



## **EXCELENTÍSSIMO RELATOR CONSELHEIRO ANDRÉ CARLO TORRES PONTES**

O **Ministério Público de Contas do Estado da Paraíba – MPC/PB**, por intermédio do(s) Procurador(es) subscrito(s) ao final, dando cumprimento à sua missão institucional de defesa da ordem jurídica e lastreado na independência funcional, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 129, inciso II, da Constituição Federal<sup>1</sup>, c/c o art. 78, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93 (Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB)<sup>2</sup>, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO com pedido de emissão de ALERTA<sup>3</sup> AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL** – Sr. **João Azevedo Lins Filho** – para que,

---

<sup>1</sup> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: (...)

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

<sup>2</sup> Art. 78. Competem ao Procurador-Geral junto ao Tribunal de Contas do Estado, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução, além de outras estabelecidas no Regimento Interno, as seguintes atribuições:

I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal de Contas do Estado, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário;

<sup>3</sup> “LRF: Art. 59: § 1º Os Tribunais de Contas **alertarão** os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...)”



considerando a **inconstitucionalidade** do art. 13, § 1º, da Lei Estadual nº 9.454/2011<sup>4</sup> – acrescido pela Lei Estadual nº 11.233/2018<sup>5</sup> –, inclua no cômputo das despesas com pessoal do Executivo e do Ente, nas prestações de contas e demonstrativos contábeis que lhe competem, os gastos com empregados/contratados das Organizações Sociais no exercício de atividade-fim ou de atividades permanentes ordinariamente realizadas, para fins de observância dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que referido dispositivo normativo estadual vai de encontro à Constituição Federal e às previsões estampadas na LRF, conforme explanação a seguir.

## 1. DO OBJETIVO

Frise-se, inicialmente, que o objetivo central da presente demanda é assegurar que o Governador do Estado da Paraíba se abstenha de excluir, com base no art. 13, § 1º, da Lei Estadual nº 9.454/2011 (acrescido pela recente Lei Estadual nº 11.233/2018), os gastos com a força de trabalho das Organizações Sociais do cômputo das despesas de pessoal, para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que referida norma estadual, além de desrespeitar o art. 18 da LRF – o qual traz os parâmetros para a definição da despesa total com pessoal –, acabou por vulnerar frontalmente a Carta da República.

---

<sup>4</sup> Publicada no Diário Oficial do Estado de 07/10/2011 (edição nº 14.760).

<sup>5</sup> Publicada no Diário Oficial do Estado de 12/12/2018 (edição nº 16.764).



A competência do TCE/PB para realizar controle incidental e difuso de constitucionalidade, por seu turno, resta preservada, nos termos da Súmula 347<sup>6</sup> do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>7</sup>.

## 2. DOS FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A Lei Estadual nº 11.233/2018 acrescentou ao art. 13 da Lei Estadual nº 9.454/2011 o § 1º, *in verbis*:

*§ 1º Os gastos com a força de trabalho das Organizações Sociais não deverão ser incluídos nas despesas de pessoal para fins de cálculo dos limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).*

A CF/88, por seu turno, traz em seu art. 169, com redação dada pela EC nº 19/98, a seguinte previsão:

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela EC nº 19/98)*

---

<sup>6</sup> O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.

<sup>7</sup> “2. Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional.” [MS 31.439 MC, rel. min. Marco Aurélio, dec. monocrática, j. 19-7-2012, DJE 154 de 7-8-2012.]



Nesse contexto, a Lei Complementar nº 101/2000 veio justamente para disciplinar a questão ventilada no dispositivo constitucional reproduzido, assim dispondo sobre o tema:

#### *Seção II*

#### *Das Despesas com Pessoal*

#### *Subseção I*

#### *Definições e Limites*

*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.*

*§ 1º 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".*

*(...)*

*Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:*

*I - União: 50% (cinquenta por cento);*

*II - Estados: 60% (sessenta por cento);*

*III - Municípios: 60% (sessenta por cento).*

*(...)*



Como se percebe, há flagrante incompatibilidade entre o dispositivo estadual colacionado e o ordenamento jurídico pátrio (Constituição Federal e a LRF, que disciplina o ponto).

Inicialmente, a inconstitucionalidade possui caráter formal, já que o artigo 169 é claro ao remeter a **Lei Complementar** a conceituação de despesa com pessoal **de todos os entes federativos**. E, conforme expressa o artigo 1º, § 2º, da LRF, as disposições da referida Lei Complementar obrigam a União, os **Estados**, o Distrito Federal e os Municípios.

Ademais, quando se parte para a análise do seu conteúdo, percebe-se que a recente norma estadual tenta burlar a conceituação legal estabelecida por autorização constitucional expressa, notadamente o disposto no art. 18, §1º, da LRF acima transcrito, que inseriu “terceirizações” de atividade-fim no âmbito das despesas com pessoal.

Ora, vejamos um exemplo hipotético. Se em um determinado hospital público administrado diretamente pelo Estado da Paraíba os profissionais de saúde<sup>8</sup> que ali exercem suas funções terão suas remunerações incluídas nas despesas com pessoal do Ente, que aspecto justificaria a exclusão de gastos da mesma natureza quando entre o Estado e o profissional há uma Organização Social que repassa recursos recebidos do próprio ente público? A finalidade da LRF foi estabelecer um teto de gastos com pessoal com o objetivo de assegurar que haja recursos disponíveis

---

<sup>8</sup> Embora a Lei contestada não se refira especificamente às Organizações Sociais da área da saúde, o exemplo citado leva em consideração tal área em virtude de estar na saúde pública a maior parte dos recursos repassados a Organizações Sociais.



para outros fins estatais. E excluir as despesas efetuadas por intermédio das Organizações Sociais vai de encontro à finalidade constitucional e legal.

Por tais motivos este MP de Contas entende que o TCE/PB deve afastar a aplicação do dispositivo estadual (art. 13, § 1º, da Lei Estadual nº 9.454/2011), a fim de garantir a manutenção da harmonia com o arcabouço normativo nacional atinente às finanças públicas e à responsabilidade fiscal.

Nessa toada, de igual modo deve se portar a Administração Pública paraibana, através do Governo do Estado, não aplicando o aludido art. 13, § 1º, da Lei Estadual nº 9.454/2011.

Com relação à temática ora apreciada, impende destacar algumas informações importantes constantes no Processo TC 02653/18, que tramita nesta Corte, mas que foi iniciado antes da alteração legislativa a que se refere anteriormente. Daí a necessidade do presente processo, tendo em vista a inovação legislativa que trouxe um novo elemento à discussão.

No referido processo, a Auditoria rememorou que nos idos de 2005 e anos seguintes, esta Corte se deparou *“com diversas entidades do Terceiro Setor atuando nos municípios da Paraíba, e, naquela oportunidade, essa “controvérsia suscitada” – inclusão do gasto com pessoal realizado pelas entidades do terceiro setor em substituição de mão-de-obra – ficou resolvida em diversos entendimentos em sede de exame de prestação de contas e de decisões plenárias, que nortearam as orientações dos jurisdicionados”*.

Continuou a Unidade de Instrução, assim discorrendo:

### 3. ORIENTAÇÕES DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN) SOBRE A “CONTROVÉRSIA SUSCITADA”

E para calhar com esse procedimento tem-se, ainda, as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>1</sup> por meio de seus Manuais de Demonstrativos Fiscais (MDF)<sup>2</sup>, dos quais destacamos as três últimas versões para 2017 a 2019. Observa-se que em sua última versão (9ª edição), a sua orientação não difere dos exercícios anteriores, destaca-se o que segue:

#### **“04.01.02.01 Despesa com Pessoal**

(...)

#### **3 . Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta**

Além da terceirização, que corresponde à transferência de um determinado serviço à outra empresa, existem também as despesas com pessoal decorrentes da contratação, de forma indireta, de serviços públicos relacionados à atividade fim do ente público, ou seja, por meio da contratação de cooperativas, de consórcios públicos, de organizações da sociedade civil, do serviço de empresas individuais ou de outras formas assemelhadas.

