

**PLANO E MEMÓRIA DE REUNIÃO**
**1. PLANO DE REUNIÃO**
**TEMA – ASSUNTO PRINCIPAL DA REUNIÃO**

Reunião do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios – GTREL

**Nº OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

1	Informes Gerais ao GTREL, por STN/CCONF
2	Apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL – Resultado Primário
3	Apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL – PIS/PASEP
4	Discussão sobre o formato dos Grupos Técnicos
5	Apresentação dos resultados parciais dos subgrupos do GTREL – Art. 21 LRF
6	Apresentação do trabalho de mapeamento dos demonstrativos fiscais e de propostas de alterações dos demonstrativos fiscais do MDF

**2. MEMÓRIA DE REUNIÃO (ATA)**

Data	Hora (início)	Hora (término)	Relator
26/11/2013	9h00	17h00	Maria José Pereira Yamamoto

**COORDENADOR DA REUNIÃO CONJUNTA**

Thiago de Castro Sousa (GENOP/CCONF/STN)

**PARTICIPANTES**
**Titulares**

Nome	ÓRGÃO	Nome	ÓRGÃO
André Luis Ferreira da Rosa	FPN	Júlio Cesar dos Santos Martins	IRB
Carlos Antonio Freire	IRB	Lucy Fátima de Assis Freitas	ABRASF
Carlos Ransan	ABRASF	Ricardo Rocha de Azevedo	ABM
Elaine Silva Ataides	IRB	Soraya Fernanda C. Mora Matos	ATRICON
Ivone Maria Lima Duque Estrada	CJF	Valdivino Gonçalves da Costa	Atricon

**Suplentes**

Nome	ÓRGÃO	Nome	ÓRGÃO
Alan Johanson	SEFAZ/ES	Maria Teresa Gomes de Souza Mendes	CGU/DF
Cátia Maria Fraguas Veiga	ABM	Valdick Gonçalves R. Bomfim	IRB
José Rafael Corrêa	CNM	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**Assessores Técnicos**

Nome	ÓRGÃO	Nome	ÓRGÃO
Antonio Carlos d'Ávila	TCU	Ilson Camolezi Júnior	STN/CCONT/NUCOP
Cláudia Magalhães D. R. de Sousa	STN/CCONT/GENOP	Ruth Helena Delgado Bastos	TCE/PA
Giovani Loss Pugal	CONACI	Thiago de Castro Sousa	STN/CCONT/GENOP
Maicon Elvis dos Santos	CNM	Shayenne Cristine Pães Carneiro	TCE/AL

**Convidados**

Nome	ÓRGÃO	Nome	ÓRGÃO
Acir José Honório Bueno	TC/PR	Leo Galdino de Souza	Governo/RR
Aderbal Ferreira Cavalcanti Filho	TCE/RN	Leonel Carvalho Pereira	SEFAZ/RJ
Adilia Maria da Costa Menezes	SE/RR	Ligia Cristina Ferreira Queiroz	Governo do Estado de Roraima
Adriano Pereira Nunes	SEFAZ/AL	Luciana Carnauba Barros	CNM
Adriano Sérgio Batista Lopes	CGE/PI	Lucilio Felipe da Silva	Prefeitura de Madre de Deus
Alessandro de Oliveira	TCE/SC	Luiz Antônio Santos Medeiros	TCE/AL
Alexandra Joffily de Azevedo	SETC/DF	Luiz Guilherme Vieira	TCE/ES
Aline Priscila Seganfredo Gomes	SS/RR	Marcello Jorge de Castro Azevedo Romeiro	TCE/AL
Allan Cardoso Albuquerque	TCE/RO	Marcia Evangelista Prudente	TCE/CE
Alvido Conceição de Souza	SGA/PLANEJAMENTO/SEPLAN	Márcio Silva	SEFAZ/AC
Bruno Raphael Sarmiento Moraes	Ábaco Tecnologia Informação	Marcos Gertler	SEMAE
Cássia Cristhine Melo do Nascimento	SEFAZ/AC	Marcos Uchoa de Medeiros	TCE/PB

