

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE MIGUEL CALMON / GABINETE
CONSELHEIRO RAIMUNDO MOREIRA**

PROCESSO Nº 03670e19

PARECER Nº 02310-19

T.P.B. Nº 84/2019

PAGAMENTO DE INCENTIVO (PRÊMIO) AOS SERVIDORES MUNICIPAIS QUE ATUAM NO PMAQ-AB. NATUREZA REMUNERATÓRIA DA PARCELA. CÔMPUTO COMO GASTOS COM PESSOAL DO ENTE.

As despesas realizadas para fins de pagamento de incentivo (prêmio) aos servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) devem ser computadas como gastos com pessoal do Ente, mesmo que os aludidos Programas sejam implementados com recursos de transferências federais. Isso porque a parcela em questão possui natureza remuneratória e os servidores integram o quadro de pessoal do Município. Além disso, somente no âmbito dos Programas referidos na Instrução nº 03/2018 deste Tribunal, os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de apuração do limite definido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Trata-se de Consulta formulada pelo Prefeito do **MUNICÍPIO DE MIGUEL CALMON**, Sr. José Ricardo Leal Requião, por intermédio da qual questiona-nos:

“1) Qual a natureza jurídica dos valores distribuídos aos servidores a título de prêmio dos programas PMAQ, Pqa-vs e Qualifar-SUS?”

2) Os referidos valores, repassados aos servidores a título de prêmio dos programas PMAQ, Pqa-vs e Qualifar-SUS, devem ser considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado da Bahia?” (documento 2)

O processo foi direcionado a esta Assessoria Jurídica, oportunidade em foi emitido Parecer no sentido de que:

“(…) as despesas realizadas para fins de pagamento de incentivo (prêmio) aos servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), no Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde (PQA-VS) ou no Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (QUALIFAR SUS), por exemplo, devem ser computadas como gastos com pessoal do Ente, mesmo que os aludidos Programas sejam implementados com recursos de transferências federais. Isso porque a parcela em questão possui natureza remuneratória e os servidores integram o quadro de pessoal do Município.

(…)

“(…) somente no âmbito dos Programas referidos na Instrução nº 03/2018 deste Tribunal, os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de apuração do limite definido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (documento 6; destaques no original)

Encaminhado para apreciação da Primeira Câmara deste Tribunal, foi sorteado Relator o Exmo. Conselheiro Raimundo Moreira. Após vista do feito, o Ministério Público de Contas opinou que:

“a) No que tange ao primeiro questionamento, essa Procuradoria de Contas filia-se ao entendimento exposto pela Assessoria Jurídica desta Corte de Contas, no sentido que o pagamento de incentivo (prêmio) aos servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB), no Programa de Qualificação das Ações de Vigilância em Saúde (PQA-VS) ou no Programa Nacional de Qualificação da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (QUALIFAR - SUS), devem ser computadas como gastos com pessoal do Ente, ainda que os programas sejam implementados com recursos de transferências federais;

b) Partindo do pressuposto da **ilegalidade da Instrução Normativa nº 03/2018**, além do gasto em espécie ter natureza remuneratória, deve ser computado integralmente no cálculo de despesa com pessoal, independentemente de se tratar dos programas: 1) Saúde da Família - SF; 2) Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF; 3) Saúde Bucal - SB; 4) Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar; 5) Assistência Social; e 6) Atenção Psicossocial.” (documento 11; destaques no original)

Instada a reexaminar a matéria, tendo em vista a juntada de Pedido de Reconsideração, esta Unidade Jurídica reiterou os termos do Parecer anterior (documento 15).

Após, o Consulente anexou sentença proferida pela Exma. Juíza Nadva Nascimento da Cruz da Vara do Trabalho de Jacobina, nos autos da Reclamação Trabalhista nº 0000828-36.2018.5.05.0281, reconhecendo a natureza indenizatória do prêmio pago aos

servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB).

O Ministério Público de Contas reiterou o posicionamento assumido anteriormente, “(...) no sentido de que a parcela em questão possui natureza remuneratória e, por via de consequência, **tais valores devem ser computados como gastos com pessoal do Ente**” (documento 18; destaques no original).

Em virtude de o Exmo. Conselheiro Raimundo Moreira ter assumido interinamente a Presidência da Primeira Câmara, o processo foi sorteado ao Exmo. Conselheiro Substituto Antônio Carlos, que “(...) diante do surgimento de fatos novos relevantes, e com fulcro no art. 493, do CPC (...)” (documento 22), determinou o retorno do feito a esta Assessoria Jurídica para novo pronunciamento.

Pois bem; com relação à natureza jurídica da parcela paga aos servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) a título de incentivo (prêmio), insta anotar que, na seara administrativa, é pacífico o entendimento de que a mesma é remuneratória (não indenizatória).

Sob a ótica do Direito Administrativo, o enquadramento da verba como remuneratória ou indenizatória depende da análise da finalidade da mesma. Ou seja, será indenizatória se o objetivo for compensar ou restituir os gastos realizados pelo servidor para executar o trabalho. É o caso, por exemplo, das diárias.

