

RELATÓRIO PRÉVIO

PROCESSO Nº 0001882-0

ORIGEM: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

TIPO: CONSULTA INTERESSADO: BRUNO ARAÚJO

RELATOR: CONS. ROLDÃO JOAQUIM

I – OBJETO.

Tratam os autos de consulta formulada pelo presidente da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco (AL), deputado Bruno Araújo.

Com base no disposto no Regimento desta Casa, a parte é legítima e a presente consulta preenche todos os requisitos, inclusive quanto à anexação de parecer jurídico. Somos portanto pelo seu conhecimento

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) insere-se em um contexto mais amplo de redimensionamento do papel do Estado na economia. Nesse sentido não destoa das diversas medidas de ajuste fiscal de curto prazo já empreendidas. Representa, de fato, uma mudança estrutural do regime fiscal, introduzindo conceitos novos como o de responsabilidade e transparência e harmonizando diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas. Trata-se, nesse aspecto, de um verdadeiro *código de boa conduta nas finanças públicas*, aplicável aos três níveis de Governo e aos três Poderes. Seria, de fato, um “choque de moralidade” na gestão pública brasileira.

O tema em comento, pelas inovações que provoca e pelo ineditismo de muitas de suas medidas, por si só, já suscitaria acalorados debates. Soma-se a isso a dificuldade de apreensão do conteúdo e dos limites de muitos dos seus dispositivos.

Dessa forma nos foi endereçada a presente consulta, em que foram formuladas três indagações que procuraremos responder.

II – MÉRITO.

1) A primeira indagação que nos é trazida pelo presidente da Assembléia Legislativa é a seguinte:

“As despesas com pagamento de inativos devem ser excluídas dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 20 da lei complementar nº 101/2000, considerando que as mesmas serão efetuadas por Fundo específico, criado pela Lei Complementar Es-

tadual no 28/2000 e custeado pelos recursos referidos no art. 19, § 1º, VI da LRF?”

Em primeiro lugar, nos socorremos dos dispositivos da LRF, a saber:

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.”

A leitura atenta deste artigo mostra que a despesa total com inativos e pensionistas entra para o cálculo dos limites de gastos com pessoal, desde que custeada pelo Tesouro.

Essa é a regra geral.

Buscando adaptar-se às peculiaridades da legislação, em especial aos ditames da EC nº 20, a LRF incentiva a criação de Fundos específicos, objetivando desonerar o Tesouro dos gastos com inativos, conforme disciplina a própria lei:

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 aten-

dimensão 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) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) 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.

O primeiro ponto a ser discutido, é o exato sentido de “Fundos específicos”. O Estado de Pernambuco, mediante Lei Complementar no 28/00, instituiu o Sistema de Previdência Social dos Servidores do Estado de PE e a FUNAPE – Fundação de Aposentadorias e Pensões do Estado de Pernambuco – ao qual estão vinculados os seguintes Fundos:

- **FUNAPREV** – Fundo de aposentadoria e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco;
- A esse Fundo encontram-se vinculados todos os servidores ativos com mais de 5 anos para se aposentar. Para fins da lei do FUNAPE, esses servidores são chamados **elegíveis**.
- **FUNAFIN** – **Fundo Financeiro** de aposentadoria e pensões dos servidores do Estado de Pernambuco. Nesse Fundo participam todos aqueles considerados **inelegíveis** para o FUNAPREV, a saber:
 - Inativos ou reformados que já tenham ingressado na inatividade;
 - Pensionistas vinculados ao IPSEP;
 - Ativos que vierem a atender os requisitos necessários à aposentadoria, transferência ou inatividade ou reforma, transcorridos menos de 5 anos da instalação do FUNAFIN (maio/00);
 - E finalmente os futuros servidores que ingressarem no serviço público com mais de 50 anos – homens e mais de 45 – mulheres.

Ocorre que o artigo 96 da lei nº 28/00, incisos I, II e III, determina que ao FUNAFIN, até a instalação do FUNAPREV, ficarão provisoriamente vinculados os segurados elegíveis e todas as contribuições previstas na Lei do FUNAPE.

Voltando à LRF, vejamos o entendimento do art. 19, IV, a, b, c, para discutirmos quais as despesas com inativos que não devem ser computadas para os limites de despesa com pessoal.