Cassiano Lhopes Moreno	Staf Tecnologia	Marcus Flávio Arruda de Almeida	PREF/GO
Cássio Jerônimo Soares Caldas	ASPEC Informática	Maria da Conceição de Jesus	SEFAZ/BA
Cleiton Holanda Alves	TCE/RO	Maria Helany da Silva	SEFAZ/TO
Clistines Calheiros Oliveira	Prefeitura Municipal/AL	Maria Luiza Firmino	SE/RR
Daniel Carneiro	MPF	Maria Raimunda Alves Pena	Prefeitura de Madre de Deus
Deusmar Paixão Alves de Oliveira	Governo/RR	Mariza Nunes	TCE/MG
Edmar Bergamo Martins do Nascimento	Equiplano Sistemas	Maurício Parizotto Lourenço	SEFAZ/TO
Edmar de Souza Carvalho	SEFAZ/AC	Nívea Maria Eremith de Souza	SEFAZ/AC
Edson Nunes Gouvêa	TCE/PR	Pedro Nogueira Brilhante Junior	SEFAZ/AC
Eliel dos Santos Lima	SEFAZ/BA	Raimundo Nonato Farias	SEFAZ/PE
Elson Afonso Chaves d'Ávila	SEFAZ/AC	Renata Agra Balbuena	TCE/RS
Esaú Fagundes Simões	Pi Contabilidade	Ricardo André de Holanda Leite	SEFAZ/AL
Fátima Djenane Ferreira dos Santos	Secretaria da Educação/RR	Roberto de Carvalho Coutinho	TCM/GO
Fleuri Pereira dos Santos	CGE/TO	Rodrigo Alexandre Santos de Souza	SEFAZ/AC
Francisco Alves da Cunha Neto	Secretaria da Educação/RR	Ronald Márcio Guedes Rodrigues	SEFAZ/RJ
Francisco Barbosa Rodrigues	SGCE/RO	Roque Paulo de Santana	Prefeitura Municipal/BA
Francisco das Chagas Sobrinho	CGE/AC	Rosa Aníliá Moreira de Almeida	SES/RR
Francisco de Assis Brito	Prefeitura Municipal/RF	Rosane Moretti	TCE/RS
Francisco dos Santos	SEFAZ/BA	Serginaldo Menezes da Costa	Governo/RR
Gélisson Pelizzari	SF/RS	Silvia Carla Alves Bicudo	SEFAZ/SP
Geórgia Amália Freire Blígia	SE/RR	Silvio Roberto Lessa Amin	TCE/ES
Ismael Santos Silva	TCE/AL	Simone de Araújo Miranda	SEFAZ/AC
Jaime Fontes Vasconcelos	TCE/AC	Sorayma Soares de Almeida Viana	SEFAZ/TO
Jonatas Soares Araújo	TCE/TO	Solange Alves Rodrigues	TCE/MG
José Mário Pereira Dantas	TCE/AC	Tarcísio Nobre de Oliveira Junior	ASPEC Informática
Katia Antonia Melo Behrens	CGE/BA	Uliênio Pereira Ávila	CGE/RN
Kleber da Silva Pinheiro	SE/RR	Vírginio Felipe da Silva	Contasp
Kerchenn Eheque de Oliveira Pereira	TCE/AL	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

**ASSUNTOS EM PAUTA/DESENVOLVIMENTO E CONCLUSÃO:**
**1) Informes Gerais ao GTREL, por STN/CCONF**

O Subsecretário de Contabilidade Pública do Tesouro Nacional (SUCON/STN), Gilvan, abriu a reunião dando as boas-vindas aos representantes do GTREL, também agradeceu ao CFC pela presteza de nos conceder o local da reunião, explicou que devido à realização do concurso para seleção dos novos analistas a ESAF não teve condições de disponibilizar o local para realização do encontro do GTREL. Informou que a pauta desse encontro será muito concreta, pois diz respeito aos impactos da implantação do Siconfi nos sistemas dos entes, afirmou que a intenção da Secretaria do Tesouro Nacional-STN é fazer a coleta, via Siconfi, dos dados dos entes da federação em 2014. Em seguida reafirmou a importância da participação dos entes da federação nas discussões do desenvolvimento Siconfi, enfatizou que a troca de experiência entre entes e União é fundamental para o sucesso do Projeto Siconfi. Lembrou que este ano com a participação de várias entidades importantes como CFC, Gefin, Abrasf, CNM, Tribunais por meio da Atricon e IRB foi editada a Portaria 634/2013 que trata do processo de implantação da convergência da Contabilidade Pública aos Padrões Internacionais de Contabilidade e revoga todos os outros normativos anteriores que tratavam do mesmo assunto.

O Coordenador-Geral da CCONF, Leonardo, também deu as boas-vindas aos participantes e fez uma explanação sobre cada tema da pauta das reuniões do GTREL e da pauta conjunta dos GT's da semana. Mencionou que uma forma de ampliar os debates entre os entes e a União serão as consultas públicas, pois concede uma oportunidade maior de participação daqueles que não conseguem estarem presentes nas reuniões dos Grupos Técnicos.

A Coordenadora da CCONF, Raquel, após das às boas-vidas aos participantes agradeceu as contribuições voluntárias vindas dos representantes dos Grupos de Trabalho. Destacou que nesse último ano de trabalho avançamos de forma rápida na implantação do Projeto Siconfi e que durante a semana dos GT's iriam ser demonstrados os resultados desses trabalhos.

O Coordenador do GTREL, Thiago, após dar as boas-vindas a todos representantes iniciou a reunião informando que a 5ª edição do Manual de Demonstrativos terá sua validade estendida por mais um ano, explicou que as mudanças necessárias demandam maior tempo de estudo e que por esse motivo optamos por consolidar essas alterações em uma próxima edição,

informou também que temos vários manuais para serem distribuídos em estoque. O coordenador também informou que a intenção é ampliar a forma de discussão, abrindo outros subgrupos e consultas públicas via internet no formato de fórum de forma que as discussões fiquem registradas e se obtenham maior participação.

