

**PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL



**PARECER Nº 077 /2013/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS**

Brasília, 20 de agosto de 2013.

**REFERÊNCIA:** Ofício nº 0367/2013, de 25 de julho de 2013  
**INTERESSADO:** Presidente do BERTPREV, Sr. Antônio Carlos de Souza.  
**ASSUNTO:** **Consulta, em razão de pagamento de PIS/PASEP, a quem imputar a incidência sobre aplicações financeiras, sobre a taxa de administração ou extrair do próprio rendimento.**

Trata-se de consulta formulada pela Presidente do BERTPREV, do Município de Bertioxa/SP, de lavra do Sr. Antônio Carlos de Souza, atinente ao recolhimento de contribuição ao PIS/PASEP, decorrente dos rendimentos de aplicações financeiras ser suportado com recursos previdenciários e não com a taxa de administração (custeio), com fulcro mencionado no dispositivo da Portaria MPAS 402/08.

2. Referido preceito normativo capitulado pelo consulente prevê, em seu art. 15, que *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 que:*

*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.*

3. Aduz, em verificação a legislação pertinente, que a LRF, preleciona que encargos sociais são verbas classificadas como despesas com pessoal e, nesse caso, deveria ser suportadas com verba de custeio e cita o art. 18 da norma supra citada. Enfatiza neste sentido o entendimento de Maria Sylvia Zarella Di Pietro, em comentários aos artigos 18 a 28 da LRF, contido na obra “comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal”, 2ª edição, Editora Saraiva, P.143: f) **encargos sociais:** são recolhimentos a que se obriga o poder público em decorrência de sua condição de empregador, tais como os relativos ao Fundo PIS-PASEP e ao FGTS.”

4. Discorre também que o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em seu Parecer 12/2007, ora juntado, demonstra não haver vinculação direta entre os segurados municipais e o Fundo PIS/PASEP, pelo fato deste financiar ações para os empregados em geral – seguro-desemprego e abono anual e não especificamente sobre folha de salário local, tendo típica natureza social.

5. Cita, como paralelo, a Portaria 402/08, no artigo 15 citado, inciso I, que indicaria nesta direção, isto é, despesas correntes suportada pela taxa de administração:

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.

6- Diante destes fatos, indaga se deveria, no caso do PIS/PASEP, incidente sobre parcela de rendimentos de aplicações financeiras, ser suportada pela taxa de administração ou pelo próprio rendimento, de natureza previdenciária

7. Alude que as despesas do RPPS devem ser planejadas, estudadas, mensuradas, conforme exigência legal da Lei de Responsabilidade Fiscal. A despesa em comento é uma das exceções a todo o planejamento necessário, visto que decorre de um contexto globalizado desse mundo próprio que é o mercado financeiro. Por este raciocínio direciona-se para uma conclusão de que há de se observar o inciso II do artigo 15, da Portaria MPAS 402/08 para o pagamento discutido.

8. Por conseguinte, em busca da resposta colaciona o artigo 1º, III da Lei 9.717/98 que prescreve:

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 ( grifo em negrito )**.

9. Argui que na citada Lei, é atribuída a competência à União, por meio do MPAS em estabelecer parâmetros e diretrizes gerais previstos no artigo 9º,II:

*“Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social (...)*

*III- o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.”*

10. Finaliza interpretando a Portaria MPAS 402/08, que a despesa de PIS/PASEP, fruto de rendimento de aplicações financeiras, estaria abrangida no artigo 5º, II e não no inciso I, visto que a segunda especifica determinadas despesas, que, a princípio, estariam abrangidas pelo inciso I. Junta, a título de instrução, Resolução de Consulta nº 23/12, do TCE/MT; dado a relevância do tema e as implicações de eventual utilização indevida de recursos previdenciários, como suspensão do CRP, suspensão do COMPREV, suspensão de repasses federais e sujeição à regime repressivo previsto na Lei da LC 109/01, submete o tema à Coordenadoria para fins de segurança jurídica no planejamento e prática de atos futuros.

11. É o relatório. Passa-se a análise

**Da análise**

12. A consulta ora encaminhada pelo Instituto de Bertioga, temo como cerne central dirimir se as despesas decorrentes dos rendimentos das aplicações financeiras, onde se destina parcela ao PASEP, seria extraída da taxa de administração ou decorrente da aplicação dos recursos no mercado de capitais.

