

# MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS

Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios

Válido a partir do exercício financeiro de 2017

7ª edição

## 04.01.02 CONCEITO

### 04.01.02.01 Despesa com Pessoal

A **despesa total com pessoal** compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com **ativos, inativos e pensionistas**<sup>339</sup> (**despesa bruta com pessoal**), **deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas)**, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.<sup>340</sup>

#### 1. Despesa Bruta com Pessoal

**O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício.** Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados

---

<sup>336</sup> LRF, art. 50, I, III e IV.

<sup>337</sup> Portaria MPS nº 916/2003.

<sup>338</sup> LRF, art. 20.

<sup>339</sup> LRF, art. 18.

<sup>340</sup> LRF, art. 19, § 1º.

## 2. Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, **empregada em atividade-fim da instituição** ou inerentes 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<sup>344</sup>. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000” “Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº

<sup>344</sup> LRF, art. 18, § 1º e Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2010, conforme recomendação do TCU por meio do Acórdão nº 283/2011.

101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.”<sup>345</sup>.

A LRF<sup>346</sup> não faz referência a toda terceirização, mas apenas àquela que se relaciona à substituição de servidor ou de empregado público. Assim, não são consideradas no bojo das despesas com pessoal as terceirizações que se destinem à execução indireta de atividades<sup>347</sup> que, simultaneamente:

- a) sejam acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade (atividades-meio), na forma de regulamento, tais como: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática – quando esta não for atividade-fim do órgão ou Entidade – copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações<sup>348</sup>;
- b) não sejam inerentes a categorias funcionais abrangidas por plano de cargos do quadro de pessoal do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário, ou seja, relativas a cargo ou categoria extintos, total ou parcialmente; e
- c) não caracterizem relação direta de emprego como, por exemplo, estagiários.

A **limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos** (atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas) são serviços públicos de saneamento básico<sup>349</sup> e, como tal, podem ser prestados pelos municípios:

- a) diretamente (atividade-fim), caso em que é cobrada, pelo poder público, taxa dos usuários, a qual tem como fato gerador a utilização efetiva ou potencial de serviços públicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição; ou
- b) indiretamente, sob o regime de concessão ou permissão, caso em que é cobrada tarifa.<sup>350</sup>

O regime de **prestação de serviço de limpeza urbana** deve ser definido pela legislação local<sup>351</sup>, atendidas as determinações constitucionais e legais. Se o regime de prestação de serviço for direto, as despesas com pessoal correspondentes deverão ser registradas nas linhas Pessoal Ativo ou Pessoal Inativo e Pensionistas, conforme o caso. Se o ente, indevidamente<sup>352</sup>, realizar contrato de prestação de serviços para substituir a execução direta, fica caracterizada a terceirização que substitui servidor ou empregado público e a despesa com pessoal deve ser

<sup>345</sup> Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2010.

<sup>346</sup> LRF, art. 18, §1º.

<sup>347</sup> Decreto nº 2.271, de 07/07/97, art. 1º.

<sup>348</sup> Zymler, Benjamin. Revista TCU nº 75 – fls. 37/56, “Contratação Indireta de Mão-de-Obra versus Terceirização”.

<sup>349</sup> CF, art. 21, XX e Lei nº 11.445/07, arts. 3º, I, c e 7º.

<sup>350</sup> CF, arts.30, V e 175; Lei nº 11.445/07, art 29, II; CTN, art. 119; STF, RE 89.876-RJ.

<sup>351</sup> CF, art.30, I e II.

<sup>352</sup> CF, arts.30, V e 175.

registrada na linha Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (§ 1º do art.18 da LRF). Se o regime de prestação de serviço for de concessão ou permissão, a concessionária ou permissionária arcará com as despesas com pessoal, que não integrarão a despesa com pessoal do ente.

A **prestação de serviço de limpeza urbana por entidade que não integre a administração pública do ente** dependerá de processo licitatório e de celebração de contrato, vedando-se a celebração de convênio, termo de parceria ou outro instrumento<sup>353</sup>. Além disso, a atividade de regulação, fiscalização e o acesso às informações sobre os serviços prestados não deverão ser prejudicados<sup>354</sup>.

As **despesas com empresas de consultoria** devem ser, em geral, classificadas no grupo de natureza da despesa “Outras Despesas Correntes”, no elemento de despesa “35 – Serviços de Consultorias”, portanto, não integrante das despesas com pessoal. No entanto, deve-se atentar para possíveis equívocos referentes à contratação de empresas de consultoria que embutem a contratação de pessoal que substitui servidor ou empregado público. Nestes casos, tal despesa deverá compor a despesa bruta com pessoal e ser regularmente registrada no elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização. Recomenda-se que os serviços de consultoria somente sejam contratados para execução de atividades que comprovadamente não possam ser desempenhadas por servidores ou empregados da administração pública, no âmbito do respectivo órgão ou entidade.

