

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno – 11/11/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

CONSULTA Nº 1.076.896

Procedência: Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi

Consulente: Darcília Ferreira de Souza Oliveira

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Senhora Darcília Ferreira de Souza Oliveira, superintendente do Instituto de Previdência e Assistência Social de Itacarambi, em que expressa a dúvida que se segue:

- Qual a base de cálculo do PASEP das Autarquias Gestoras de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e esta contribuição deve ser suportada pelos recursos da Taxa de Administração ou com Recursos Previdenciários?

Na sessão do Tribunal Pleno ocorrida no dia 30/09/20, a presente consulta foi admitida e, no mérito, o relator, conselheiro Wanderley Ávila, propôs respondê-la nos seguintes termos:

- 1) A base de cálculo da Contribuição para o PIS/PASEP, devida pelas Autarquias Gestoras de Previdência Social, é composta pelo valor mensal das receitas correntes arrecadadas e das transferências correntes e de capital recebidas, deduzidas as transferências a outras entidades públicas. Integram a base de cálculo as receitas de contribuição dos segurados ativos, inativos e pensionistas; contribuição patronal para o RPPS; contribuição patronal em regime de débitos e parcelamentos – RPPS; rendimentos de aplicações financeiras;
- 2) A Contribuição ao PIS/PASEP destina-se à formação do patrimônio do servidor e não à administração do regime de previdência. Assim, não deve ser custeada com recursos da Taxa de Administração, os quais se destinam, exclusivamente, ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da Unidade Gestora do RPPS, nos termos do art. 15 da Portaria MPS 402/2008.

O conselheiro Sebastião Helvecio acompanhou o voto condutor e, em seguida, pedi vista dos autos para melhor avaliar o processo.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme relatado, na sessão de 30/09/20, o relator entendeu, quanto à primeira indagação, que a base de cálculo da contribuição para o PIS/PASEP devida pelas unidades gestoras de regime próprio de previdência social (RPPS) é composta pelo valor mensal das receitas correntes e das transferências correntes, deduzidas as transferências a outras entidades públicas, incluindo-se as contribuições dos segurados, a contribuição patronal e os rendimentos de aplicações financeiras. Neste ponto, estou de pleno acordo com as razões e a conclusão do voto condutor.

No que toca ao segundo questionamento, o relator invocou os fundamentos despendidos na deliberação da Prestação de Contas nº 887.550 para respondê-lo no sentido de que a contribuição para o PIS/PASEP devida pelo RPPS não deve ser custeada com a taxa de administração, a qual se destina exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e funcionamento da unidade gestora, inclusive para a conservação do seu patrimônio.

Aqui, peço vênica ao relator para manifestar entendimento diverso, pelos motivos que passo a expor.

A Lei nº 9.717/98 estabelece regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos em todas as esferas federativas, tratando sucintamente do modelo de financiamento e da taxa de administração nos incisos II e III, do art. 1º e no inciso VIII, do art. 6º, *in verbis*:

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 equilíbrio 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 e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário 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, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;

[...]

Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária, desde que observados os critérios de que trata o artigo 1º e, adicionalmente, os seguintes preceitos:

[...]

VIII - estabelecimento de limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais;

A referida lei foi regulamentada pela Portaria nº 402/08 do então Ministério da Previdência Social, que disciplinou a utilização dos recursos previdenciários na Seção V, com as seguintes referências:

Seção V

Da Utilização dos Recursos Previdenciários

Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15.

[...]

Art. 15. Para cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de Administração de até dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos segurados vinculados ao RPPS, relativo ao exercício financeiro anterior, observando-se que:

I - será destinada exclusivamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora do RPPS, inclusive para a conservação de seu patrimônio;

II - as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com os recursos da Taxa de Administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das aplicações;

[...]

A partir do tratamento normativo conferido à matéria, é possível observar que os recursos previdenciários, assim entendidos como todos os bens e valores vinculados ao RPPS, somente podem ser destinados ao pagamento dos benefícios previdenciários ou à composição da taxa de administração (§ 1º do art. 13).

