


ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO	TC 000081/2008
ORIGEM	Tribunal de Contas do Estado de Sergipe
ESPÉCIE	Consulta
INTERESSADO	Cícero Veiga da Rocha
AUDITOR	Parecer nº 066/021/2008
PROCURADOR	Parecer nº 012/2008 – João Augusto Bandeira de Mello
RELATOR	Cons. Antonio Manoel de Carvalho Dantas

DECISÃO TC- 16779 PLENO

EMENTA: CONSULTA. ADMISSIBILIDADE. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE. REMUNERAÇÃO, SUBSÍDIO E PROVENTOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. RECEITA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS – ARTS. 157, I, E 158, I, DA CF. DESPESA COM PESSOAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

Para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal de despesas com pessoal, o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a remuneração, subsídio e proventos dos servidores públicos Estaduais e Municipais não deverá ser considerado no cômputo da receita corrente líquida e nem no somatório da despesa total com pessoal dos Poderes e Órgãos Públicos.

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Processo TC – 000081/2008.

RELATÓRIO

O Diretor Geral do Tribunal de Contas de Sergipe, no uso de suas atribuições, propôs a presente Consulta, após a oitiva da Coordenadoria Jurídica, para apreciação do Plenário sobre a possibilidade de exclusão dos valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga a servidores públicos, para fins de cálculo das Despesas Totais com Pessoal, nos seguintes termos:



ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

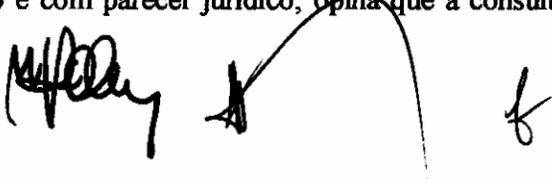
“Face a necessidade de cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), especialmente, os limites para despesa total com pessoal, fixados nos artigos 19 e 20, Tribunais de Contas de várias unidades da Federação têm baixado normas regulamentares, dentre as quais, as que excluem os valores do IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA (IRPF), retidos de seus servidores públicos estaduais e municipais, a exemplo dos Tribunais de Contas dos Estados de Rio Grande do Sul, Goiás, Rondônia, Espírito Santo, Pará, Paraíba, Maranhão, Paraná, Roraima e Rio Grande do Norte, que já regulamentaram a matéria e estão praticando a exclusão, inclusive, a nível do EXECUTIVO ESTADUAL, como é o caso dos Estados do Rio Grande do Sul, Goiás e Paraná.”

Consta nos autos o parecer da Coordenadoria Jurídica, fls. 92 a 97, concluindo pela admissibilidade da consulta e, no mérito, baseando-se nos artigos 157, I e 158, I, da Constituição Federal, e no exame dos conceitos de Despesa Pública e Receita Pública, até mesmo extraídos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo acolhimento da consulta, no sentido do reconhecimento da referida tese.

A Corregedoria Geral juntou aos autos cópia da ata da 43ª Sessão Plenária do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, de 23 de dezembro de 2004, em que consta o registro do pronunciamento técnico emitido no documento Protocolo nº 2004/12167-4, da lavra do então Diretor Técnico Antônio Dantas, versando sobre o tema trazido nesta consulta, o qual foi acolhido pelos membros desta Corte de Contas naquela sessão.

Encaminhado à Auditoria para emissão de parecer, esta, considerando que os valores do IRPF não constituem despesa do Poder Público, já que são contabilizados como “Receita Tributária”, entende que tais valores não integram o conceito de despesas com pessoal, dado o caráter financeiro da Lei de Responsabilidade Fiscal, concluindo pelo acolhimento da presente consulta.

O Ministério Público Especial, preliminarmente analisando os requisitos de admissibilidade, em termos de legitimidade do consulente e da forma do questionamento, que faz menção ao caso em abstrato e com parecer jurídico, *opina* que a consulta suscitada merece ser conhecida e respondida.





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

Quanto ao mérito, de imediato deve ser asseverado o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal é norma de cunho eminentemente financeiro (art. 1º). Isto quer dizer que não se fala de contabilidade ou orçamento, mas sim diretamente de limitação ou não de recursos em expressão monetária, para fazer face às despesas de pessoal.

Nessa vertente interpretativa, a Lei Magna Federal (arts. 157, I e 158, I) garante que o Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores públicos estaduais e municipais é, respectivamente, Receita Estadual ou Municipal, então não há dispêndio efetivo, diminuição do patrimônio público, com o pagamento de tal parcela.

