



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 5849/07

CONSULTA formulada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba e pela Assembléia Legislativa, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF - Conhecimento. Resposta nos termos do Parecer emitido pelo MPJTCE desta Corte.

PARECER PN-TC - 19 /2007

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre Consulta formulada pela Procuradora-Geral de Justiça do Estado, Sr^a Janete Maria Ismael da Costa Macedo, e pelo Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, Sr^o Arthur Paredes Cunha Lima, acerca da composição da despesa com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para fins do art. 20 da LRF, deve-se incluir ou não:

1. A Contribuição Previdenciária devida pelos servidores, em razão da mesma ter natureza similar a retenção de Imposto de Renda devida pelos servidores; e
2. A Contribuição Patronal, criada e exigida dos Poderes e Órgãos posteriormente a edição da LRF, em favor da PBPPrev.

A presente consulta foi submetida à Consultoria Jurídica deste TCE, fls. 43/47, que, após análise da legislação pertinente, concluiu que:

1. Por força do disposto na alínea c, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal;*
2. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alínea a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Em 21/09/2007, o Conselheiro Presidente Arnóbio Alves Viana, determinou o encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral deste TCE, para fins de Parecer.

O MPJTCE, à fl. 48, emitiu parecer da lavra do ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, afirmando que as considerações apresentadas pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (CONJU), exaurem as questões formuladas na consulta.

Ao final, o Órgão Ministerial opinou pelo conhecimento da presente consulta e resposta nos seguintes termos:

1. **A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000.**
2. **A contribuição patronal e os encargos sociais não integram a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000.**

Em 24/09/2007, o Conselheiro Presidente Arnóbio Alves Viana determinou a formalização do presente processo, designando este relator da matéria.

VOTO DO RELATOR:

Considerando o esclarecedor e sempre preciso parecer emitido pela Consultoria Jurídica deste Tribunal (CONJU), a qual analisou detidamente os itens da presente consulta à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000);

52

Considerando também o brilhante parecer emitido pelo Órgão Ministerial, o qual ratificou os posicionamentos expostos pela Consultoria Jurídica que, de forma cabal, exaurem as questões formuladas na presente consulta;

Voto pelo conhecimento da presente consulta e resposta nos seguintes termos:

1. **A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).**
2. **A contribuição patronal não integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).**

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 5849/07, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/Pb), decidem, à maioria, na sessão plenária realizada nesta data, tomar conhecimento da consulta supra caracterizada e, no mérito, respondê-la nos seguintes termos:


1. **A contribuição previdenciária devida pelos servidores integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).**
2. **A contribuição patronal não integra a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 (LRF).**

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

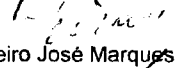
João Pessoa, 10 de setembro de 2007


Conselheiro Amóbio Alves Viana
Presidente


Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator


Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes



Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira


Conselheiro José Marques Mariz


Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho


Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Fui presente,


Ana Teresa Nóbrega
Procuradora Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

1/1

43.

DOCUMENTO Nº 15.911/07

PARECER Nº 1271/2007

ORIGEM: Procuradoria Geral de Justiça e Assembléia Legislativa

ASSUNTO: Consulta sobre a composição da despesa com pessoal

DOUTO RELATOR. EGRÉGIO TRIBUNAL PLENO

As sempre criteriosas observações, advindas da Consultoria Jurídica deste Tribunal (CONJU), subscritas pelo Auditor de Contas Públicas e Bacharel em Contabilidade e Direito, Dr. José Francisco Valério Neto, com objetividade e amparo na legislação pátria e jurisprudência desta Corte, exaurem as questões formuladas na consulta.

Sublinho, apenas, que o produto da arrecadação do **imposto** da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, pelo Estado, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem, pertence ao mesmo Estado e não tem, na origem, aplicação vinculada. A **contribuição** previdenciária devida pelos servidores, diferentemente, pertence ao regime de previdência social (geral ou próprio) e possui aplicação vinculada a benefícios previdenciários desde a produção normativa. São, pois, rendas distintas quanto a natureza (imposto / contribuição), propriedade (Estado / Regime de Previdência) e objeto de aplicação (não vinculada / vinculada), não sendo cabível tratamento semelhante entre uma e outra.

Ante o exposto, sugiro, no termos do pronunciamento da CONJU, enviar resposta ao consulente no sentido de que:

- 1) A **contribuição previdenciária devida pelos servidores integra** a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000.
- 2) A **contribuição patronal e os encargos sociais não integram** a despesa com pessoal de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei Complementar 101/2000.

