

**PROTOCOLO Nº:** 742908/19  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE UNIÃO DA VITÓRIA  
**INTERESSADO:** HILTON SANTIN ROVEDA  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 162/20

Consulta. Fundação municipal. Sujeição aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Limite de despesa com pessoal. Reflexos no índice de pessoal do poder a que são vinculadas. Resposta à consulta.

Trata-se consulta formulada pelo Município de União da Vitória, representado pelo Sr. Prefeito Hilton Santin Roveda, em que questiona sobre a possibilidade de exclusão de Fundação Municipal existente para fins de ensino do cálculo da folha de pagamento, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, nos seguintes termos:

*“o Município de União da Vitória objetiva com a presente consulta, tomar conhecimento da possibilidade e legalidade em eventual possibilidade de se proceder a exclusão do cálculo de folha de pagamento, com vistas a reduzir o índice de despesa com pessoal, eventual Fundação Municipal existente com fins de ensino”.*

Em atenção ao Despacho nº 1515/19- GCIZL (peça nº 07), o consulente juntou documentação complementar, de modo que as respostas ofertadas pelo órgão de assessoria local fizeram remissão ao dispositivo legal previsto no art. 169 da Constituição Federal, e o parecer jurídico respondeu ao questionamento, complementando sua argumentação inicial no sentido de que *“se existentes quaisquer fundações públicas de ensino criadas através de lei, com recursos financeiros complementados pelo Município, para uma possível desvinculação municipal, é através de lei e interesse da administração (gestão) sendo que estes possuem competência para decidir através de descumprimento perante o ordenador das despesas (Prefeito), este deve se respeitar o art. 212 da CF, que obriga o Município investir o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.*

Mediante o Despacho nº 1557/19 (peça nº 14), a consulta foi recebida, e seguiram os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que relacionou os precedentes que mais se aproximam da matéria (Informação nº 149/19, peça nº 16).

Remetidos os autos à Coordenadoria de Gestão Municipal, a unidade encaminhou o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que

registrou o potencial impacto da resposta ofertada em procedimentos, sistemas ou fiscalizações desta Corte (Despacho nº 47/20, peça nº 18).

Restituído o feito à CGM, foi providenciado o Parecer nº 987/20 (peça nº 19), em que a unidade técnica discorreu que passar uma atividade assumida pelo município - e portanto, pública - para outra pessoa jurídica, ainda mantida pelo mesmo ente federativo, com seus mesmíssimos recursos, é uma forma evidente de terceirização de mão-de-obra. Concluiu, nessa perspectiva, que a despesa com pessoal de Fundação Municipal com receita e despesa prevista em lei orçamentária, deve ser contabilizada como "Outras Despesas de Pessoal", nos termos do §1º do art. 18 da Lei Complementar 101/2000 compondo, portanto, o índice de despesa com pessoal do município.

É o breve relatório.

Pelo que foi possível compreender da indagação do consulente, a questão que se apresenta à deliberação neste expediente de consulta se refere à possibilidade de exclusão de Fundação Municipal existente para fins de ensino do cálculo da folha de pagamento, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, para uma possível desvinculação municipal, por meio de lei e interesse da administração.

Subsumindo-se a dúvida do consulente à regra prevista no *caput* do artigo 169 da Constituição Federal, que estabelece normas de contenção financeira endereçada aos entes estatais para suas respectivas despesas com pessoal ativo e inativo, de modo que a plena aplicabilidade do preceito constitucional encontra-se veiculada pela Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê, no que tange à definição e ao limite das despesas com pessoal no âmbito municipal, a vedação quanto à previsão genérica de gastos com pessoal e a obrigatoriedade de observância legal dos entes destacados quanto à destinação de tais gastos e seus limites, nos moldes das projeções previstas pela Constituição Federal, insertas no artigo 169, § 1º, I e II<sup>1</sup>.

Nesse propósito, a Constituição Federal enumera os princípios e as regras básicas condicionantes do orçamento e a legislação infraconstitucional submete o processo orçamentário e a realização da despesa a uma série de limites

---

<sup>1</sup> 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.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

(...)

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

e vedações, de modo a possibilitar o exercício de um controle rígido sobre a execução da despesa, que se replica no âmbito das despesas de pessoal.

Para tanto, tratando o objeto da consulta acerca da possibilidade de desvinculação de Instituição de Ensino Superior Pública, mantida por Fundação Municipal, com recursos financeiros complementados pelo Município, visando reduzir índice de despesas com pessoal, necessária se faz algumas considerações acerca da abrangência do regramento fiscal aos municípios e a administração indireta, que está especificado na própria LRF, em seu art. 1º, § 3º, I, que assim estabelece:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no [Capítulo II do Título VI da Constituição](#).

