Despesa Bruta com Pessoal: “registrar os valores acumulados da despesa bruta com pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, referentes ao somatório de Pessoal Ativo, Pessoal Inativo e Pensionistas e Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. O conceito de despesa total com pessoal tem caráter exemplificativo, e inclui “quaisquer espécies remuneratórias” e “vantagens pessoais de qualquer natureza” atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da essência sobre a forma. O conceito de despesa total com pessoal inclui também despesas de natureza previdenciária, tais como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. As despesas com a contribuição patronal ao RPPS deverão ser segregadas, por Poder ou órgão, em pessoal ativo, inativo e pensionistas para efeito de cálculo do limite.”

A Sra. Selene citou, ainda: “O conceito de despesa total com pessoal inclui despesas de natureza assistencial, salário-família, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores, que serão registradas em Pessoal Ativo ou em Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. As despesas de natureza assistencial são o auxílio-funeral, o auxílio-natalidade, o auxílio-creche ou a assistência pré-escolar, o auxílio-invalidéz, o abono de permanência do servidor ativo, entre outros benefícios da assistência social assemelhados definidos na legislação própria de cada ente da Federação, que devem ser registrados no Grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais; elemento de despesa 8 – Outros Benefícios Assistenciais.” Acrescentou que há uma dificuldade de listar todos os benefícios, mas que seria importante listar os mais relevantes e deixar o elemento em aberto, pois alguns entes, com legislações próprias, podem criar outros benefícios especiais, já que a Lei 8112 só é válida para a União.

A Sra. Selene destacou, ainda, que é importante separar previdência e assistência social. Ao tratar do item “Pessoal Inativo e Pensionistas”, fez referência a “todos os benefícios tipicamente previdenciários, de caráter contributivo, definidos nas normas gerais de previdência, e às contribuições patronais ao RPPS, identificadas na execução do grupo de despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, na modalidade de aplicação 91 – Aplicação Direta decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”, identificando que o objetivo da inserção desse parágrafo foi separar previdência e assistência social.

O Sr. Jânio questionou se a contribuição patronal para o plano de saúde entraria no cálculo das despesas com pessoal. A Sra. Selene explicou que o procedimento que vem sendo adotado, no âmbito da União, é considerar os benefícios de caráter assistencial como pessoal, mas que o TCU emitiu um acórdão em que considera que o auxílio-reclusão não é um benefício assistencial e que, no caso da assistência à saúde, o benefício não vem sendo considerado como despesa de pessoal. Acrescentou que tem conhecimento de que os entes interpretam de maneiras distintas essa rubrica e que uma das funções do Manual é justamente harmonizar, com tendência a padronizar, os

procedimentos contábeis. A maior dificuldade seria separar a essência – assistência à saúde de servidor – da forma, onde se incluem, pelo menos, três modelos: um em que o ente paga parte de um plano de saúde oferecido ao servidor; outro em que o ente paga ao servidor, no contracheque, um abono com essa finalidade; e outro, ainda, em que o ente mantém um hospital fechado para os servidores, com é o caso do HFA. Abstraindo a questão da forma, o fato é que em todos os modelos o objetivo é oferecer assistência à saúde dos servidores e, em todos, há um custo associado a essa ação. Então, se fosse para incluir essa despesa na despesa de pessoal, na opinião da Sra. Selene, todos os modelos deveriam ter o mesmo tratamento.

O Sr. Jânio destacou que existe ainda a distinção entre o que é remuneratório e indenizatório, o que foi confirmado pela Sra. Selene, ao afirmar que não são consideradas no cálculo da despesa com pessoal as espécies indenizatórias, nos seguintes termos: “Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa total com pessoal, as espécies indenizatórias, tais como ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação. As despesas indenizatórias são aquelas cujo recebimento possui caráter eventual e transitório, em que o Poder Público é obrigado a oferecer contraprestação por despesas extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, razão pela qual as indenizações não se incorporam ao vencimento ou provento para qualquer efeito.” Esclareceu que esses valores não são incorporados, são transitórios e eventuais, e não incide Imposto de Renda sobre eles, o que quer dizer que, caso algum ente crie algum benefício com características distintas das citadas, não terá caráter indenizatório, mesmo que seja essa sua denominação e, por consequência, o benefício será considerado despesa com pessoal e fará parte dos limites.