Conforme explicitado no Parecer nº 00603-19, anteriormente emitido:

“(...) o mencionado incentivo possui natureza remuneratória (não indenizatória), uma vez que o seu pagamento decorre da situação funcional dos servidores e não se enquadra no conceito de indenização. Nesse sentido, importante esclarecer que Fernanda Marinela, em “Direito Administrativo”, 12ª edição, Saraiva Educação, página 798, ensina que:

“As **indenizações** correspondem aos valores pagos ao servidor para compensar ou restituir gastos de que ele precisou dispor para executar o trabalho, sendo, portanto, nada mais que uma devolução dos valores gastos pelo agente no exercício de suas atribuições.” (destaques no original)” (documento 6; destaques no original)

Do mesmo modo, Hely Lopes Meirelles, em “Direito Administrativo”, 41ª edição, Malheiros Editores, página 600, ao discorrer sobre “Indenizações”, esclarece que:

“São previstas em lei e destinam-se a indenizar o servidor por gastos em razão da função. Seus valores podem ser fixados em lei ou em decreto, se aquela permitir. Tendo natureza jurídica indenizatória, não se incorporam à remuneração, não repercutem no cálculo dos benefícios previdenciários e não estão sujeitas ao imposto de renda. Normalmente, recebem as seguintes denominações: *ajuda de custo* – destina-se a compensar as despesas de instalação em nova sede de serviço, pressupondo mudança de domicílio em caráter permanente; *diárias* – indenizam as despesas com passagem e/ou estadia em razão de prestação de serviço em outra sede e em caráter eventual; *auxílio-transporte* – destina-se ao custeio total ou parcial das despesas realizadas pelo servidor com transporte coletivo nos deslocamentos de sua residência para o trabalho e vice-versa; *auxílio-moradia* – objetiva ressarcir, na forma prevista em lei, os custos do servidor público designado para exercer suas funções em outro local distinto do local do exercício habitual – e, assim, não se incorpora aos vencimentos.” (destaques no original)

A própria Constituição Federal, em seu artigo 39, § 4º, define “prêmio” como parcela remuneratória, vejamos:

“Art. 39. (...)”

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

(...)” (grifos adotados)

José dos Santos Carvalho Filho, em “Manual de Direito Administrativo”, 30ª edição, Editora Atlas, página 787, também explicita que:

“Dependendo do estatuto funcional, outras vantagens podem ser previstas, como é o caso de *abonos, prêmios, verbas de representação, parcelas compensatórias, direito pessoal* e outras da mesma natureza. Todas essas têm caráter remuneratório, ou seja, incluem-se entre os ganhos do servidor. Tais parcelas, conquanto indiquem vantagem pecuniária, não se confundem com aquelas que espelham natureza indenizatória, servindo para compensar gastos efetuados pelo servidor. Como exemplos, o auxílio-transporte, a ajuda de custo para mudança, o auxílio-alimentação, as diárias e outras vantagens similares. Como não constituem propriamente rendimentos, sobre elas não podem incidir o imposto de renda nem a contribuição previdenciária. O valor relativo a horas extraordinárias, porém, caracteriza-se como remuneratório e, por isso, sujeita-se à referida incidência tributária.” (destaques no original a adotados)

Assim sendo, esta Assessoria Jurídica reitera o posicionamento de que o incentivo (prêmio) adimplido, ainda que em parcela única, aos servidores municipais que atuam no

Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) possui natureza remuneratória e, como tal, deve ser considerado para fins de cômputo das despesas com pessoal.

No particular, o artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal preceitua que:

“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.

(...)” (destaques aditados)

Comentando o aludido dispositivo legal, Marcus Abraham, em “Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada, 2ª edição, Editora Forense, página 169, elucida que:

“Com a finalidade de estabelecer um padrão para análise comparativa entre as diversas espécies de despesas, e, principalmente, para definir quais despesas integram os cálculos para fins do *limite de comprometimento* da Receita Corrente Líquida (RCL) a que alude o art. 19, o ora analisado **art. 18** da LRF estabelece 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 de 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.” (destaques no original)

Nos termos do Parecer nº 00603-19, anteriormente emitido:

“Daí se infere que o cômputo do gasto total com pessoal inclui parcelas remuneratórias (exemplificadas no dispositivo legal acima reproduzido), previdenciárias e decorrentes de terceirização de mão de obra com a finalidade de substituição de servidores e empregados públicos, não abrangendo as despesas realizadas com adimplemento de verbas indenizatórias.

Nesse mesmo sentido, a Assessoria Jurídica deste Tribunal, nos autos do processo nº 08073-15, assim se manifestou:

“A possibilidade de retirada do cômputo das despesas com pessoal das indigitadas parcelas é plausível em caso de espécies **efetivamente** indenizatórias, tais como: ajuda de custo, diárias, auxílio-transporte, auxílio-moradia e auxílio-alimentação, desde que se adequem fielmente a duas características fundamentais: **caráter eventual e transitório da verba e contraprestação por despesas**

extraordinárias não abrangidas pela remuneração mensal e realizadas no interesse do serviço, requisitos estes não presentes nas verbas assinaladas pela defesa.” (destaques no original)

O Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2018, 8ª edição, páginas 498/522, também dispõe que:

“(…)

Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.