Em seguida, o coordenador informou que não serão apresentados resultados referentes às discussões do subgrupo de estudo dos artigos 15 e 16 da LRF, visto que a Secretaria de Orçamento Federal – SOF também irá integrar o grupo de discussões.

### **1) Apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL – Resultado Primário**

A Coordenadora-Geral da Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF da STN, Fabiana Rodopoulos, fez a apresentação dos resultados parciais colhidos nos estudos do Subgrupo do GTREL referente à compatibilização do cálculo do resultado primário para Municípios, Estados e União. Logo após o Coordenador da CCONF, Leonardo, solicitou que os presentes se manifestassem.

O representante do TCU, Antonio Carlos d'Ávila, após a apresentação dos resultados colhidos nos trabalhos do subgrupo, explicou que o objetivo do Acórdão nº 1.776/2012 era determinar que os fluxos fossem harmonizados com a variação dos estoques da dívida, definindo o conceito do estoque que se quer controlar e evidenciando os fluxos. O representante questionou se os fluxos demonstrados no estudo apresentado ao serem incorridos provocam uma variação da dívida consolidada líquida. Explicou que há riscos de se disseminar, entre os entes da federação, um conceito diferente do que a LRF determina. Argumentou que o gestor poderia estar fazendo um esforço imenso e não alcançando a redução da dívida, o que era desejado.

A Coordenadora-Geral da CESEF, Fabiana, respondeu que em grande parte há uma compatibilização, mas que não há uma harmonização total, o que seria o ideal.

O representante do TCU, Antonio Carlos d'Ávila, explicou que na União se tem um conceito de endividamento diferente do que a LRF determina. Questionou se o trabalho que foi efetuado, comparando fluxos, foi com base nos conceitos de Dívida Consolidada Líquida-DCL que o Banco Central utiliza ou com base na LRF. O representante reiterou que a recomendação do acórdão era para que houvesse a compatibilização do conceito de DCL com o disposto na LRF.

O representante da CCONF, Thiago, explicou que há um problema metodológico complicado, pois o conceito de dívida consolidada que foi aprovado pelo Congresso diverge do conceito técnico inicialmente proposto no projeto de lei e que o texto truncado que resultou dos debates legislativo não mais permitia uma correlação apropriada entre os resultados primários, nominais e conceito de dívida consolidada. No entender do representante, os conceitos utilizados pelo BC parecem ser mais adequados para gerar informações e estatísticas úteis sobre o esforço fiscal dos entes.

Após as discussões o representante da CCONF, Thiago, comunicou que o prazo para a definição do tema é até Março de 2014 e para tanto necessita da participação efetiva do TCU nas discussões dos subgrupos para que se possa cumprir o Acórdão nº 1.776/2012.

A Coordenadora-Geral da CESEF, Fabiana, reafirma que há espaço para aprimoramento dessa proposta inicial apresentada e reitera o convite ao TCU para participar dos estudos.

O representante da ABM, Ricardo, lembrou que as metas de Resultados para 2015 são fixadas na LDO em abril e que será necessário um tempo para o novo conceito entrar em vigor, viabilizando o cumprimento por parte dos entes.

Foi definido pelo grupo que os estudos terão continuidade para que no próximo GT seja possível apresentar uma nova proposta de metodologia que esteja adequada ao Acórdão nº 1.776/2012 e também se mostre útil aos entes da Federação no que concerne seu planejamento fiscal.

### **2) Apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL – PIS/PASEP**

A representante da CCONF, Claudia, fez a apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL referente à Análise do enquadramento ou não das despesas com PIS/PASEP como despesas com pessoal conforme texto abaixo:

#### **PIS/PASEP na Despesa com Pessoal**

O objetivo das discussões deste subgrupo é a definição sobre as contribuições ao PIS/PASEP serem ou não computadas na apuração do montante da despesa com pessoal, para fins de apuração do limite estabelecido na LRF. Como não houve divergência no posicionamento dos participantes do subgrupo, a proposta apresentada para ratificação pelo GTREL é a de que as despesas com PIS/PASEP não sejam consideradas no cômputo da despesa com pessoal, com exceção das despesas incidentes sobre a folha de salário das Fundações Públicas, que devem ser incluídas no cômputo.

De acordo com as discussões realizadas nas últimas reuniões do GTREL, foi elaborada a seguinte síntese:

Argumentos para se incluir o PIS/PASEP na Despesa com Pessoal

- O cadastramento do empregado no PIS/PASEP, porque decorrente do contrato de trabalho, é uma obrigação patronal de natureza trabalhista; (TRT)
- Apesar de incidir sobre a receita e, não, sobre a folha de pagamento, trata-se de encargo social de natureza trabalhista, pois beneficia o servidor público que ganha menos de dois salários mínimos. Nesse caso, a finalidade do recurso determina a sua natureza de encargo social de natureza trabalhista.

