



PROCESSO Nº : 206172/2012
INTERESSADO : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO DOMINGOS NETO

AUTOS DIGITAIS

PARECER Nº 5414/2012

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de consulta subscrita pelo Deputado Romualdo Júnior, Presidente Interino da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, às fls. 02/03, questionando se a concretização/implementação de decisão judicial transitada em julgado, onde determinou o cômputo de reajustes e diferenças salariais provenientes de conversão de cruzeiros reais em URV's, subsumi aos limites previstos no art. 20, inciso II, a, da LC 101/2000, nos seguintes termos:

“A Administração Pública Estadual foi condenada em ação judicial, já transitada em julgado, ao cumprimento das seguintes obrigações: a) de fazer - devendo proceder de imediato ao reajuste na remuneração e/ou proventos dos seus servidores/aposentados à época da conversão da URV para Real, o percentual de 11,98%; b) de pagar – a pagar as diferenças pretéritas com a incorporação do percentual acima, que deve incidir sobre quaisquer verbas percebidas no período, inclusive 13º salário, férias, gratificações e demais vantagens que compõem a remuneração/proventos, acrescidos de juros de mora de 6% a.a. a partir da



citação e de correção monetária pelo INPC do atraso a partir do termo inicial.

(...)

Posta a questão, quando do cumprimento das obrigações acima, sempre se levando em conta o que dispõe o art. 18 e seguintes da LC 101/2000 – Limite de Despesas com Pessoal, indagamos:

a) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de fazer – reajuste na remuneração dos servidores – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesas com pessoal, estabelecido no art. 20,II, “a”, da LC 101/2000?

b) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de fazer – reajuste na remuneração dos aposentados/pensionistas – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesas com pessoal, estabelecido no art. 20,II, “a”, da LC 101/2000?

c) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de pagar – as diferenças pretéritas da remuneração dos servidores – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesa com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC 101/2000?

d) as despesas decorrentes do cumprimento da obrigação de pagar – as diferenças pretéritas dos proventos e pensões – devem ser levadas em conta no cômputo do limite de despesa com pessoal, estabelecido no art. 20, II, “a”, da LC 101/2000?”

02. Os expertos da Consultoria Técnica emitiram parecer opinando pelo conhecimento e, por conseguinte, apresentaram-se respostas e ementa sobre o tema.

03. É o sucinto relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – Do juízo de admissibilidade

04. A consulta consiste no mecanismo (decorrente da função consultiva das Cortes de Contas) posto à disposição dos jurisdicionados legalmente legitimados (art. 233 do Regimento Interno), por meio do qual o respectivo Tribunal de Contas responde a



dúvida quanto à interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernentes à matéria de sua competência.

05. Para tanto, é imprescindível, além da legitimação do consulente, que seja formulada a consulta em tese, apresentando-a através de quesitos objetivos. Somente quando for constatado relevante interesse público, devidamente motivado, é que o Tribunal de Contas poderá conhecer de consulta em caso concreto, oportunidade na qual a resposta será, sempre, em tese (ex vi do art. 48 e parágrafo único, da LC nº 269/2007).

06. Cuida-se, assim, de um procedimento de extrema importância, sobretudo porque a decisão tomada por maioria de votos do Tribunal Pleno, em sede de consulta, tem força normativa, constituindo prejulgamento de tese, de modo a vincular a apreciação dos demais feitos sobre a mesma matéria (conforme estabelece o art. 50 do diploma legal referido).

07. No caso vertente, entendo que estão preenchidos todos os requisitos de admissibilidade da consulta (os quais integram o próprio conceito acima mencionado), visto que proposta por autoridade legitimada, sobre matéria afeta a competência desta Corte de Contas e, não obstante advinda de um caso concreto, o objeto central (tema a ser debatido) está impregnado de relevante interesse público devidamente motivado.

08. Nesse contexto, tenho que a consulta merece ser conhecida, razão pela qual compete ao Conselheiro Relator apresentar proposta de resolução com a resposta para deliberação do plenário, consoante determina o artigo 236, parágrafo único, do Regimento.



II.2 – Do Mérito

09. Para alcançar uma resposta segura sobre o assunto aqui debatido, importante registrar que na Teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legiferante

10. Por isso que administrar é função subjacente à de legislar, extraído do princípio da legalidade. Em outras palavras, só se legitima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei.

11. Importando tal premissa para o caso em análise, chega-se a simples ilação de que a administração pública só poderá fazer ou se abster de fazer quando permitido e autorizado por lei.

12. Nessa toada, passo a analisar a subsunção do caso em epígrafe ao disposto na lei regente, o que faço para auxiliar na diretriz normativa que advirá para guiar situações análogas que poderão ser objeto de questionamento nesta Corte.

13. É de se registrar, inicialmente, para o fim de responder às indagações realizadas pelo Consulente, que compartilhamos do cauteloso e didático estudo apresentado pela Consultoria Técnica.