Consoante destacado no voto condutor, o PASEP consiste em contribuição social, de natureza tributária, devida também pelas pessoas jurídicas de direito público interno, entre as quais estão incluídas as unidades gestoras de RPPS instituídas sob a forma de autarquia.

Como obrigação tributária da autarquia gestora do RPPS, o PASEP há de ser compreendido como despesa necessária ao funcionamento da unidade respectiva, uma vez que constitui obrigação legal própria de sua existência com essas características.

Nessas circunstâncias, faz-se presente hipótese de cobertura pela taxa de administração, que se destina justamente ao custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização e ao funcionamento da unidade gestora (inciso I do art. 15), salvo no que toca à contribuição incidente sobre as receitas decorrentes das aplicações financeiras, que deve ser suportada por seus próprios rendimentos (inciso II do art. 15).

Afinal, não fosse essa a forma de fazer frente às contribuições do PASEP, somente restariam, entre os recursos vinculados à autarquia gestora do RPPS, os destinados ao pagamento de benefícios previdenciários, nos termos do § 1º do art. 13, que claramente não podem ser confundidos com as obrigações tributárias da pessoa jurídica.

No mesmo sentido, veja-se as manifestações do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM-GO) e do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE-MT), respectivamente, também em sede de consulta:

CONSULTA. CONHECIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PARA O PASEP. RPPS GERIDO POR AUTARQUIA. PERSONALIDADE JURÍDICA PRÓPRIA. INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO SOBRE OS RECURSOS AUFERIDOS PELO FUNDO DE PREVIDÊNCIA. POSSIBILIDADE DE CUSTEIO COM RECURSOS DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. EXCEÇÃO COM RELAÇÃO À CONTRIBUIÇÃO INCIDENTE SOBRE APLICAÇÕES FINANCEIRAS. SOLUÇÕES DE CONSULTA RFB Nº 278 E 99070. PORTARIA MPS Nº 402/2018.

[...]

Em caso positivo, essa contribuição pode ser paga com recursos do RPPS (O valor relativo a contribuição para formação do PASEP pode ser paga com recursos do RPPS, fonte 103, proporcionalmente a incidência sobre as receitas do RPPS, intraorçamentárias ou não)?

2.2. a contribuição supracitada pode ser custeada com recursos da taxa de administração, sendo o eventual excesso de gastos com tal taxa suportado pelo Município, ressalvadas as receitas decorrentes de aplicações financeiras, que devem ser suportadas pelos rendimentos das próprias aplicações, em conformidade com o art. 15, incisos I e II da Portaria do Ministério da Previdência Social nº 402/2008.¹

PREVIDÊNCIA. RPPS. DESPESAS ADMINISTRATIVAS. CONTRIBUIÇÕES AO PASEP. INCLUSÃO. EXCEÇÕES:

a) em regra, as contribuições devidas ao PASEP pelas autarquias previdenciárias têm natureza de despesas tributárias, logo, são consideradas despesas administrativas passíveis de cômputo na aferição do cumprimento da taxa de administração dos RPPS;

b) nas autarquias gestoras de RPPS os rendimentos de aplicações financeiras integrarão a base de cálculo do PASEP, contudo, a parcela correspondente ao tributo sobre tais receitas não comporá o agregado de despesas administrativas suportadas pelos recursos da taxa de administração, pois tal contribuição social é inerente e decorrente da própria aplicação dos recursos, conforme preceitua o art. 15, II, da Portaria MPS nº 402/2008; e,

c) as contribuições devidas ao PASEP, incidentes sobre receitas previdenciárias vinculadas a RPPS organizado na forma de fundos especiais, constituem despesas do ente instituidor do regime, que deve suportá-las com recursos próprios e desvinculados, não computando-se na aferição do cumprimento da taxa de administração do RPPS;²

Cumprе salientar que, analisando questionamento especialmente direcionado ao PASEP incidente sobre o rendimento de aplicações financeiras de instituto de previdência, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) também corroborou o posicionamento ora defendido, nos seguintes termos:

Quanto ao mérito da questão proposta pela consultante, destacamos que a matéria se encontra disciplinada pela Portaria MPS nº 402/2008, cuja norma disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores efetivos da União, Estados e Municípios.