(…)

Não devem ser consideradas, no cálculo da despesa bruta 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.” (destaques no original)

Para corroborar o quanto aqui explicitado, vale trazer a lume o entendimento perfilhado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, nos autos do processo TC-1368/2014, que teve como Relator o Exmo. Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Confira-se:

“VALORES REPASSADOS AO MUNICÍPIO A TÍTULO DE INCENTIVO AOS SERVIDORES QUE EXERCEM ATIVIDADES RELACIONADAS AO PROGRAMA NACIONAL DE MELHORIA DO ACESSO E DA QUALIDADE DA ATENÇÃO BÁSICA DA SAÚDE, INTEGRAM O CONCEITO DE RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - VALORES SUJEITOS AO LIMITE DE “GASTOS COM PESSOAL” ESTABELECIDO NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - NECESSIDADE DE SE ENCAMINHAR, JUNTAMENTE COM O PROJETO DE LEI ATINENTE À DISTRIBUIÇÃO DESSES RECURSOS, O CORRESPONDENTE DEMONSTRATIVO DE IMPACTO FINANCEIRO, UMA VEZ QUE A CONCESSÃO DO REFERIDO INCENTIVO ACARRETA AUMENTO DE DESPESA.” (destaques no original e aditados)

Este Tribunal de Contas, por intermédio da DAM – Diretoria de Assistência aos Municípios, nos autos do processo nº 12151-15, também já se manifestou no sentido de que:

“(…) as premiações pagas aos servidores da saúde da Atenção Básica têm natureza remuneratória e que são computadas para o cálculo do índice de pessoal, devendo o Município, ao final de cada quadrimestre verificá-los para que não exceda os limites estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.” (destaques no original)” (documento 6; destaques no original)

Verdade que o artigo 457, § 2º, da CLT estipula que:

“Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.

(...)

§ 2º As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, prêmios e abonos não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário.

(...)” (grifos aditados)

Sucedendo que, na sistemática trabalhista, a definição da parcela como remuneratória ou indenizatória objetiva, principalmente, aferir se a mesma constitui, ou não, base de incidência de encargos trabalhistas e previdenciários, como se depreende da própria sentença exarada pela Justiça do Trabalho (documento 1 do Processo 18290e19 - anexo).

Além disso, a MM. Magistrada da Vara do Trabalho de Jacobina analisou o caso concreto apresentado, com todas as suas peculiaridades, o que não ocorre nos pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, que, por disposição regimental, são confeccionados sempre em tese, à luz da legislação geral, doutrina e jurisprudência, referentes à matéria.

Vale lembrar que, na casuística, diante do quadro fático e jurídico que envolve cada situação, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, também pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

De qualquer modo, mesmo que dissonante do entendimento deste Tribunal de Contas, as decisões judiciais transitadas em julgado devem ser cumpridas. Cabe ao Gestor observar, no caso em questão, a produção de efeitos apenas *inter partes*, ou seja, restrito àqueles que participaram da respectiva ação judicial.

Ademais, de acordo com o artigo 19, § 1º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF:

“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:

(...)

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

(...)

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

(...)"

Assim, os valores porventura auferidos por servidor, em virtude da prolação de decisão judicial, não serão computados no índice de despesas com pessoal.

Cumpra, ainda, chamar atenção, mais uma vez, para o fato de que a Instrução nº 03/2018 desta Corte de Contas, fixa, de forma taxativa (não exemplificativa), em quais Programas os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal, a saber:

- 1) Saúde da Família – SF;
- 2) Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF;
- 3) Saúde Bucal – SB;
- 4) Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar;
- 5) Assistência Social; e
- 6) Atenção Psicossocial.

Dizendo de outro modo, somente no âmbito dos Programas referidos na Instrução nº 03/2018 deste Tribunal, os gastos com pessoal custeados com recursos federais não serão considerados para fins de apuração do limite definido no artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica reitera o posicionamento anteriormente expandido, no sentido de que o incentivo (prêmio) pago aos servidores municipais que atuam no Programa Nacional de Melhoria do Acesso e da Qualidade da Atenção Básica (PMAQ-AB) possui natureza remuneratória e, como tal, deve ser computado como gastos com pessoal do Ente.

Contudo, ainda que dissonante do entendimento deste Tribunal de Contas, as decisões judiciais transitadas em julgado devem ser cumpridas. Cabe ao Gestor observar, no caso em questão, a produção de efeitos apenas *inter partes*, ou seja, restrito àqueles que participaram da respectiva ação judicial. Nos termos do artigo 19, § 1º, IV, da LRF, os valores porventura auferidos por servidor, em virtude da prolação de decisão judicial, não serão computados no índice de despesas com pessoal.

É o parecer.

Salvador, 22 de novembro de 2019.

Thayana Pires Bonfim
Assistente Jurídico