13. Preliminarmente é curial ascender à matriz fática de constituição dos Regimes Próprios de Previdência Social cujo pressuposto está calcado numa organização baseada em normas gerais (Contabilidade e Atuária) e critérios, mormente inciso III, do art. 1º da Lei 9.717/98, o qual peremptoriamente grava os recursos com uma chancela social, onde a utilização somente se ultima, sob o manto da legalidade, quando voltado para pagamento de benefícios previdenciários, nos termos abaixo:

Art. 1º .....

*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 e inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecias no art. 6º, inciso VII, desta Lei, observados os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais;*

14. O enunciado art. 6º, inciso VII, da Lei de regência do Sistema dos Regimes Próprios dos servidores públicos prescreveu enfaticamente:

*Art. 6º Fica facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição de fundos integrados de bens, direito 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.*

15. Em norma correlata foi estabelecido os parâmetros basilares para a taxa de administração, no que tange as despesas denominadas correntes e de capital, voltadas para o funcionamento da Unidade Gestora. A Portaria nº 402, de 10 de dezembro de 2008 consignou no art. 15, inciso I, a sua construção compositiva, in verbis:

*Art.15. Para a cobertura das despesas do RPPS, poderá ser estabelecida, em lei, Taxa de administração de até dois pontos percentuais do valor total das remuneração, 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;*

16. O mesmo artigo normativo segrega as despesas alusivas as aplicações dos recursos no mercado financeiro de capitais por entender tratar-se de situações não análogas as premissas

da primeira ordem de encargos sociais com pessoal – concessão, pagamento, manutenção – consoante pode-se atestar em perspectiva:

Art.15.....

*II- as despesas decorrentes das aplicações de recursos em ativos financeiros não poderão ser custeadas com recursos da taxa de administração, devendo ser suportadas com os próprios rendimentos das Aplicações.*

17. A inteligência ínsita na segregação das despesas de custeio e despesas oriundas dos investimentos coaduna com outra regra instituída pelo MP/MOG, Portaria Ministerial nº 163, de 04.05.2001, que classificou a despesa no elemento 47 – obrigação tributária, no grupo 3 – outras despesas correntes, enquanto para aquelas ligadas a Pessoal e encargos sociais, no grupo 1.

18. A despeito da condução esclarecedora das normas cogentes declinadas, sobre a equidistância das despesas em lume, outro viés ajuda aclarar estas espécies quando alude, sob o crivo da responsabilidade fiscal, os encargos sociais alojados nos artigos 18 a 20 da Lei Complementar nº 101/00, sendo primacial trazer à baila o art.18 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.*

19. Segundo análise do próprio Ministério do Planejamento sobre este tomo, em seu “Guia de orientação para as prefeituras, em 2000”, assim esclarece a fim de que não paire dúvida quanto a “outras despesas”, contempladas no inciso primeiro, que muito nos ajudam a vislumbrar, por inferência hermenêutica, as diferenças singulares aqui esposadas, senão vejamos:

– O *caput* só faz referência a gastos com servidores e só se orçam e contabilizam como despesas com pessoal aquelas realizadas com servidores. Por outro lado, pode-se argüir que o parágrafo 1º, do art. 18, está integrado ao *caput*, a começar por constar do mesmo artigo/dispositivo. Além disso, o título da conta previsto no parágrafo tem a palavra "outras". Ora, pela prática, só são orçados ou contabilizados como outras, demais despesas, aqueles gastos que fazem parte de uma mesma categoria mas não se enquadram dentre as contas detalhadas/discriminadas anteriormente. Assim, a terceirização deve ser contabilizada como despesa total com pessoal.

20. Ora, se assim o é, com relação aos terceirizados, imagine com outras que possuem bases no setor financeiro, em mercado de capitais. Tal constructo lógico guarda coerência com a Carta Cidadã de 1988, que embasa o tema em lume em seu artigo 169, com as novas alterações organizadas pela Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, como se pode atestar abaixo:

**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.

"§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

21. Recorrendo em reforço ao arcabouço decisório dos Tribunais de Contas que possuem em suas atribuições contidas no artigo 70 da Constituição Federal, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades de administração direta e indireta, robustecem este entendimento, como o TCE do Rio Grande do Sul, no Parecer 12/2007, devidamente jungido pelo consultante, quando assevera que "não obstante a natureza social da contribuição do PASEP, não haveria como vinculá-la diretamente ao servidor público do Estado, ao contrário do que acontece com as contribuições de natureza previdenciária".

