



NOTA TÉCNICA N.º 20

Brasília, 26 de junho de 2001.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A AMORTIZAÇÃO E O PARCELAMENTO DE DÉBITOS DOS ESTADOS, DO DISTRITO FEDERAL E DOS MUNICÍPIOS COM O INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tem sido objeto de questionamentos a situação da amortização e do parcelamento de débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, se esses acordos configuram dívida pública consolidada ou fundada, submetida a limite constitucional, ou operação de crédito vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal- LRF (Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000)

2. A dívida de entes Federados com o INSS, relativa a contribuições sociais não está contida no conceito de dívida pública consolidada ou fundada, submetida a limite constitucional, e nem pode ser considerada operação de crédito vedada pela LRF, pois trata-se de despesa com pessoal, submetida a outras exigências e limites como se verá adiante.

3. As obrigações devidas ao INSS pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão das contribuições sociais, estão inseridas no conceito de despesa total com pessoal, para fins dos limites dos arts. 19 e 20 da LRF e não no Capítulo VII dessa Lei, que trata “Da Dívida e do Endividamento”.

4. Tratam-se de componentes da despesa total com pessoal em razão do conceito estabelecido no art. 18 da LRF, quando se refere expressamente às contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. Vejamos:

*“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.***

Grifamos.

5. Com efeito, a “despesa total com pessoal”, na qual estão computadas as contribuições sociais devidas ao INSS conforme mencionado, está submetida aos limites dos arts. 19 e 20 da LRF e não ao limite da “dívida pública consolidada ou fundada” constante no Capítulo VII dessa Lei. Vejamos o teor dos citados dispositivos.

*“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:

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:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do

art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do caput serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.”

6. Assim, a Administração deve sopesar acerca do comprometimento do limite da despesa total com pessoal no ato da decisão política de contratar agentes públicos, que, por consequência, estará se obrigando às contribuições sociais, devidas ao regime próprio de previdência social ou ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, conforme o caso.

7. A LRF prevê vários mecanismos para coibir o excesso do limite da despesa total com pessoal, bem como municiar os órgãos de controle para cobrar o atendimento de tais normas, como estabelecem os arts. 21 a 23 e 59.

8. O comprometimento desse limite não é óbice ao parcelamento ou a amortização de débitos junto ao INSS, pois tal débito resulta de dívida acumulada mês a mês em regime de competência, como determina o inciso II do art. 50 da LRF. Trata-se de dívida pretérita que já deve estar lançada na contabilidade e sua postergação é apenas forma de pagamento dessas obrigações acumuladas. Do contrário se chegaria ao absurdo, como se verá adiante, de não se fazer o parcelamento ou amortização dessa dívida em razão do limite da despesa total com pessoal e ter retido todo o Fundo de Participação dos Estados – FPE ou o

Fundo de Participação dos Municípios – FPM por essa mesma dívida, como permite a Constituição da República no parágrafo único do art. 160.

9. Em suma, o pagamento das contribuições sociais pretéritas, em virtude da celebração de acordos de amortização ou parcelamento, deve ser apropriado, para fins de enquadramento nos limites da “despesa total com pessoal” estabelecidos pela LRF, na competência a que se referem essas contribuições, vez que se tratam de obrigações em atraso que devem ser contabilizadas em regime de competência.

10. De outro lado, a dívida do ente Federativo oriunda de contribuições sociais não está contida no conceito de “dívida pública consolidada ou fundada” e nem na definição de “operação de crédito”, constantes no art. 29 da LRF. Não configura, também, as “operações de créditos” vedadas pelo art. 35 dessa mesma lei.

11. Os conceitos citados constam no art. 29 da LRF, que transcrevemos:

“Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

*I - **dívida pública consolidada ou fundada**: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, **assumidas em virtude de leis**, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;*

...

*III - **operação de crédito**: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens*

e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

...

§ 1º **Equipara-se a operação de crédito** a assunção, o reconhecimento ou a **confissão de dívidas** pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

...”

Grifo nosso.

12. Não está contida no conceito de “dívida pública consolidada ou fundada” porque não se trata de uma obrigação financeira assumida em virtude de leis. Entenda-se essa assunção como ato político em que o ente da Federação, mediante **leis de sua competência**, assume uma determinada obrigação, o que não se confunde com a obrigação tributária de efetuar contribuições sociais ao INSS.

13. Tais contribuições decorrem do vínculo jurídico entre a Administração e o agente público, sobre a qual incide uma norma de **caráter nacional** (porque obriga a todos, inclusive as entidades da Administração de qualquer esfera), a Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991. Logo, essa obrigação não é assumida pelo ente Federativo em razão de leis – **entenda-se leis de sua competência**, mas em razão da obrigação tributária, cuja hipótese de incidência prevista em Lei Nacional foi efetivada, perfazendo-se o fato gerador de tal contribuição.