14. Consoante a legislação pátria, 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.

15. Essa concepção visa impedir despesas maiores do que as disponibilidades orçamentárias e a quebra do equilíbrio fiscal, daí as sanções para os casos de desobediência. Cumpre-se, assim, o desiderato do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição da República.

16. Logo, observada a ressalva estampada no inciso IV, do § 1º, do art. 19 da LRF, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais deverão ser incluídas no limite do respectivo Poder ou Órgão responsável pelo cumprimento da obrigação.

17. Dessa forma, as despesas com diferenças de URV, mesmo que advindas de sentenças judiciais, somente poderão ser deduzidas do montante de despesas com pessoal (Despesa Bruta de Pessoal) na parte em que representar fatos geradores anteriores ao período de apuração do limite de gastos com pessoal, que corresponde aos últimos 12 meses à data de aferição do limite.

18. Não pende dúvida, portanto, após proceder a uma interpretação sistemática do que dispõe os artigos 18, caput e 19, § 1º e § 2º, ambos da LRF, que devem ser consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LC 101/2000, as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) nos pagamentos de remunerações de servidores ativos, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, reconhecidas judicialmente.

19. No que tange as despesas futuras decorrentes do reconhecimento judicial, respaldado nos mesmos fundamentos supra, forçoso adotar conclusão linearmente idêntica, qual seja, de que devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20



da Lei de Responsabilidade Fiscal.

20. De outro lado, acaso as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, sejam custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), deverão ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas, segundo previsão legal insculpida no artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF. Ademais, tal como asseverado no parecer técnico, esse foi o entendimento firmado no prejudgado advindo da Resolução de Consulta 15/2012, emanado por esta Corte de Contas.¹

21. Por fim, se as despesas decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em proventos e pensões vierem a ser suportadas por recursos do tesouro, devem ser adotados os entendimentos já sufragados nos parágrafos acima, de modo a considerá-las para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LC 101/2000, adotando-se, quanto à possíveis deduções, os entendimentos retro expostos.

22. Sugere-se, desse modo, consoante sufragado pela Consultoria Técnica, a seguinte ementa:

1 RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 15/2012 EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SINOP. CONSULTA DESPESA. PESSOAL. SALÁRIO FAMÍLIA. INCLUSÃO NA DESPESA BRUTA COM PESSOAL. DEDUÇÃO DO VALOR DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS CUSTEADOS COM RECURSOS VINCULADOS AO RPPS. POSSIBILIDADE.

- a) As despesas decorrentes dos gastos com benefícios previdenciários, entre eles o salário-família, devidos aos servidores públicos ativos e inativos compõem a despesa total com pessoal, mesmo quando custeadas por RPPS, nos termos dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) As despesas com o custeio de benefícios previdenciários arcadas pelo RPPS com seus recursos vinculados devem ser deduzidas do montante da despesa total com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF.
- c) Classificam-se como recursos vinculados os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, contribuições patronais e demais receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS para a finalidade previdenciária, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.



Resolução de Consulta nº __/2012. Despesa. Pessoal. Limites de despesas com pessoal - LRF. Sentenças judiciais. Conversão incorreta de cruzeiros reais em URV's.

- a) as despesas com pessoal ativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) em pagamentos de remunerações, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, reconhecidas por sentenças judiciais, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando os fatos geradores das despesas tenham ocorrido a mais de 12 meses da data de apuração do limite, desde que tenham sido anteriormente consideradas, conforme previsão do art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;
- b) as despesas com pessoal ativo decorrentes de concessão de reajustes de remunerações de servidores (incorporações), originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais para URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas como despesas com pessoal e consideradas para efeito de aferição dos limites previstos nos artigos 19 e 20 da LRF, tendo em vista incorporarem-se à remuneração dos servidores de forma permanente e contínua, não se aplicando ao caso a dedução prevista no art. 19, § 1º, inciso IV, da LRF;
- c) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, devem ser computadas para a determinação dos limites de gastos com pessoal definidos na LRF, podendo ser deduzidas do montante da despesa bruta com pessoal quando custeadas por recursos previdenciários vinculados (RPPS), desde que tenham sido inicialmente consideradas, nos termos do artigo 19, § 1º, inciso VI, da LRF;
- d) as despesas com pessoal inativo decorrentes de diferenças pretéritas (passivos) e concessão de reajustes em benefícios previdenciários, originadas de perdas na conversão de cruzeiros reais em URV, mesmo que reconhecidas judicialmente, quando custeadas com recursos do tesouro, devem ser computadas como despesas com pessoal, adotando-se, quanto à possíveis deduções, os entendimentos já delineados nas alíneas “a” e “b”, respectivamente, para as diferenças pretéritas e para a concessão de reajustes.



III – CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** conclui:

a) pelo **conhecimento** do presente feito, tendo em vista o atendimento dos pressupostos de admissibilidade elencados no Regimento Interno desta Corte de Contas;

b) no **mérito**, pela resposta à consulta nos termos apresentados pela Consultoria Técnica.

É o parecer.

Cuiabá-MT, 18 de dezembro de 2012.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador Geral de Contas