#### **Argumentos para não se incluir o PIS/PASEP na Despesa com Pessoal**

- A Constituição Federal de 1988 desvinculou as contribuições do PIS/PASEP das contas individuais de seus beneficiários, destinando o montante de sua arrecadação ao financiamento do seguro-desemprego e à concessão de abono anual aos empregados que percebem até dois salários mínimos por mês;
- A contribuição ao PIS/PASEP é apurada com base no valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público interno (Lei Federal nº 9.715/98, Art. 2º, III);
- Embora possua a natureza de encargo social em razão da destinação do programa, a contribuição para o PIS/PASEP não apresenta a natureza específica de encargo trabalhista sobre a folha de pessoal ou encargo sobre as despesas com pessoal do serviço público. Dessa forma não é possível vincular diretamente essa contribuição ao salário do servidor, como ocorre com as contribuições de natureza previdenciária. Ressalva-se que para as Fundações Públicas a base de cálculo do PIS/PASEP continua sendo a folha de salários;
- Como o PASEP incide sobre a receita, haveria impacto somente na despesa com pessoal do Poder Executivo, não havendo nenhuma forma de distribuir a despesa com os demais poderes ou órgãos.
- Os encargos sociais incidentes sobre o salário dos servidores vinculados à saúde e à educação são considerados despesas com saúde e educação respectivamente para fins de limite. No caso da contribuição ao PIS/PASEP, mesmo sendo encargo social, não há como identificar qual valor se refere aos servidores da saúde e da educação;
- Um dos objetivos da LRF é o controle da despesa com pessoal e para tal, define os limites da despesa total com pessoal e as ações para que essa despesa se mantenha dentro dos limites. Como a contribuição não se vincula à folha de salários, a redução dessa despesa não depende da ação do administrador, visto que a única forma de redução seria a diminuição de receitas;
- Caso as contribuições ao PIS/PASEP sejam consideradas despesa com pessoal, poderia se chegar ao extremo de o ente não possuir despesa com servidor e ainda assim apresentar despesa com pessoal decorrente da contribuição ao PIS/PASEP.

Na reunião realizada em outubro de 2012, foram solicitadas pesquisas para verificação dos impactos de se considerar a contribuição do PIS/PASEP na despesa com pessoal dos diversos entes. Encaminhamos em anexo as pesquisas realizadas pelo Julio Cesar dos Santos Martins do TCE- RJ, com os municípios do Estado do Rio de Janeiro, e pelo Ricardo Rocha de Azevedo, da ABM, com os municípios do Estado de São Paulo. A seguir é apresentado também o impacto na despesa com pessoal da União.

A União não considera a contribuição ao PIS/PASEP como despesa com pessoal. Na classificação orçamentária da União, o elemento de despesa 47 é classificado como outras despesas correntes: 3.3.90.47.12 - CONTRIBUICAO P/ O PIS/PASEP. Na despesa com pessoal são computadas somente as despesas com contribuição ao PIS/PASEP sobre a folha de salários: 3.1.90.13.18 – CONTRIBUICAO PARA O PIS/PASEP S/FOLHA PAGTO (Fundações Públicas).

Portaria Conjunta 163/2001

47 - Obrigações Tributárias e Contributivas

Despesas orçamentárias decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, COFINS, PIS/PASEP, etc.), exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.

Caso as contribuições ao PIS/PASEP sejam consideradas despesa com pessoal para efeito da LRF, o impacto na União seria o seguinte:

RCL 2012	616.933.348.520,00
DP Total (Liq + RP)	204.501.586.770,00
PIS-PASEP (Total)	48.912.820,88
(PIS-PASEP)/RCL	0,0079%
(PIS-PASEP)/DP	0,0239%
DP/RCL	33,1481%
(DP+PIS/PASEP)/RCL	33,1560%

O coordenador do GTREL, Thiago, retomou a palavra abrindo o debate sobre o tema.

Alguns representantes questionaram a classificação com base na destinação, a representante da CCONF, Claudia, explicou que o PIS/PASEP é um encargo social assim como há outras contribuições que também não tem essa destinação direta ao contribuinte.

A representante da CCONF, Claudia, fez o encaminhamento para que o PIS/PASEP incidente sobre a receita não ser incluídos como Despesa de Pessoal, com exceção das contribuições incidentes das folhas de salário das Fundações Públicas. Houve concordância pelo grupo.

A representante da CCONF, Claudia, colocou como continuação do debate a uniformização da base de cálculo, sugeriu formalizar uma consulta à Receita Federal do Brasil uma Nota Técnica construída pelo subgrupo e apresentada pela STN em nome do GTREL.

A representante da Abrasf, Lucy, colocou como “gargalos” a serem definidos outras questões relacionadas e ficou de enviar para o Tesouro Nacional um estudo que foi efetuado no âmbito da Abrasf pontuando os problemas que os municípios enfrentam na questão PIS/PASEP.