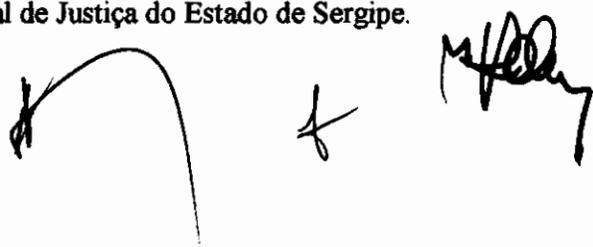
No momento em que é pago o salário-bruto ao servidor, incontinenti é retido o valor correspondente ao imposto de renda na fonte, e também de forma imediata tal recurso retorna ao erário estadual ou municipal, não se falando em dispêndio efetivo ou em despesa financeira propriamente dita, pois tudo se passa no campo meramente contábil ou escritural. Como a responsabilidade fiscal é uma responsabilidade financeira, não há como onerar, em termos de limite, algo que é neutro em relação ao patrimônio financeiro do ente federativo.

Conclui, então, o douto Procurador-Geral que merece acolhida a tese descrita na exordial de que o Imposto de Renda Retido na Fonte relativo à remuneração e subsídios dos servidores públicos estaduais e municipais não deve ser incluído nem no somatório da despesa total com pessoal, nem na composição da receita corrente líquida, por se tratar de matéria neutra, não representando decréscimo ou acréscimo efetivo no patrimônio financeiro do respectivo ente federativo.

É o relatório.

VOTO DO CONSELHEIRO – PROCESSO TC 000081/2008

A matéria trazida pelo Diretor-Geral deste Tribunal, Senhor Cícero Veiga da Rocha, sobre o registro do imposto de renda retido na fonte dos servidores para fins de cálculo de apuração do limite da despesa de pessoal, já foi discutida pelos atuais membros deste Colegiado na Sessão do Pleno do dia 23 de dezembro de 2004, após consultas formuladas pela Presidência do Tribunal de Justiça e pela Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Sergipe.





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

Naquela ocasião, o Plenário aprovou o pronunciamento técnico emitido pela Diretoria Técnica, à época existente, com o seguinte entendimento: *“nos conceitos de Despesa com Pessoal e de Receita Corrente Líquida – RCL, não devem ser considerados os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, concernentes aos servidores públicos estatutários do estado e municípios, para os fins específicos da aplicação dos limites para gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal”*.

Desta feita, o questionamento argüido pela Diretoria-Geral está sendo processado nos termos do art. 48 da Lei Complementar Estadual nº 04/1990, com a ouvida da Auditoria deste Tribunal e do Ministério Público Especial.

“Art. 48. As decisões em processo de consulta terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto.

Parágrafo único. Os processos de consulta terão tramitação regulamentada no Regimento Interno do Tribunal.”

Desde a sua vigência, a Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF vem sendo objeto de muitas discussões no âmbito do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas de todo o país. A LRF trouxe inovações para as normas de finanças públicas, até mesmo pelas inspirações econômicas que desencadearam o seu nascimento.

Um dos principais pontos de divergência ainda existente na LRF é, com referência à despesa de pessoal dos Poderes e Órgãos Públicos, quanto a sua fórmula de registro dos limites, dentre os quais está a não computação do imposto de renda retido na fonte (IRRF) dos servidores públicos.

O art. 18 da LRF assim conceitua a despesa com pessoal como sendo *“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,*





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.” (grifos nossos)

O princípio geral da LRF encontra-se transcrito em seu art. 1º, § 1º, quando diz que “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*”

Pergunta-se: Será que efetivamente houve um dispêndio financeiro do Estado quando este pagou ao servidor público a sua remuneração e desta, automaticamente, subtraiu a quantia pertinente ao imposto de renda?

Apesar do imposto de renda ser um tributo de competência da União, o imposto de renda retido na fonte dos rendimentos e dos proventos dos servidores públicos, por força da repartição tributária contida no inciso I do art. 157 e no inciso I do art. 158 da Constituição Federal, pertence aos Estados e Municípios.

O Professor Lino Martins da Silva, in Contabilidade Governamental – Um Enfoque Administrativo, conceitua Despesa Pública como sendo “*todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos*”.