João Pessoa (PB), 21 de setembro de 2007.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES

Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
CONSULORIA JURÍDICA

Parecer CJADM N° 004/2007

Documento de Consulta n° 15.911/07

Interessados: Janete Maria Ismael da Costa Macedo, Procuradora-Geral de Justiça e Arthur Paredes Cunha Lima, Presidente da Assembléia Legislativa.

Assunto: Consulta que o Ministério Público do Estado da Paraíba e a Assembléia Legislativa fazem sobre as parcelas que devem integrar a Despesa com Pessoal e Encargos para os fins do art. 20, LRF. (CF arts. 40, § 20 e 169; Lei 9.717/98 arts. 1º, II, III, VII e 2º; LRF arts. 2º, IV, c, 18 e 19, II, § 1º, VI a e b; Pareceres Normativos PN TC 77/2000 e PN TC 21/2002).

Senhor Conselheiro Presidente.

Janete Maria Ismael da Costa Macedo, Procuradora-Geral de Justiça e **Arthur Paredes Cunha Lima**, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, consultam sobre critérios adotados no tocante às parcelas pertinentes as contribuições dos servidores e da contribuição patronal na composição das Despesas com Pessoal e Encargos para os fins do art. 20, LRF, resumindo:

CONSIDERANDO, finalmente, que a aplicação dos princípios e limites da LRF não deve gerar ônus que comprometam as funções institucionais dos Poderes e Órgãos do Estado.

Consulta-se o Egrégio Plenário dessa Corte de Contas se nos gastos com pessoal e encargos de Poderes e Órgãos, para os fins do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Nacional n° 101, de 4 e maio de 2000, deve-se incluir ou não:

I – a Contribuição Previdenciária devida pelos servidores, em razão da mesma ter natureza similar à retenção de Imposto de Renda devida pelos servidores; e

II – a Contribuição Patronal, criada e exigida dos Poderes e órgãos posteriormente a edição da LRF, em favor da PBPrev.

De ordem o documento veio à CONJU para as considerações de praxe.

A consulta vem subscrita por autoridades competentes. Embora, a rigor, não preencha os requisitos exigidos no art. 3º, da RN – TC n° 02/05, posto ver-

sar sobre situação concreta, pertinente a matéria de fato ligada à necessidade, conveniência e oportunidade da prática de atos de gestão administrativa de competência das autoridades consulentes, a relevância da matéria de direito aventada e a sua repercussão no que diz respeito aos gastos gerais com pessoal face às exigências impostas pela LRF, cuidamos pertinente e necessária a sua apreciação por esta Corte de Contas.

É o relatório.

DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.

A Constituição Federal, dispondo sobre a instituição dos regimes próprios de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estabeleceu:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (EC nº 03/93, EC nº 20/98, EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005).

(...).

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

As regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social foram estabelecidas pela Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, donde se extrai:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrios financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...);

II – financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes;

III – as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes;

(...);

Da inteligência dos dispositivos evidenciados, de fácil exegese, deduz-

se:

A uma. O regime próprio de previdência deverá ser instituído pela unidade federativa (União, Estado, Distrito Federal e Município), afastada, por conseguinte, a probabilidade de instituição de RPPS por Poder (Executivo, Legislativo, Judiciário) ou por Ente Público, ainda que dotado de independência orgânica e autonomia administrativa (Ministério Público, Tribunal de Contas).

A duas. O regime próprio de previdência deverá ser financiado com **recursos provenientes da unidade da federação** (Obrigação Patronal, calculada sobre o valor da “folha de pagamento” e consignada no orçamento de cada Poder e Órgão) e das **contribuições dos servidores segurados obrigatórios** do RPPS.

DA DESPESA COM PESSOAL.

A Constituição Federal, cuidando dos gastos com pessoal nas unidades federativas, deixou ao legislador complementar a incumbência de estabelecer os limites para os gastos com pessoal nos diversos entes federativos, *verbis*:

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.

Referidos limites foram fixados e detalhados na Lei de Responsabilidade Fiscal nos moldes seguintes:

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:

(...);

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

(...).

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

(...);

VI – com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

As despesas com inativos, obviamente, são excluídas para verificação dos limites posto serem custeadas pelo orçamento de seguridade social composto pelas **contribuições arrecadadas dos segurados** (servidores civis e militares, ativos inativos e dos pensionistas) e pelas **contribuições do ente federativo** (obrigação patronal, alienação de bens direitos e ativos e superávit financeiro do fundo ou entidade gestora do RPPS).