### **3) Discussão sobre o formato dos Grupos Técnicos**

O coordenador do GTREL, Thiago, abriu espaço para se rediscutir o formato dos Grupos Técnicos. Foram colhidas sugestões sobre datas, número de reuniões ocorridas em Brasília e representatividade dos encontros.

O representante da CCONF informou que será enviado um email para todos os participantes cadastrados confirmarem o interesse em continuar a participar dos trabalhos dos GT's e atualizarem seus dados junto ao cadastro da STN.

O representante do TCM/Goiás, Roberto Coutinho, sugeriu que os Manuais do Tesouro fossem publicados até 30 de março de cada ano, pois há um trabalho interno de adaptação efetuado pelos tribunais de contas de ajustes entre suas normas e os normativos dos manuais do Tesouro, justificou que as datas dos encontros dos GT's estão diretamente relacionadas à publicação dos manuais, uma vez que as alterações são discutidas no âmbito desses encontros.

A representante da ABM, Cátia, enfatizou que é necessário tempo para os Tribunais de Contas efetuarem as adaptações das regras, procedimentos internos e sistemas de computação pelos tribunais de acordo com as alterações dos Manuais do Tesouro, entende que março seria uma boa data, lembrou que paralelo a esses procedimentos de implantação das regras do ano anterior há continuação de discussão das regras para o próximo ano.

Um representante explica que há uma grande dificuldade para se implementar as regras oriundas das alterações pelos pequenos municípios, e que expandir a participação para que principalmente os pequenos municípios possam acompanhar e entender as alterações do MDF, por fim lembrou que a representação pelas Associações de Municípios também poderia ser uma forma de alcançar os pequenos municípios.

A representante da ABM, Cátia, sugere implantar um fórum na página do Tesouro para pequenos municípios participarem dos assuntos que são debatidos nos subgrupos.

O representante do FNP, André, sugeriu a criação de subgrupos com a participação das associações que representam municípios para discussão, na opinião do representante as decisões deveriam necessariamente serem tomadas após a efetiva participação dos municípios.

O representante do TCM/Goiás, Roberto Coutinho, sugeriu a retransmissão de palestras de vídeos de gravação das reuniões dos grupos técnicos e material referente às discussões em um fórum, via internet, para que aqueles que não puderem estar presente nas reuniões em Brasília.

Após as discussões as datas sugeridas para duas reuniões foram março e novembro de cada ano, a serem confirmadas pelos participantes dos GT's via email.

### **4) Apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL – Art. 21LRF**

A representante da CCONF, Claudia, fez a apresentação dos resultados parciais dos Subgrupos do GTREL referente ao parágrafo primeiro do artigo 21 da LRF, conforme material abaixo:

### **LRF, artigo 21, parágrafo único**

Um dos subgrupos do GTREL, criados após a reunião de maio de 2013, tem como objetivo interpretar o parágrafo único do artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF com o objetivo de definir quais atos podem ser considerados nulos se realizados no período de 180 dias que antecede o final do mandato.

O tema da discussão é o parágrafo único do artigo 21 da LRF, transcrito a seguir:

*LRF - Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;*

*II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.*

***Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.***

A Lei de Responsabilidade Fiscal exige o cumprimento de regras que preparam os municípios para uma nova gestão política, orçamentária e financeira. Para a administração que sai, cabe deixar a casa arrumada, enquanto que a nova equipe de governo deverá atestar que está recebendo a Prefeitura com as contas em dia, com os níveis de gastos com pessoal e endividamento sob controle e que as despesas realizadas ao final de mandato tenham sido quitadas ou que haja disponibilidade financeira para tanto.

Neste contexto, a posição da Secretaria do Tesouro Nacional a respeito do tema é de que nenhum ato que possa originar aumento de despesa com pessoal poderá ser emitido nos cento e oitenta dias que antecedem o término do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Deve-se ater que a proibição não se refere ao aumento de despesa, mas à prática do ato que resulte aumento. Dessa forma, mesmo que a despesa não ocorra no período dos 180 dias que antecedem o término do mandato e venha a se realizar na gestão futura, o ato que a originou, se editado nesse período, é que deverá ser considerado nulo conforme o comando do parágrafo 1º do artigo 21 da LRF.

De acordo com esse entendimento, faltaria definir quais atos podem resultar aumento da despesa com pessoal: a nomeação e a posse ou deveria ser incluída a realização do concurso público com a definição do número de vagas, que conforme alguns julgados já constitui direito à nomeação.

Conforme entendimento do Poder Executivo da União, esse posicionamento não conflita com os casos de concessão de anuênios ou progressão na carreira com critérios já definidos anteriormente ou com os casos de excepcional interesse governamental para a contratação de serviço público, obedecendo-se ao disposto na Constituição Federal.

Os dois textos transcritos a seguir tratam de orientação da Presidência da República para a transição de mandatos na esfera municipal.