22. Por sua vez o TCE de Mato Grosso, nos autos do Processo nº 19.681-9/2012 quanto ao julgamento a PREVIDÊNCIA. RPPS.DESPESAS ADMINISTRATIVAS.CONTRIBUIÇÕES AO PASEP.item "b", assim enfatizou:

*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 inerentes e decorrentes da própria aplicação dos recursos, conforme o art.15,II, da Portaria MPS nº 402/2008;*

23. Na mesma vertente e na mesma lógica aqui dimensionada, o consultante dessume pela construção dogmática jurídica quando assevera, à luz de seus conscritos arrazoados, sinaliza nestes sentido a despeito do lapso ao capitular o artigo da Portaria (artigo 5º,II,) quando seria artigo 15,II, verbis:

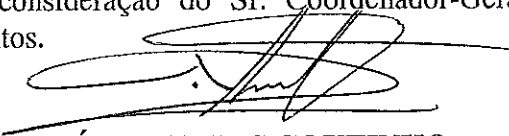
*"Logo, interpretando sistematicamente a Portaria MPAS 402/08, pode-se concluir que a despesa de PIS/PASEP, fruto de rendimento de aplicações financeiras estaria abrangida no artigo 5º,II e não no inciso I, visto que a segunda especifica determinadas despesas que, a princípio, estariam abrangidas pelo inciso I".*

**Conclusão**

40. De todo o exposto, conclui-se que:

- a) O Ministério da Previdência Social, com supedâneo em sua competência regular, por força de atribuição repassada da União, publicou a Portaria 402/2008, onde incluiu em seu art. 15, inciso II, a distinta regra relativa às despesas decorrentes de aplicações de recursos em ativos financeiros, a qual jamais se confundirá com despesas custeadas pela Taxa de administração.

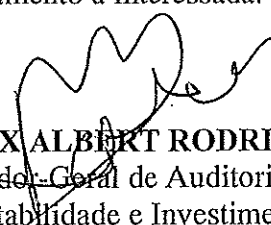
É o parecer. À consideração do Sr. Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos.

  
**DÉCIO ALVES COUTINHO**  
Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil  
Analista da COAUD

---

COORDENAÇÃO-GERAL DE AUDITORIA, ATUÁRIA, CONTABILIDADE E INVESTIMENTOS, em 29/04/2013.

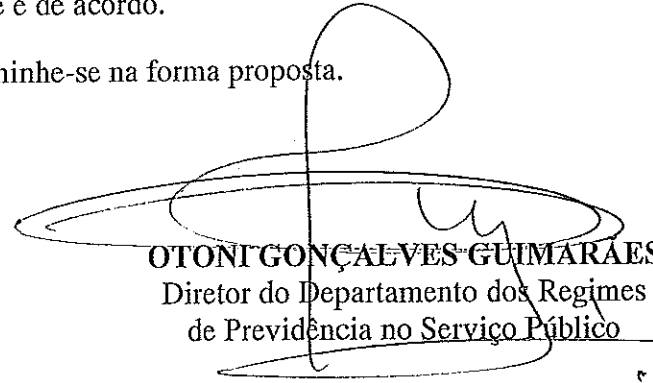
1. Ciente e de acordo.
2. Ao Sr. Diretor do Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público, com sugestão de encaminhamento à interessada.

  
**ALLEX ALBERT RODRIGUES**  
Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária  
Contabilidade e Investimentos

---

DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO, em \_\_\_/\_\_\_/2013.

1. Ciente e de acordo.
2. Encaminhe-se na forma proposta.

  
**OTTONI GONÇALVES GUIMARAES**  
Diretor do Departamento dos Regimes  
de Previdência no Serviço Público



**PREVIDÊNCIA SOCIAL**  
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

**OFÍCIO Nº 01095/CGACI/DRPSP/SPPS/MPS**

Brasília, 21 de agosto de 2013.

Ao Senhor  
**ANTÔNIO CARLOS DE SOUZA**  
Presidente do BERTPREV  
Endereço: Rua Rafael Costábile 596 JD. Lido  
Bertioga – SP  
CEP: 11.250-000

**Referência: Ofício 0367/2013 DE 25 DE JULHO DE 2013.**

Senhor Presidente,

Em atendimento ao Ofício supra, estamos encaminhando Parecer de número 077/CGACI/DRPSP/SPS/MPS de 20/08/2013.

Respeitosamente,

  
**ALEX ALBERT RODRIGUES**

*Coordenador-Geral de Auditoria, Atuária, Contabilidade e Investimentos*  
*Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público - DRPSP*  
*Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS*  
*Esplanada dos Ministérios Bloco F - Anexo A, Sala 450*  
*CEP 70059-900 - Brasília/DF - (61) 2021-5776*