Por força do disposto na alínea *c*, inciso IV, art. 2º, da LRF, *na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência.*

Ad argumentandum, no nosso sentir, o conceito de **receitas diretamente arrecadadas**, tratado na alínea “b”, do inciso VI, § 1º, do art. 19, deve ser entendido como o produto da contribuição compulsória do ente federativo que, na dicção do art. 2º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, com a redação emprestada pelo art. 10, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 não poderá ser inferior ao valor da contribuição do servidor ativo, nem superior ao dobro desta contribuição.

O fundo vinculado, por seu turno, deve ser admitido como o somatório das receitas compostas pela contribuição patronal e pelas contribuições dos ativos, inativos e pensionistas. É o que se extrai do inciso VII, do art. 1º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 que impõe: *o registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais, conforme diretrizes gerais*.

As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alíneas a e b, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas espécies remuneratórias descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

A matéria foi objeto de apreciação no Parecer Normativo PN TC nº 21/2002 (anexo 01) que, dando interpretação ao art. 29-A, § 1º, da CF, estabeleceu distinção entre “despesas com pessoal” e “despesas total com pessoal”.

É o que se lê do voto do relator, Conselheiro Gleryston Holanda de Lucena, *verbis*:

Manifesto-me: (a) – no sentido de que encargos sociais são obrigações que decorrem da folha de pagamento, mas não integram o seu montante; (b) – as disposições contidas no art. 29-A, § 1º, da CF, ao limitarem os seus gastos com folha de pagamento em 70% de sua receita, não prevêm a inclusão nela dos encargos sociais; (c) – enquanto as despesas com pessoal são aquelas próprias da folha de pagamento, despesas totais com pessoal abrangem tanto as despesas constantes da folha de pagamento quanto àquelas concernentes aos encargos sociais e contribuições recolhidas às entidades de previdência.

Relevante evidenciar, por interessar ao estudo, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Capítulo IV, Seção II, Subseção I) estabelece *definições* (art. 18) e *limites* (art. 19).

De forma genérica e abrangente (art. 18), **para os efeitos da Lei Complementar**, empresta **definição** a “despesa total com pessoal” como o *somatório dos gastos do ente da Federação* abrangendo ativos, ***inativos e os pensionistas*** (...) com quaisquer espécies remuneratórias (...), *bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência*.

Entretanto, de forma específica e **para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição**, na verificação do atendimento dos **limites** definidos no art. 19, dispôs que *não serão computadas as despesas (...) com inativos*.

Dessarte, esparcaria a lógica da razoabilidade a exclusão dos gastos com inativos sem a conseqüente exclusão da parcela dos encargos decorrentes da obrigação patronal, com tanto mais razão quando destinada à manutenção do Regime Próprio de Previdência Social.

Sobre a exclusão dos gastos com inativos da despesa total com pessoal, há precedente nesta Corte de Contas consubstanciado no Parecer Normativo PN TC nº 77/00 (**anexo 02**), da lavra do Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, valendo evidenciar o Parecer nº 1319/2000, emitido pelo Dr. André Carlo Torres Pontes, representante do Ministério Público Especial, que, de forma escorreita e irreprochável, exauriu a matéria.

47
J.

ISTO POSTO, e considerando que a resposta às indagações dos jurisdicionados (art. 1º, inciso IX, LOTCE), sem prejuízo de posteriores procedimentos de auditoria, não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto (art. 1º, § 2º *in fine* da LOTCE), opinamos pelo conhecimento da consulta, propondo seja respondida nos seguintes termos:

I. Por força do disposto na alínea *c*, inciso IV, art. 2º, da LRF, na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência social, deve ser deduzida da receita corrente líquida, posto se constituir em recurso de aplicação vinculada ao Regime Próprio de Previdência, inexistindo disposição expressa autorizando a sua exclusão dos gastos com pessoal.

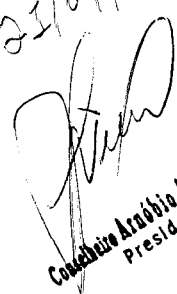
II. As exclusões autorizadas no art. 19, § 1º, inciso VI, alíneas *a* e *b*, da LRF, induzem ao convencimento de que o limite de gasto com pessoal deverá ter como base de cálculo a **folha de pagamento**, composta, exclusivamente, pelas **espécies remuneratórias** descritas na rubrica orçamentária **Vencimentos e Vantagens Fixas**.

Salvo compreensão de melhor sabença, é o que nos cumpre opinar com submissão à consideração superior.

João Pessoa, 17 de setembro de 2007.

ACP José Francisco VALÉRIO Neto
OAB 1446/PB – CRC 1045/PB.
Consultor Jurídico.
Matrícula 370.315-1

A Presidência da Corte
em 21/09/2007.


Conselheiro Aruário Alves Viana
Presidente