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios**.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios, estão compreendidos:**

a) o **Poder Executivo**, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, **fundações** e empresas estatais dependentes;

(sem grifos no original)

Assim, com vistas a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a Lei Complementar 101/2000 foi editada para disciplinar os artigos 163 a 169 da Constituição Federal, sendo dirigida aos Entes Políticos (União, Estados-membros, Distrito Federal, e Municípios); aos três Poderes que exercem as funções Executiva Legislativa e Judiciária; aos os Órgãos da Administração Direta e Indireta (Autarquia, Fundações, Fundos); a todas as Estatais controladas e dependentes (assim entendidas as que recebem, do órgão Político a que estão vinculadas, recursos financeiros para o custeio); ao Ministério Público; aos Tribunais de Contas (da União, dos Estados e dos Municípios – onde houver).

Por seu turno, com o objetivo de melhor gerir serviços públicos, os entes estatais se valem da descentralização administrativa, transferindo determinadas atribuições a pessoas jurídicas criadas por lei, vindo isso a constituir a Administração indireta ou descentralizada, a exemplo das autarquias, das fundações, das empresas públicas e das sociedades de economia mista.

Com relação ao conceito de Fundação, assim ensina a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>:

“Pode-se definir a fundação instituída pelo Poder Público como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado, por lei, ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de autoadministração e mediante controle da Administração Pública, nos limites da lei”

Destarte, uma fundação que recebe verbas do Poder Executivo Municipal integra a Administração Pública Indireta, devendo observar os princípios gerais de responsabilidade de gestão e submete-se aos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa esteira, releva destacar o conceito de Receita Corrente Líquida, com previsão no art. 2º, IV, da LRF, tendo em vista que é sobre referido montante que deverá incidir o percentual que limita o gasto com pessoal do respectivo ente da federação, por força do disposto no art. 1º, § 3º, I da LRF.

Dito isso, a receita corrente líquida abrange parte das receitas orçamentárias arrecadadas pelo Município, ou seja, por todas as entidades da administração direta, indireta, fundos e demais órgãos. E, para fins de apuração dos limites estabelecidos na LRF, todos os Poderes/Órgãos que integram o Orçamento têm como referência o total da Receita Corrente Líquida do Município. Em outras palavras, não se apura, por exemplo, o limite de despesa com pessoal de eventual Fundação em relação à receita “líquida” por ela arrecadada, mas a despesa total com pessoal de todos os órgãos integrantes do Poder Executivo em relação à RCL do Município.

A IN 56/2011<sup>3</sup> desta Corte, por seu turno, fixa metodologia detalhada sobre a forma de cálculo da receita corrente líquida e despesas de pessoal pelos Municípios paranaenses.

Nessa toada, uma vez compreendidos o alcance dos termos “município” e “receita corrente líquida” previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode-se inferir que o percentual estabelecido como limite máximo nos gastos com pessoal se refere a todos os órgãos e poderes do respectivo ente municipal, abrangendo a administração pública direta e indireta.

Fixadas tais premissas, passa-se a análise dos artigos 18 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, vejamos:

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella Direito administrativo. - 29.ed. Rev., atual. e ampl. - Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 541.

<sup>3</sup> Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/instrucao-normativa-n-56-de-2-de-junho-de-2011/237417/area/249>

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".

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

Art. 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).**

**Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:**

(...)

**III - na esfera municipal:**

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

**b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.**

(...)

§ 5º Para os fins previstos no [art. 168 da Constituição](#), a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

(sem grifos no original)

Expostos os contornos normativos acerca do tema, observa-se que a Receita Corrente Líquida será calculada de forma consolidada por ente da federação, compreendendo nesse conceito a União, Estados e Município, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos e poderes, conforme limites globais e individuais definidos nos artigos 18 a 20 da LRF.

Vislumbra-se, ainda, que a LRF se restringe a dois tipos de limite: o global, por nível de governo (teto) e o setorial, por Poder estatal (subteto). Enquanto um todo, o Executivo Municipal pode despender com pessoal, no máximo, 54% da receita corrente líquida (art. 20, III, "b"); cessando aqui a eficácia da norma geral; depois, para cada pessoa jurídica do Poder Executivo, a repartição daquele percentual é matéria que compete à legislação local.

Dessa forma, os limites para a despesa de pessoal e dívida consolidada abarcam todo o Poder estatal, isto é, sob o comando de norma geral, não há limites específicos, próprios, para autarquias, fundações e estatais

dependentes, das quais a despesa de pessoal e a dívida adicionam-se às mesmas variáveis da Administração direta do respectivo Poder e, só depois disso, aplicam-se os limites requeridos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nessa ordem de ideias, os artigos citados traçam diretrizes relativas à definição e aos parâmetros das despesas com pessoal, competindo ao gestor público respeitar o limite máximo de gastos. Ou seja o cálculo da RCL considera a somatória das receitas do ente da federação, de forma consolidada, enquanto que o cálculo das despesas com pessoal leva em conta o caráter individualizado de cada órgão, poder ou entidade da administração direta ou indireta, compreendendo o limite de 60% do total de despesa com pessoal do Município, na forma de 54% para o Poder Executivo (incluindo administração direta e indireta) e 6% para o Poder Legislativo.