### **Presidência da República - Regras de final de mandato: orientações aos municípios - 2008**

*(Revista Jurídica - pág.2)*

*No que se refere às despesas de pessoal, nos 180 dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento desses gastos poderá ser editado (art. 21, § único da LRF).*

*Atente-se para o fato de que tal mandamento não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo constitucional. É o caso dos anuênios, quinquênios, salários-família, etc, que deverão ser pagos normalmente, mesmo durante o último ano de mandato. Outra exceção à regra definida no referido parágrafo único do artigo 21 da LRF é a que se refere às despesas com pessoal da educação. As despesas, nesse caso, dependerão do desempenho das receitas que comporão os recursos transferidos para os fundos de educação estaduais e municipais, dos quais, 60% deverão ser utilizados no pagamento de salários.*

*Também se configuram como exceção a esse dispositivo da LRF, os casos de excepcional interesse governamental para a contratação de serviço público, obedecendo-se o disposto no inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal, que determina, in verbis:*

*Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*



(...) *Omissis*

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público (grifei);*

*Nos demais casos, o aumento nas despesas sujeitará os titulares dos Poderes ou órgão referidos no art. 20 da LRF, às sanções previstas na Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000, a chamada Lei de Crimes Fiscais – LCF.*

**Presidência da República – Cartilha Orientações Para o Gestor Municipal - Encerramento de Mandato - 2012**  
(pág. 21)

**4.1 – Regras da Lei de Responsabilidade Fiscal**

**a) Despesas de pessoal:**

*Nos Poderes Legislativo e Executivo, nos cento e oitenta dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do Chefe do Poder Executivo, nenhum ato que provoque aumento de gastos poderá ser editado.*

*Se realizado, o ato será considerado nulo de pleno direito. Além disso, de acordo com Lei de Crimes Fiscais (Lei nº 10.028/2000), que introduziu no Código Penal o art. 359-G, tal conduta constitui crime sujeito à reclusão de 1 a 4 anos; se a despesa com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano de mandato, aplicam-se as sanções institucionais da LRF: suspensão de recebimento de transferências voluntárias, de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias.*

Nas contribuições enviadas pelos participantes do subgrupo, foram apresentados outros dois entendimentos, sintetizados a seguir:

O primeiro entendimento é no sentido de que a declaração de nulidade não poderia alcançar aqueles atos que são praticados em decorrência de autorização legal preexistente aos 180 (cento e oitenta) dias finais do mandato, ou seja, não haveria impedimento à nomeação, nesse período, de candidatos aprovados no concurso público em andamento, desde que observadas todas as disposições da referida Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse entendimento coincide com o Acórdão nº 1106/2008 - TCU – Plenário.

O segundo entendimento é de que atos que resultem aumento da despesa com pessoal somente poderiam ser editados se não causarem aumento do percentual da despesa com pessoal. Nesse caso, a gestão deveria ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho. Esse entendimento é adotado por alguns tribunais de contas estaduais, conforme informações apresentadas no subgrupo.

O posicionamento da Secretaria do Tesouro Nacional, com base na literalidade da LRF apresenta dificuldades para as gestões com mandato de um ou dois anos e os demais entendimentos demandam um exercício de interpretação para serem aceitos. Em razão disso, o tema será apresentado novamente para discussão na reunião do GTREL, enriquecido com as contribuições dos participantes do subgrupo.

A seguir são apresentados posicionamentos de alguns tribunais de contas, enviados para o subgrupo.

**TCE-SC Cartilha de Final de Mandato**(pág. 8)

**AUMENTO DO PERCENTUAL DE GASTOS COM PESSOAL**

Nos últimos 180 dias do mandato dos Prefeitos e Presidentes de Câmaras, as despesas com pessoal podem aumentar se a receita corrente líquida (base de cálculo) acompanhar este crescimento (art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal). O parâmetro a ser observado é o percentual de gastos com pessoal (despesa total com pessoal/receita corrente líquida). Até o final do exercício de 2008 deve ser mantida a relação percentual apurada em 30 de junho de 2008. essa vedação inicia em 5 de julho de 2008.

**TCE-SP – O Tribunal e a gestão financeira dos Prefeitos** (pág. 34)

**4.1.2. Aumento da Despesa de Pessoal nos últimos 180 dias do Mandato** (art. 21, parágrafo único da LRF)

A Lei de Responsabilidade Fiscal também apresenta outra restrição de fim de mandato:

“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

Entre 5 de julho e 31 de dezembro do último ano de gestão, não pode o Prefeito editar ato que aumente a despesa de pessoal. Nesse rumo, a Lei n.º 10.028, de 2000, responsabiliza o gestor que comete o desvio (art.

359-G do Código Penal), contexto que justifica o parecer desfavorável desta Casa de Contas.