Os Srs. Rodrigo e Jânio demonstraram preocupação com o fato de que considerar determinadas despesas como indenizatórias poderia abrir precedente que levaria a burla da LRF, que o melhor seria adotar uma postura mais prudente, delimitar bem o que pode ser excluído. O Sr. Paulo Machado concordou que esse era precisamente o problema de não considerar assistência a saúde de servidores como despesa de pessoal, pois poderiam surgir várias remunerações indiretas como, por exemplo, clubes, ginástica e outros benefícios que se apresentem diretamente ou através de subsídios do ente, mas ofertados de forma fechada aos servidores.

Após debates, o Grupo não chegou a uma conclusão sobre esse aspecto e decidiu-se que deveria ser incluída na Minuta de Manual uma redação específica, a qual seria submetida ao PROMOEX, para discussão e aprovação, pois a questão é complexa e há muita divergência.

Sobre as sentenças judiciais, a Sra. Selene especificou que: “Nas sentenças judiciais, serão consideradas as despesas registradas no elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais, resultantes de: a) pagamento de precatórios; b) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; c) cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei; e d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares, referentes a vantagens pecuniárias concedidas e ainda não incorporadas em caráter definitivo às remunerações dos beneficiários.” Continuou afirmando que os consultores do Senado e da Câmara opinaram que só poderia fazer parte do cômputo a decisão transitada em julgado, mas o entendimento da CCONT era de que o fato, lícito ou não, deve ser registrado, demonstrado e compor os limites. O Sr. Paulo Machado

questionou sobre o tratamento a ser dado no caso em que o ente deixa de pagar no mês de dezembro e, a partir da decisão liminar judicial, a despesa é executada fora dos limites. A Sra. Selene destacou que as decisões judiciais possuem caráter mandatório e devem ser cumpridas, porém devem fazer parte dos limites de despesas com pessoal. Entretanto, os excessos só podem ser identificados pela fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas nos casos concretos.

A Sra. Selene continuou afirmando que: “as despesas com pessoal ativo decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão a que pertence a dotação orçamentária, independentemente do Poder ou órgão executante da respectiva despesa.” Afirmou que, do ponto de vista legal, é correto, mas não abarca o Poder Judiciário, pois, no momento em que são proferidas as sentenças, não há referência ao período e ao Poder a que se referem.

A Sra. Selene continuou afirmando que: “No caso de pessoal requisitado entre órgãos e entidades, a despesa de pessoal será empenhada e executada pelo órgão ou entidade requisitante. Caso haja empenho e execução tanto no órgão requisitante como no órgão cedente, este, ao receber o ressarcimento, deverá proceder à anulação da despesa e do empenho correspondente. Se não houver ressarcimento, a despesa pertencerá ao órgão cedente.” Destacou que foi publicado um Decreto da União que define como devem ser contabilizadas essas despesas. Citou o exemplo do servidor da União que passa a trabalhar em outro ente que, pelo Decreto, seria despesa do ente cedente, que receberia recursos sob a forma de transferência do ente requisitante. O Sr. Paulo Machado questionou se haverá duplicação de receitas na consolidação caso seja adotado o procedimento do Decreto e se esses valores poderiam entrar como anulação de despesas. Acordou-se que o Sr. Paulo Machado iria propor uma solução para essa questão juntamente com a Sra. Rosilene que está estudando o tratamento contábil do citado Decreto.

Por fim, a Sra. Selene encerrou a reunião, ressaltando a importância da padronização de interpretação e de procedimentos contábeis que só será atingida com a participação efetiva dos Tribunais de Contas.

5. Lista de Distribuição

Todos participantes deverão receber uma cópia desta ata de reunião. Adicionalmente, indique as pessoas que também deverão tomar ciência das informações/ações aqui descritas.

Nome	Empresa/Área	E-mail	Telefone/Ramal
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios, independentemente de estarem presentes	-	-	-
Todos os representantes do Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis	-	-	-

Paulo Henrique Feijó da Silva
Coordenador Geral de Contabilidade - STN