Em primeiro lugar, temos a contribuição dos segurados. Resta claro que apenas os gastos de inativos e pensionistas custeados com recursos provenientes, **provisoriamente**, das atuais contribuições dos segurados deverão ser excluídas do montante de despesas de pessoal.

O segundo componente a ser excluído do cálculo é a compensação financeira de que trata o art. 201, § 9º, da Constituição Federal, que dispõe, *in verbis*:

Art. 201 – A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

(...)

§ 9º – Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

Conforme se vê, a Constituição, na reforma da Previdência, contempla a compensação dos sistemas para o equilíbrio e cálculo da aposentadoria dos segurados. Também não há de se falar no cômputo desses valores para fins de limite de gastos com pessoal.

Com relação a esses dois primeiros itens, é importante afirmar que a lei foi diligente, pois ao passo que os tirou do cálculo da despesa também o fez em relação ao cálculo da Receita Corrente Líquida. É o que diz o seguinte dispositivo:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV – receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

Nesse aspecto, não há mais nada a discutir.

Remanesce o terceiro ponto, onde o fundamental é o conceito de “receita diretamente arrecada por Fundo”. Trata-se de recursos provenientes de aluguéis, alienações de bens do seu patrimônio, rendimentos de aplicações financeiras, entre outros; advindas do próprio patrimônio do Fundo.

Já vimos que o artigo 96 da Lei Complementar 28/00, incisos I, II e III, determina que ao FUNAFIN, até a instalação do FUNAPREV, ficarão provisoriamente vinculados os segurados elegíveis e todas as contribuições previstas na Lei FUNAPE.

Sabe-se que tal determinação decorre do fato de que o fundo, onde será processado o pagamento dos atuais inativos e pensionistas, não se encontra devidamente capitalizado para custear todos os seus gastos. Assim, o Tesouro Estadual continuará obrigado a desviar recursos de seu orçamento, **que poderiam ser aplicados em outras despesas**, para financiar os pagamentos de inativos. Não nos cabe, no presente, alongarmos acerca do debate sobre a instituição do sistema de previdência do Estado, dado sua característica peculiar, merecedora de um estudo mais aprofundado e parecer por parte desta Corte de Contas.

Conclui-se, assim, que a ressalva constante na LRF relativa à exclusão dos cálculos das despesas de pessoal com pagamentos de inativos e pensionistas, refere-se apenas quando não é necessária a transferência de recursos do Tesouro para financiamento de tais despesas.

Portanto, a parcela da despesa com inativos e pensionistas, provisoriamente custeada com recursos provenientes do Tesouro Estadual, deve ser considerada como despesas de pessoal, portanto submetidas aos limites estabelecidos na LRF.

Ressalte-se que a transferência de recursos do Tesouro Estadual ao Fundo Específico só se dará enquanto este não estiver capitalizado suficientemente para fazer frente a suas despesas.

2) A Segunda demanda trazida a esta Corte de Contas se coloca nos seguintes termos:

“As despesas efetuadas com pagamento de empresa prestadora de mão-de-obra (terceirização) para manutenção e limpeza, enquadra-se no § 1º, do art. 18 da lei complementar?”

Na verdade o que se quer é a perfeita intelecção do art. 18, § 1º da LRF, a saber:

“art. 18 – Para os efeitos dessa lei complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com 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 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.”

Quais são os limites e possibilidades da presente regra?. Qual o seu verdadeiro significado?. O que se entende por “substituição de mão-de-obra”?. É sabido que a LRF revoga a Lei Camata II e estabelece novos parâmetros para despesas com pessoal. Se esses parâmetros forem ultrapassados, os Entes Federais terão dois exercícios para promover o ajuste. É o que diz o art. 70 da LRF:

“art. 70 – O Poder ou Órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação da lei complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 de

verá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50%aa (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23”

Caso esses limites sejam extrapolados, o Ente terá que envidar esforços e seguir os ditames estabelecidos no art. 169 da CF, a saber:

“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.

§ 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, do Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º – Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I – redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II – exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º – Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.”

No nosso entendimento, o § 1º do art. 18 da LRF busca evitar que ocorra a migração de servidores outrora ocupantes de cargo ou emprego público, que fo-

ram desligados mediante as regras de ajuste e posteriormente contratados sob a forma de terceirização de mão-de-obra. Caso isso ocorra, o Ente continuará computando tais gastos nos gastos de pessoal, posto que passarão a ser contabilizados como “outra despesas de pessoal.”

Assim, trata-se de uma regra prudencial que visa evitar que sejam burlados, através do instituto da terceirização de mão-de-obra, os limites de pessoal estabelecidos.

Portanto, os serviços terceirizados de manutenção e limpeza, até a edição da lei, **não devem entrar nos limites de pessoal estabelecidos no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Os contratos de terceirização de mão-de-obra, após a edição da Lei Complementar 101/2000, **desde que resultem de substituição de servidores e empregados públicos** devem ser computados como despesas de pessoal na rubrica “outras despesas de pessoal”.

Por fim, resta lembrar que as despesas de terceirização já existentes estão submetidas a um limite estabelecido pela própria lei, a saber:

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

3) A **terceira indagação** feita a esta Corte pela Assembléia Legislativa se coloca nos seguintes termos:

“O art. 71 da Lei Complementar nº 101/2001 permite o crescimento das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos, em até 10% da Receita Corrente Líquida, até o término do terceiro exercício financeiro à entrada em vigor da LRF, tomando-se por base a despesa verificada no exercício imediatamente anterior. Do exposto, indago: esse crescimento poderá se dar em um único exercício?”

A questão refere-se aos limites de pessoal estabelecidos na lei. São vários limites envolvidos. O primeiro deles e mais geral é aquele constante nos artigos 19 e 20 que assim estabelece:

“Art. 19 – Para 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: (omissis)

II – Na esfera estadual: a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado.”

A LRF mantém os conceitos e princípios básicos da “Lei Camata II”, muito embora avance no sentido de estabelecer limites a serem observados por cada Poder, em cada Ente da federação, que tomarão por base a Receita Corrente Líquida.

Assim, o primeiro limite a ser respeitado é o estabelecido nos artigos acima, ou seja, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas. Caso esse limite não seja alcançado (e as regras de rateio entre TCs e AI estão estabelecidas na própria lei) então os Entes ficarão submetidos a uma regra transitória que estabelece sublimite a ser seguido até o ano de 2003. É isso que estabelece o art. 71 da Lei:

“art. 71 – Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta lei complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e Órgãos referidos no art 20 não ultrapassará, em percentual da Receita Corrente Líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20” grifo nosso).

Portanto estamos falando de um sublimite e de caráter transitório. Logo, até o final de 2003, entrará em vigor este limite transitório se os valores gastos com pessoal estiverem abaixo dos limites es-

¹ Uma novidade da lei refere-se à criação dessa nova rubrica de pessoal.

tabelecidos no art. 20.

Para entender a regra:

Trata-se de uma regra de escalonamento. Suponha que o Ente apresente um percentual de despesas de pessoal de 1% da receita corrente líquida em 1999. Os valores a serem gastos nos exercícios seguintes serão:

ANO	% des/RCL	PERCENTUAL
2000	% 1999 + 10%	1,1 %
2001	% 2000 + 10%	1,21 %
2002	% 2001 + 10%	1,33 %
2003	% 2002 + 10%	1,46 %

Assim, se o percentual verificado for inferior ao limite estabelecido no art. 20 da lei, até dezembro de 2000 o limite a ser respeitado será o percentual do gasto verificado em 1999, acrescido de 10%. O sublimite no ano de 2001 será o percentual gasto em 2000 acrescido de 10%; o limite de 2002 será o de 2001 mais 10%; o de 2003 será o de 2002 adicionado a 10%. Os valores são cumulativos.

Há aqueles que advogam a tese de que esse acréscimo de 10% deve ser aplicado uma só vez em relação aos gastos de 1999 e valendo até 2003. Esse não é nosso entendimento, ademais, nos socorremos dos dizeres do art. 72:

Art 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Percebam que quando a lei estabeleceu a regra transitória para as despesas de terceiros, o fez explicitamente, fixando como referência o exercício de 1999 que corresponde ao exercício imediatamente anterior à entrada em vigor da LRF.

Mas não é apenas isso.

Além desses dois limites (do art. 20 e do art. 71) temos o chamado “**limite prudencial**”, que é aquele estabelecido no art. 22, parágrafo único, a saber:

“A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 e será realizada ao final de cada quadri-

mestre.

Parágrafo único. Se a despesa com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder o Órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I – Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II – Criação de cargo, emprego ou função;

III – Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV – Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V – Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na Lei das Diretrizes orçamentárias;

Assim, mesmo estando aquém do limite do artigo 20 e se submetendo ao sublimite, transitório de despesas de pessoal até 2003, o Ente ainda assim deve respeitar o limite do artigo 22, ou seja, não poderá tomar nenhuma medida elencada no parágrafo único deste artigo, como provimento de cargo público, alteração na estrutura de carreira desde que importe em aumento de despesa, entre outras.

Conforme vemos, trata-se de um escalonamento de limites. Não podemos, *per se*, nos restringir a apenas um limite quando são várias as restrições envolvidas.

A interpretação do artigo 71 parece claro no sentido de evitar que aqueles que estejam gastando um percentual muito inferior ao limite fixado elevem suas despesas até o limite da LRF.

Assim, se o Ente está aquém dos limites estabelecidos no art. 20, obedecerá a esse sublimite até dezembro de 2003 e ainda aquele limite prudencial que se dá quando a despesa de pessoal alcança 95% do limite do artigo 20. Logo esse sublimite (art. 71) pode

ser alcançado em qualquer exercício, porém não poderá ser ultrapassado até 2003, desde, é claro, não ultrapasse em momento algum o limite geral (art. 20), nem o limite prudencial (art. Art 22, § 1º).

III – VOTO.

Opino que o consulente seja respondido nos seguintes termos:

- 1 – As despesas com pagamento de inativos devem ser excluídas dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 20 da Lei Complementar no 101/2000, considerando que as mesmas serão efetuadas por Fundo específico, criado pela Lei Complementar Estadual nº 28/2000 e custeado pelos recursos referidos no art. 19, § 1º, VI da LRF?**

Conclui-se que a ressalva constante na LRF relativa à exclusão dos cálculos das despesa de pessoal com pagamentos de inativos e pensionistas, refere-se apenas quando não é necessária a transferência de recursos do Tesouro para financiamento de tais despesas.

A parcela da despesa com inativos e pensionistas, provisoriamente, custeada com recursos provenientes do Tesouro Estadual deve ser considerada como despesas de pessoal, portanto submetida aos limites estabelecidos na LRF.

Ressalte-se que a transferência de recursos do Tesouro Estadual ao Fundo Específico só se dará enquanto este não estiver capitalizado suficiente para fazer frente a suas despesas.

- 2 – “As despesas efetuadas com pagamento de empresa prestadora de mão-de-obra (terceirização) para manutenção e limpeza, enquadra-se no § 1º, do art. 18 da lei complementar?”**

Os serviços terceirizados de manutenção e limpeza, até a edição da lei, **não devem entrar nos limites de pessoal estabelecidos no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Os contratos de terceirização de mão-de-obra, após a edição da Lei Complementar 101/2000, **desde que resultem de substituição de servidores e empregados públicos** devem ser computados como despesas de pessoal na rubrica “outras despesas de pessoal”.

3 – “O art. 71 da Lei Complementar nº 101/2001 permite o crescimento das despesas com pessoal dos Poderes e Órgãos, em até 10% da Receita Corrente Líquida, até o término do terceiro exercício financeiro à entrada em vigor da LRF, tomando-se por base a despesa verificada no exercício imediatamente anterior. Do exposto, indago: esse crescimento poderá se dar em um único exercício?”

Se o Ente está aquém dos limites estabelecidos no art. 20, obedecerá ao sublimite do art. 71 até dezembro de 2003. Esse sublimite corresponde a um acréscimo, em percentual da Receita Corrente Líquida, da despesa verificada no exercício imediatamente ante-

rior, acrescida de até 10%. O Ente deve também respeitar o chamado “limite prudencial” que se dá quando a despesa de pessoal alcança 95% do limite do artigo 20 (art. 22, § 1º).

Esse acréscimo de 10% vale para cada exercício individualmente (até 2003), sempre em relação ao exercício imediatamente anterior. Porém, sua implementação sempre será adstrita aos demais limites estabelecidos no artigo 20 e 22, § 1º.

É o relatório

Recife, 13 de junho de 2000

MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA
Auditor – GAU9