Dessa vedação escapam aumentos derivados de atos editados antes de 5 de julho; eis alguns exemplos:

- A concessão de vantagens pessoais advindas dos estatutos de servidores (anuênios, quinquênios, sexta-parte);
- O abono concedido aos profissionais da educação básica para que se atenda à Emenda Constitucional nº 53, 2007 (60% do FUNDEB para aquele profissional);
- A revisão geral anual (art. 37, X da CF), derivada de lei local anterior a 5 de julho;
- Contratação de pessoal para o atendimento de convênios antes assinados;
- Cumprimento de decisões judiciais.

Ao demais, há de se enfatizar que, sob a LRF, a despesa de pessoal é sempre um número percentual, obtido do confronto de 12 meses desse gasto com 12 meses de receita corrente líquida. Então, incrementar tal dispêndio é o mesmo que elevar sua taxa face à verificada no mês que precede os 180 dias da norma: o de junho.

De toda sorte e por medida de cautela, recomenda-se que, nos últimos 180 dias, um inevitável aumento do gasto laboral seja compensado, de pronto, com cortes em outras rubricas de pessoal (ex.: contratação temporária de motoristas de ambulância compensada, de imediato, pelo corte, parcial ou total, de horas extras e de certas gratificações funcionais).

Considerando o Poder Executivo Municipal, o seguinte exemplo mostra uma inviável admissão no mês de outubro, mesmo sob a leitura percentual admitida nesta Casa de Contas:

PERÍODO DO ANO ELEITORAL	TAXA DESPESA DE PESSOAL/RCL	OBS.:
Mês-base (junho)	51%	Mês anterior aos 180 dias da vedação; mês de referência.
Mês anterior ao da contratação (setembro)	49%	À vista de contratação em outubro, o gestor se mira na taxa de pessoal do mês anterior.
Mês posterior ao da contratação (novembro)	51,5%	Mês no qual se avalia o impacto financeiro da nova despesa de pessoal

#### **TCE-MT: Contas públicas em final de mandato e no período eleitoral**

**NULIDADE DO ATO QUE PROVOQUE AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL EXPEDIDO NOS 180 DIAS ANTES DO FIM DO MANDATO (ART. 21)**

Com vistas a impedir o endividamento público, principalmente no último ano de mandato, o legislador foi mais rigoroso no que se refere aos gastos com pessoal, estabelecendo, no parágrafo único do seu art. 21, a nulidade do “ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20”.

A norma tem cunho de moralidade pública, direcionada a todos os administradores públicos, independentemente de sujeitarem-se, ou não, a processo eleitoral, e visa coibir a prática de atos que favoreçam os servidores, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o crescimento das despesas com pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões.

**IMPORTANTE:** Em caso de descumprimento do art. 21 da LRF, a penalidade estabelecida pela Lei nº 10.028/2000 é a reclusão, de 1 a 4 anos.

#### **TCE-PR: Ano de encerramento de mandato no município – Guia de Recomendações Básicas (pág.20)**

Proibição da emissão de Atos que provoquem aumento das despesas com pessoal (Art. 21, parágrafo único - LRF)

A LRF coíbe a emissão de ato que provoque o aumento de despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias que antecedem o término da legislatura ou do mandato do chefe do Poder Executivo.

Portanto, na conta exata a proibição compreende o período entre 05 de julho e 31 de dezembro, mas tendo em vista a materialidade, para efeitos contábeis se atribuem a data de 1º de julho como sendo o marco inicial. Isto porque o fechamento dos demonstrativos contábeis e fiscais seguem marcos civis, seja a temporariedade mensal, bimestral, semestral ou anual.

Por força dessa contingência, atos da espécie somente poderão ser editados se não causarem aumento da despesa com pessoal, explicitando que, na indefinição legal acerca do critério, está sendo aplicada a LRF de forma sistemática. Nessa linha, o conceito técnico utilizado é do percentual e não do valor nominal, como discutem alguns. Ou seja, a gestão deverá ser encerrada no mínimo no mesmo percentual de gasto com pessoal apurado em 30 de junho. Contudo, eventual aumento não considera os acréscimos originários de vantagens pessoais conquistadas em normas preexistentes ou a revisão geral assegurada no texto constitucional.

O art. 73, V e VI, “a” da Lei nº 9.504/97, que fixa início de vedação um pouco mais benéfico (três meses antes das eleições), deverá ser compatibilizado com o prazo delimitado pela LRF. Entretanto, é oportuno salientar, conforme já mencionado, que a proibição não é quanto ao aumento isolado da somatória das despesas, mas de não haver o crescimento das receitas que servem de base para o pagamento. Porquanto, como visto, as receitas deverão obrigatoriamente crescer para que atos possam ser expedidos. Ou seja, há descumprimento do comando se ocorrer a emissão de atos sem corresponde aumento da arrecadação.

Aspecto pouco explorado é o referente à possibilidade, ou não, de se excetuar da proibição do art. 21, parágrafo único, a revisão geral assegurada pelo art. 37, X, da Constituição, às categorias cuja database esteja inserida no período de vedação. Quanto ao ponto, à mingua de substanciais interpretações favoráveis, adota-se a regra literal do texto da LRF que, alheio às



preocupações moralizantes da legislação eleitoral, não incluiu a hipótese dentre os acréscimos passíveis de desconsideração. Portanto, nem mesmo a concessão da revisão geral do art. 37, X, da Constituição fica isenta da exigência de incremento compatível de arrecadação, para ser concedida.