Segundo o artigo 15º, da referida Portaria, para a cobertura das despesas administrativas dos Regimes Próprios de Previdência, a lei poderá estabelecer Taxa de Administração limitada a dois pontos percentuais do valor total das remunerações, proventos e pensões dos seus segurados, relativo ao exercício financeiro anterior.

Portanto, muito embora a taxa de administração se destine ao custeio das despesas para organização e funcionamento da unidade gestora dos Regimes Próprios de Previdência, inclusive para a conservação do seu patrimônio, não pode ser utilizado para o pagamento das despesas oriundas das aplicações financeiras dos recursos previdenciários, as quais, segundo inciso II, do citado artigo 15º devem ser arcadas com os seus próprios rendimentos.

¹ Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. Consulta nº 17/2018. Processo nº 6996/18. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Subst. Vasco Jambo. Sessão de 31/10/20.

² Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Resolução de Consulta nº 23/2012. Processo nº 19.681-9/2012. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Valter Albano. Sessão de 11/12/12.

Assim, as aplicações financeiras de recursos previdenciários devem sofrer diretamente os descontos da contribuição ao PIS/PASEP incidente sobre seu produto, conforme bem destacou a Unidade Técnica.

Salienta-se também trecho do Parecer nº 7778/14 (peça nº 31), lançado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao tratar da vinculação de recursos previdenciários ao pagamento de benefícios:

“Nesse contexto, conforme a própria consulente indicou, sendo certo que a Lei nº 9.717/1998 contempla a hipótese de aplicação dos recursos vinculados no mercado financeiro e de capitais (art. 6º, IV), segundo critérios do Conselho Monetário Nacional (Resolução CMN nº 3.922/2010), deve haver incidência da contribuição ao PIS/PASEP sobre os rendimentos daí oriundos (art. 8º, III da Lei nº 9.715/1998) e o seu custeio, embora esteja relacionado com a manutenção do patrimônio do fundo previdenciário, deve ser arcado pela receita que enseja a incidência da contribuição.”

Cumpra frisar ainda, que a contabilização de tais recursos deverá ser realizada mediante o empenho dos valores pertinentes aos encargos oriundos das aplicações financeiras dos recursos previdenciários, a serem suportados pela própria fonte dos recursos vinculados, conforme disposto na Instrução Normativa nº 89/2013, deste Tribunal de Contas.³

Com efeito, diante das teses já fixadas nas demais Cortes de Contas e haja vista as disposições do art. 13, § 1º, c/c art. 15, incisos I e II, ambos da Portaria MPS nº 402/08, entendo que as contribuições para o PASEP, devidas por autarquia gestora de RPPS, devem ser custeadas, em regra, pela taxa de administração, ressalvadas as contribuições incidentes sobre as receitas decorrentes das aplicações financeiras, a serem suportadas por seus próprios rendimentos.

III – CONCLUSÃO

Pelos fundamentos expostos, acompanho o relator quanto ao primeiro item de sua conclusão e, com a devida vênia, expresso minha divergência em relação ao segundo item, para responder à segunda parte da indagação da consulente da seguinte forma:

Em face das disposições do art. 13, § 1º, c/c art. 15, incisos I e II, ambos da Portaria MPS nº 402/08, as contribuições para o PASEP devidas por autarquia gestora de RPPS devem ser custeadas, em regra, pela taxa de administração, ressalvadas as contribuições incidentes sobre as receitas decorrentes das aplicações financeiras, a serem suportadas por seus próprios rendimentos.

É como respondo, Excelências.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho o voto-vista.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também fico com o voto-vista.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

³ Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Consulta nº 43070/14. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Artagão de Mattos Leão. Sessão de 23/07/15.

Senhor Presidente, acompanho o relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, senhor Presidente, eu havia, inicialmente, acompanhado o voto condutor, mas, fazendo um estudo mais aprofundado, verifiquei que a maioria dos tribunais de contas da federação tem também o entendimento na linha do voto-vista.

Então, vou modificar a minha posição e acompanhar o voto-vista no mérito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Também vou acompanhar o voto-vista.

APROVADO O VOTO-VISTA. VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA E O CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)