A LRF, ao estabelecer um limite para as despesas com pessoal, definiu que uma parcela das receitas do ente público deveria ser direcionada a outras ações e, para evitar que, com a terceirização dos serviços, essa parcela de receitas ficasse comprometida com pessoal, estabeleceu, no § 1º do artigo

<sup>1</sup> Art. 50, § 2º, da LRF: “A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.”

Art. 55, § 4º, da LRF: “Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.”

Art. 67, inciso III, da LRF: Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

(...)

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

<sup>2</sup> Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional.

Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 8ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017. Válido a partir do exercício financeiro de 2018 [Portaria STN nº 495 de 06 de junho de 2017]. (Pag. 494 a 503).

Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 9ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018. (Pag. 480 a 489). Válido a partir do exercício financeiro de 2019 [Portaria STN nº 389 de 14 de junho de 2018]

18, que os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos devem ser contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

Da mesma forma, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público, efetuado em decorrência da contratação de forma indireta, deverá ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal.

Ressalta-se que, se os entes da federação comprometem os gastos com pessoal relacionados à prestação de serviços públicos num percentual acima do limite estabelecido pela LRF, seja de forma direta, mediante contratação de terceirizados ou outras formas de contratação indireta, esses entes terão sua capacidade financeira reduzida para alocar mais recursos em outras despesas. Além disso, se as contratações de forma indireta tiverem o objetivo de ampliar a margem de expansão da despesa com pessoal, poderá ocorrer o comprometimento do equilíbrio intertemporal das finanças públicas, o que poderá inviabilizar a prestação de serviço ao cidadão." (Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios / Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. – 9ª ed. – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2018. (Pag. 480 a 489). Válido a partir do exercício financeiro de 2019 (Portaria STN nº 389 de 14 de junho de 2018)).

Ainda com o intuito de exemplificar esse rotineiro procedimento, traz-se o item referente à última Prestação de Contas Anual do Governo do Estado da Paraíba (Proc. TC nº 06315/18), no Relatório de Análise da PCA-2017 (fls. 5.923/5.924 do Proc. TC nº 06315/18), onde a Auditoria assim se pronunciou:

“No que se refere ao item “Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF)”, o MDF, 7ª edição, dispõe que as despesas relativas à mão-de-obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo para fins de limites da despesa total com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

Diante disso, a Auditoria entende que as despesas com gestão e operacionalização de hospitais públicos por meio das Organizações Sociais (OS), são consideradas aplicação de mão-de-obra em atividade de atuação precípua do Estado, por configurar substituição de servidores e empregados vinculados às atividades fins da Secretaria de Saúde, de modo que devem ser incluídas no cômputo do gasto com pessoal.





Especificamente quanto às contas do Governo do Estado, vale reproduzir o que pontuou o Corpo Técnico:

*Reexaminando, o que se colocou na PCA 2017 do Governo do Estado, sobre a “controvérsia suscitada” é salutar se destacar que não se trata, apenas, de entendimento da Auditoria que as despesas com gestão e operacionalização de hospitais públicos por meio de contrato de gestão com as Organizações Sociais (OS) são consideradas aplicação de mão-de-obra em atividade de atuação precípua do Estado, mas do próprio TCE-PB, como já mencionado anteriormente, há decisão consolidada neste aspecto, pois configuram substituição de servidores e empregados vinculados às atividades fins da Secretaria de Saúde, de modo que devem ser incluídas no cômputo do gasto com pessoal.*

Na sequência, a Unidade de Instrução finaliza com maestria e lucidez suas colocações:

*Diante do exposto, **considerando os posicionamentos da Auditoria, as decisões deste TCE-PB e as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), esta Unidade Técnica de Instrução corrobora com o entendimento de que o pagamento de profissionais contratados por entidades do Terceiro Setor que firmem de termos de parceria ou contratos de gestão com órgãos públicos** (Organizações Sociais, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público ou Organização da Sociedade Civil) **para o exercício de atividade-fim ou de atividades permanentes ordinariamente realizadas por servidores públicos/empregados públicos, devem ser incluídas nas despesas com pessoal da Administração pública, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.***

(destaques acrescidos)



Resta claro, ante todo o exposto, que não há como se aplicar a Lei Estadual nº 9.454/2011 (art. 13, § 1º) conforme a CF/88 e a LRF, uma vez que o dispositivo estadual colide frontalmente com a Carta Republicana e com a Lei Federal Complementar, de abrangência nacional, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Ademais, tal conclusão é resultado não apenas da interpretação clara do ordenamento legal pátrio vigente (CF/88, LRF), mas decorre também das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional<sup>9</sup>, e, ainda, como bem pontuado pela Auditoria, da própria jurisprudência desta Corte de Contas.

Não é demais lembrar que as considerações ora formuladas não têm o intuito de incitar esta Corte a substituir o Judiciário no que concerne ao seu mister ordinário de exercer o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, mas se presta tão somente a provocar este Sinédrio de Contas a afastar, no caso concreto<sup>10</sup>, a aplicação do art. 13, § 1º, da Lei Estadual nº 9.454/2011, conforme permissivo sumular do STF, e **alertar previamente o Governador** para também assim

---

<sup>9</sup> Órgão ao qual compete, dentre outras:

- ✓ editar normas e procedimentos contábeis para o adequado registro dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública;
- ✓ coordenar a edição e manutenção de manuais e instruções de procedimentos contábeis, do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público e o processo de registro padronizado dos atos e fatos da Administração Pública;
- ✓ promover a harmonização com os demais Poderes da União e com as demais esferas de governo em assuntos de contabilidade;
- ✓ definir, coordenar e acompanhar os procedimentos relacionados com a disponibilização de informações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para fins de transparência, controle da gestão fiscal e aplicação de restrições.

<sup>10</sup> Nas prestações de contas anuais que se avizinham e nos demonstrativos contábeis ordinariamente gerados ao longo do Acompanhamento da Gestão.



proceder (não aplicar a norma estadual especificada), sob pena de responsabilização no âmbito deste TCE/PB.

Finalmente, afigura-se como intenção do *Parquet* de Contas que este colendo TCE/PB se debruce apenas **incidentalmente** sobre o controle de constitucionalidade da Lei Estadual nº 9.454/2011 (art. 13, § 1º), haja vista **a declaração de inconstitucionalidade do normativo não caracterizar o objetivo (pedido) da presente Representação**, desiderato primordial este que se consubstancia na solução de situações concretas potencialmente lesivas ao patrimônio público.

### 3. DOS PEDIDOS

**Diante do exposto**, pugna este Ministério Público de Contas pelo(a):

- 1) Recebimento da presente Representação** e seu regular processamento;
- 2) EXPEDIÇÃO DE ALERTA AO GOVERNADOR João Azevedo Lins Filho**, a fim de que se abstenha de excluir os gastos com a força de trabalho das organizações do Terceiro Setor<sup>11</sup> - relacionados a empregados/contratados que exercem atividades finalísticas ou atividades permanentes ordinárias – do âmbito das despesas com

---

<sup>11</sup> Organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, organizações da sociedade civil etc.



pessoal, para fins de cálculo dos limites previstos na LRF, sob pena de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas;

- 3) Encaminhamento da presente Representação** à Procuradoria-Geral da República, por meio do Chefe do Ministério Público Federal na Paraíba, e à Procuradoria-Geral de Justiça da Paraíba, com vistas à adoção das medidas cabíveis para fins de controle concentrado de constitucionalidade.

Nesses termos, pede e espera deferimento.

João Pessoa, 14 de fevereiro de 2019.

**BRADSON TIBÉRIO LUNA CAMELO**

Subprocurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB

**LUCIANO ANDRADE FARIAS**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas/PB