Na década FUNDEF, a edição de lei para concessão de abono com recursos reservados para a remuneração do magistério, para fins do cumprimento do percentual mínimo de 60%, era exceção aceita em razão de o comando ser poder constitucional. Credita-se a mesma tese em relação à fonte sucessora FUNDEB, apesar de pouco provável ocorrerem sobras financeiras hoje com a extensão da verba aos profissionais da educação básica, como um todo, e ainda, diante do piso mínimo atualmente praticado.

Deve-se atentar que estão sujeitos à vedação a administração direta e indireta de ambos os poderes, incluindo-se as estatais dependentes. É necessário emendar que no contexto do aumento, para efeito da LRF, se incluem não apenas as concessões de melhorias salariais, mas também as contratações de pessoal, a qualquer título. Para abrangência mais completa do assunto, deve-se conhecer a Uniformização de Jurisprudência do Tribunal respectiva ao reajuste em ano eleitoral, Acórdão nº 42/2008 num enfoque sob a ótica das vedações da lei eleitoral, que consta no item específico, mais à frente.

É importante mencionar que a penalidade estabelecida pela Lei nº 10.028/2000, que dá redação ao art. 359-G do Código Penal, para punir o descumprimento do art. 21, parágrafo único, da LRF, é a pena de reclusão, de 1 a 4 anos.

Após apresentar os trabalhos colhidos no subgrupo – Art. 21 LRF o Coordenador do GTREL, Thiago, abriu a palavra para debate dos demais representantes do GTREL.

O representante da CNM, Rafael, comentou que na interpretação dele a intenção da lei era coibir atos de abusos de gastos com despesa com pessoal em final de mandato, lembrou que há vários fatores que podem levar ao aumento da despesa é que dificultam o controle pelos tribunais e que dificultam os estudos pelo grupo.

O representante do Tribunal de Contas de Santa Catarina, comentou que em sua opinião o legislador estava preocupado com aumento da despesa e não com a emissão de qualquer ato, nesse caso não temos uma regra clara, melhor definir-se uma regra que não termos nenhuma regra, o representante é da opinião que se deve definir uma regra geral e remeter aos tribunais de contas, em suas auditorias, analisar as exceções que surgirem.

O representante do TCDF, Valdick, lembrou que os tribunais divergem de entendimento é que é muito difícil se formar uma regra com base no entendimento de tribunais de contas.

O representante do Tribunal do RJ, explicou que o seu tribunal adota o valor nominal para verificar o aumento de despesa conforme artigo 21 da LRF e que o parâmetro utilizado com base no Relatório de Gestão Fiscal semestral, para pequenos municípios, ou o quadrimestral para os demais municípios.

O representante da PI Contabilidade – BA, Esaú, lembrou que intenção do legislador era coibir os atos que visavam reeleição do próprio chefe do executivo, ou seja, os famosos “trens da alegria”.

O representante do Tribunal de Contas do ES, Guilherme, argumentou que, em sua opinião, a nulidade a que a lei se refere é do ato e não há de se falar em aumento de despesa, sugeriu estudar quais são os atos que geram o aumento de despesa e quais não geram, isso ajudaria muito os tribunais em suas auditorias.

Um representante sugeriu que o coordenador reabra os subgrupos para colher opiniões de outros atores envolvidos como: Tribunais de Contas, CGU e outras instituições para que possamos ter outras opiniões e conhecermos os critérios adotados pela maioria dos Estados.

O representante do TCDF, Valdick, sugeriu partir da literalidade da lei para definirmos o entendimento do artigo 21 da LRF, pois em sua opinião não haverá consenso nesse tema.

O coordenador do GTREL deu como encaminhamento reabertura do subgrupo para aprofundamos os estudos com a participação de outros órgão envolvidos no tema.

## **5) Apresentação do trabalho de mapeamento dos demonstrativos fiscais e de propostas de alterações dos demonstrativos fiscais do MDF**

A analista da CCONF/STN iniciou as discussões apresentando o trabalho de mapeamento que será objeto de consulta pública e propostas de alterações dos demonstrativos fiscais para o exercício de 2015.

A representante explicou que ideia da Consulta Pública surgiu como forma de ampliar os debates e informou que até março de 2014 alguns demonstrativos terão que ser entregues ao SERPRO e que para isso a Consulta Pública ficará disponível até Fevereiro de 2014.

A representante da CCONF/STN, Claudia, explicou que a consulta pública é a ferramenta que disponibilizará, via internet, as alterações sugeridas pela STN para coleta de opiniões. A representante afirmou que o envio das sugestões deverá ocorrer via e-mail, e essas sugestões enviadas também serão disponibilizadas na página do Tesouro.