Outro enfoque do conceito de despesa pública se constata no “Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins”, de Osvaldo Maldonado Sanches, transcrito nos pareceres do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, trazidos aos autos com a inicial:

“**DESPESA PÚBLICA** – Em sentido geral, é a soma dos gastos ou inversões de recursos (aplicações em numerário) pelo Estado com vistas ao atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do setor





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

Em sua acepção contábil e financeira, a despesa pública é a aplicação de recursos pecuniários na realização de gastos EFETIVOS (aqueles que geram decréscimo no patrimônio público, como por exemplo, os gastos com custeios) ou por MUTAÇÃO PATRIMONIAL (aqueles que têm efeito permutativo, pela entrada de um bem ou valor patrimonial como, por exemplo, na compra de equipamentos ou imóveis)(p.82)

DESPESAS EFETIVAS – Expressão contábil que se aplica ao tipo de despesa em que, diferentemente das DESPESAS POR MUTAÇÃO PATRIMONIAL, ocorrem decréscimos no patrimônio da entidade ou nível de governo (apenas reduções nas contas de Ativo). Esse tipo de despesa é característico das Despesas Correntes (remuneração de servidores, passagens e transporte de bens, materiais de consumo, serviços de terceiros, etc) (p.84).”

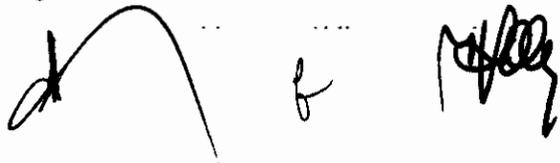
Não existe dispêndio para o Estado de uma parcela que é obrigatoriamente retirada do servidor, a título de tributo, e com a qual o próprio Estado fica. Existe, sim, uma mutação de ordem financeira, merecendo, apenas, formalização de escrituração contábil.

Existem, na subdivisão da classificação da despesa pública, aquela despesa de caráter efetivo e a de mutações patrimoniais. A primeira é responsável pelo decréscimo patrimonial do Estado, enquanto que a segunda é decorrente de mutações, e em nada diminuem o patrimônio do Estado, como é o caso a do imposto de renda retido do servidor.

Diversos Tribunais de Contas do Brasil vêm excluindo da despesa com pessoal o imposto retido na fonte do servidor público, existindo no Supremo Tribunal Federal Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3889-RO, esta autuada no dia 26/04/2007, sem, até a presente data, ter sido firmado posicionamento contrário às teses defendidas por diversos Tribunais, não obstante ter havido pedido de liminar. Vale ressaltar que inúmeros órgãos institucionais pediram para participar do julgamento.

Desta forma, e considerando integralmente os pareceres da digna Auditoria e do douto representante do Ministério Público Especial, respondo a Consulta nos seguintes termos:

Para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal de despesas com pessoal, o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF,





ESTADO DE SERGIPE
TRIBUNAL DE CONTAS

PROCESSO TC- 000081/2008

DECISÃO TC **16779** PLENO

Municipais, sob a jurisdição deste Tribunal, não deverá ser considerado no cômputo da receita corrente líquida e nem no somatório da despesa total com pessoal dos Poderes e Órgãos Públicos.

Isto posto e

Considerando a legitimidade do consulente para formular consulta, consoante estabelece o art. 147 do Regimento Interno;

Considerando o parecer da digna Auditoria;

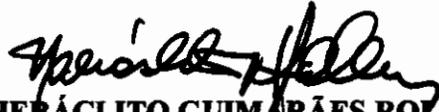
Considerando o pronunciamento do Procurador-Geral do Ministério Público Especial, Dr. JOÃO AUGUSTO BANDEIRA DE MELLO;

Considerando o inteiro teor do voto do Conselheiro Relator Corregedor-Geral;

DECIDE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE, em Sessão Plenária realizada no dia 28 de fevereiro de 2008, por unanimidade de votos, responder à consulta em apreço, no sentido de acolher o entendimento de que, para fins de cálculo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal de despesas com pessoal, o valor correspondente ao Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, incidente sobre a remuneração, subsídios e proventos dos servidores públicos Estaduais e Municipais, sob a jurisdição deste Tribunal, não deverá ser considerado no cômputo da receita corrente líquida e nem no somatório da despesa total com pessoal dos Poderes e Órgãos Públicos

Sala das Sessões do **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE**,
em Aracaju,

28 FEV 2008


Conselheiro HERÁCLITO GUIMARÃES ROLLEMBERG

Presidente


Conselheiro ANTONIO MANOEL DE CARVALHO DANTAS

Corregedor-Geral

Fui Presente:


PROCURADOR-GERAL