14. Dessa forma a incidência da contribuição social devida ao INSS não se configura uma obrigação financeira assumida em razão de lei do ente Federativo. Não é por causa de uma lei estadual, distrital ou municipal que ocorre a incidência da contribuição social ao RGPS, mas em razão de uma lei nacional como demonstrado. Essa obrigação financeira (operação de crédito) assumida em razão de lei, só pode ser compreendida como um ato legislativo da respectiva

unidade da Federação configurador de uma decisão política de assunção dessa obrigação. É um ato voluntário, no sentido de que o ente pode ou não editá-lo. É uma faculdade do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

15. Ademais, a dívida pública é uma obrigação futura em razão do ingresso de um bem, recurso monetário ou bem financiado, do qual a Administração não dispunha, ou pela assunção de obrigação nova. Diferentemente, a contribuição social é uma obrigação tributária presente, devida por regime de competência (art. 50, inciso II, da LRF), ou seja, que incide mês a mês, conforme a prestação do serviço do agente público à Administração. Apenas, eventualmente, pode-se acumular, não pela sua natureza, mas pela desídia do gestor público em não efetuar o recolhimento no prazo devido.

16. Poder-se-ia argumentar que a dívida oriunda de contribuições devidas ao INSS e parcelada ou incluída em amortização configura “operação de crédito” constante no inciso III do art. 29 ou é a esta equiparada pelo § 1º do mesmo artigo, estando inserida no conceito de “dívida pública consolidada ou fundada” e sujeita ao limite do art. 30 da LRF ou vedada pela art. 37 dessa mesma norma. Mas, essas interpretações não se coadunam com a natureza das dívidas em questão como se verá.

17. O dispositivo constante no inciso III do art. 29 transcrito acima deixa bem clara a definição da operação de crédito para a LRF, sendo que o débito dos entes Federados concernente às contribuições sociais, não se enquadra em nenhuma das hipóteses aventadas, vez que estas se referem especificamente àqueles casos em que a Administração obtém disponibilidade financeira em face de um compromisso financeiro futuro ou adquire bens com o pagamento financiado. Em regra, a Administração passa a dispor de um bem, inclusive recurso monetário, do qual não dispunha, em razão de um compromisso presente para cumprimento da obrigação em data futura, parcelada ou não.

18. Já a dívida originada do não recolhimento de contribuição social devida ao INSS não se trata de compromisso financeiro assumido pelo ente como forma de ingresso de receita ou aquisição de bem em face de compromisso futuro. Pelo contrário é consequência de uma obrigação legal decorrente de uma relação trabalho, conforme demonstrado acima.

19. Também não pode ser equiparada à “operação de crédito” pelo fato de haver a necessidade de se confessar os débitos previdenciários para incluí-los em parcelamento ou amortização. Essa confissão é apenas uma etapa do procedimento pelo qual se formaliza o pedido e concessão do parcelamento ou da amortização. Trata-se apenas do reconhecimento da incidência da norma tributária à relação de trabalho existente e do valor da respectiva exação. A obrigação independe desse reconhecimento, porque pode e deve ser liquidada e cobrada pela Fazenda Pública (o INSS) independente do assentimento do sujeito passivo, no caso o ente Federado.

20. Demais disso, é possível a cobrança do crédito tributário relativo às contribuições sociais devidas ao INSS sem a concordância do sujeito passivo, podendo-se inclusive reter o repasse das transferências constitucionais relativas ao FPE ou FPM, desde que a dívida esteja lançada e seja exigível, nos termos do parágrafo único do art. 160 da Constituição da República Federativa do Brasil. É possível, também, o parcelamento ou a amortização sem a confissão de dívida naqueles casos em que esta esteja definitivamente lançada, ou seja, quando não haja recursos administrativo ou judicial com efeito suspensivo sobre referido crédito.

21. Por essas razões o parcelamento ou amortização das citadas dívidas não configura a “operação de crédito” do inciso III do art. 29 e nem pode ser a esta equiparada pelo § 1º desse dispositivo e pelo art. 35, todos da LRF, não estando vedados ou sujeitos aos limites dessa norma.

22. Interpretação diversa, levaria ao absurdo de o ente Federativo não poder parcelar ou amortizar seus débitos previdenciários com o INSS em razão do limite do art. 30 da LRF e poder ter bloqueado todo o FPE ou FPM em razão dessa mesma dívida, como permite o parágrafo único do art. 160 da Carta Magna.

23. Ensina o Mestre Carlos Maximiliano, em seu *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, editora Forense, 16ª edição, página 166: “179- Deve o Direito ser interpretado inteligentemente: não de modo que a ordem legal envolva um absurdo, prescreva inconveniências, vá ter a conclusões inconsistentes ou impossíveis.”

24. Em face do exposto entendemos que a dívida oriunda de contribuições sociais devidas ao INSS não está incluída no conceito de “dívida pública consolidada ou fundada”, nem na definição de “operação de crédito” ou equiparada a esta, não estando sujeita aos limites e vedações aplicáveis pela LRF às dívidas públicas consolidadas ou fundadas e às operações de crédito. Está contida na definição da “despesa total de pessoal” e sujeita unicamente aos limites previstos nos arts. 19 e 20 dessa LRF.

À consideração do Coordenador-Geral.

Cléber José Rocha
Coordenador de Acompanhamento Legal

Brasília, 26 de junho de 2001.

De acordo com a Nota Técnica nº 20/01.

2. À consideração do Sr. Diretor do Departamento.

Hélio Pinto Ribeiro de Carvalho Júnior

Coordenador-Geral de Fiscalização
e Acompanhamento Legal

De acordo.

2. À consideração do Sr. Secretário de Previdência Social.

Delúbio Gomes Pereira Silva

Departamento dos Regimes de
Previdência no Serviço Público

De acordo.

Vinícius Carvalho Pinheiro

Secretário de Previdência
Social