Nesse diapasão, a lógica subjacente aos critérios normativos é evidente, no sentido de que os gastos com pessoal de cada Ente da Federação são apurados por Poder, de modo que o percentual das despesas realizadas com recursos humanos pelo Executivo, por exemplo, tem por base também os gastos com pessoal das fundações municipais a ele vinculadas.

A par disso, parece-nos que descaberia – nesse contexto normativo – a possibilidade de **exclusão da folha de pagamento de fundação municipal**, visando reduzir o índice de despesas com pessoal, visto que os gastos realizados com recursos humanos pelas autarquias e fundações municipais, independentemente da sua autonomia administrativa e financeira, **refletem diretamente no índice de pessoal do poder executivo municipal a que são vinculadas**.

Nesse sentido, colacionam-se ementas de decisões proferidas em processos de consultas com temática semelhantes em outros Tribunais de Contas:

**TCE/MT. RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 33/2010<sup>4</sup>:**

Ementa: PREFEITURA MUNICIPAL DE RONDONÓPOLIS. CONSULTA. RECEITA. RCL. APURAÇÃO. RECEITA CONSOLIDADA POR ENTE DA FEDERAÇÃO.

**A Receita Corrente Líquida - RCL** será calculada de forma consolidada por ente da federação, compreendidos nesse conceito a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada **Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal** do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

**DESPESA. LIMITE. O limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para o ente Municipal, abrange o gasto com pessoal de todo o Município, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.** DESPESA COM PESSOAL. PERIODICIDADE E FORMA DA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES. A verificação do cumprimento dos limites dos

4

Disponível em:  
<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00017973/Resolucao%20de%20Consulta%20n%200033-2010.pdf>. Acesso em 07/08/2020, as 17h.

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

gastos com pessoal ocorrerá quadrimestralmente, por meio do Relatório de Gestão Fiscal, que conterá quadro demonstrativo da despesa total com pessoal, conforme dispõe os artigos 22 e 55, I, a, da Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF, o que não impede a verificação do cumprimento desses limites em outro momento, caso seja necessário.

(sem grifos no original)

TCM/BA. CONSULTA. T.P.B. Nº 5/2018<sup>5</sup>

**AUTARQUIAS MUNICIPAIS. GASTOS COM RECURSOS HUMANOS. REFLEXOS NO ÍNDICE DE PESSOAL DO PODER A QUE SÃO VINCULADAS. OBSERVÂNCIA AOS ARTIGOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** Nos termos dos artigos 18 e ss da Lei de Responsabilidade Fiscal, os **gastos com pessoal de cada Ente da Federação são apurados por Poder. De tal sorte, o índice das despesas realizadas com recursos humanos pelo Executivo, por exemplo, tem por base também os gastos com pessoal das autarquias municipais vinculadas a tal Poder**, independentemente da autonomia administrativa e financeira das mesmas.

(PROCESSO Nº 89510-18. PARECER Nº 00108-18. ORIGEM: SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE CORRENTINA-BAHIA)

(sem grifos no original)

De outro giro, verticalizando-se o exame do questionamento formulado, na linha do que sustentou o segmento técnico, se a atividade não é sujeita à terceirização, e mesmo assim a entidade extinguir o cargo/emprego, continuarão a compor a despesa total com pessoal, por força do art. 18, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acerca da extrapolação do limite de gastos com pessoal, o mencionado dispositivo da LRF prevê que 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”.

Finalmente, a partir dessas referências, por expressa disposição constitucional e legal, pode-se concluir que **as fundações públicas integram a Administração Pública indireta do Município e devem obediência às regras dos artigos 18, 19 e 20 da LRF, não havendo, desse modo, previsibilidade legal para desvincular o orçamento pertencente à Fundação Pública da prestação de contas do Município.**

Outrossim, ainda que a entidade consiga manter-se sem o aporte de recursos do Tesouro Municipal, deve-se aplicar os princípios da gestão fiscal responsável preceituados no § 1º, do art. 1º da LRF, inclusive no que se refere ao cômputo dos valores da receita própria na apuração da receita corrente líquida (RCL) do ente da Federação, e apuração da despesa com pessoal.

Portanto, os gastos realizados com recursos humanos pelas fundações municipais refletem diretamente no índice de pessoal do Poder a que são vinculadas, estando sujeitas às regras, limites e imposições da LRF, dentre outras,

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/89510-18.odt.pdf>. Acesso em 07/08/2020 Às 18h.

na inclusão das suas despesas com pessoal no limite de 54% previsto para o Executivo municipal.

Diante do exposto, e em atenção às referências legais e jurisprudenciais colacionadas nesse parecer, o Ministério Público de Contas conclui pela **resposta à consulta nos termos vinculados neste opinativo**.

Curitiba, 10 de agosto de 2020.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas