



Processo TC nº 00.846/22

RELATÓRIO

Cuida o presente processo de DENÚNCIA ANÔNIMA apresentada a esse Tribunal, e formalizada como INSPEÇÃO ESPECIAL de CONTAS, noticiando que a **Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba - AL/PB** não estaria realizando a retenção do Imposto de Renda sobre a parcela do Abono de Permanência dos servidores do Órgão.

De acordo com o denunciante a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba não está descontando o Imposto de Renda sobre a parcela denominada ABONO PREVIDENCIÁRIO do Servidor, em descumprimento dos entendimentos pacificados do Superior Tribunal de Justiça - STJ, no Recurso Especial repetitivo nº 1192556/PE e do Supremo Tribunal Federal em Repercussão Geral no Tema 677.

A Unidade Técnica, visando apurar os fatos denunciados, analisou a documentação e emitiu o Relatório Inicial de fls. 19/27, constatando o seguinte:

Inicialmente a Auditoria constatou a veracidade das informações trazidas no âmbito da Denúncia, tendo em vista que foram anexados alguns contracheques de servidores do Órgão, nos quais fica demonstrada que não estaria havendo o desconto do IR sobre a parcela do abono de permanência.

O Abono de Permanência previsto na Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, e até 2019 – quando foi promulgada a EC nº 103/2019 – era pago pelo Órgão aos servidores que haviam completado as exigências para aposentadoria voluntária e que optavam por permanecer em atividade, em valor equivalente à contribuição previdenciária por eles vertida ao Instituto de Previdência, mês a mês. Com a entrada em vigor da EC nº 103/2019, o Abono de Permanência passou a ser pago em valor que pode alcançar, no máximo, aquele da contribuição previdenciária, a depender de lei do respectivo ente federativo. Ou seja, a concessão do benefício e o seu valor passaram a depender de legislação local.

O texto da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela EC nº 103/2019, é o seguinte:

“Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

§ 19. Observados critérios a serem estabelecidos em lei do respectivo ente federativo, o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória.”
(Grifou-se)

Entende-se que o Abono de Permanência deixou de ser benefício de concessão obrigatória pelo Ente Federativo, que pode também optar por pagá-lo em valor inferior ao da contribuição previdenciária.

Na Paraíba, a Lei Complementar nº 161, de 23 de março de 2020, alterou a Lei Complementar nº 58/2003, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado. O artigo 173 passou a ter a seguinte redação:

Art. 173. O servidor público estadual será aposentado de acordo com a idade mínima estabelecida pela Constituição Estadual, aplicando-se ainda as regras da Constituição Federal, no que couber, sendo que as regras de tempo de contribuição, cálculo de proventos de aposentadoria e demais requisitos serão disciplinados em lei de iniciativa do Poder Executivo.



Processo TC nº 00.846/22

Parágrafo único. O servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para a aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória". (Grifou-se)

Isto é, a lei manteve o regramento que anteriormente era fixado na CF/88: o abono de permanência continuou a ser concedido, no valor da contribuição previdenciária do servidor.

A alíquota da contribuição previdenciária, por sua vez, é definida pela Lei 7.517/2003, que dispõe sobre a criação da PBPREV. O art. 13 foi alterado pela Lei Complementar 161/2020, passando a ter a seguinte redação:

“Art. 13. São fontes do plano de custeio da Paraíba Previdência – PBPREV:

(...)

II – contribuições previdenciárias, mensais e obrigatórias, na ordem de 14% (quatorze por cento), incidente sobre a totalidade da base de contribuição dos servidores estatutários estáveis, estabilizados, dos admitidos entre 05 de outubro de 1983 e 04 de outubro de 1988 e ocupantes de cargos em provimento efetivo, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual, das autarquias e fundações estaduais, dos órgãos de Regime especial e das instituições de ensino superior previstas em Lei.”

Dessa forma, o Abono de Permanência devido pelo Estado aos servidores que cumpriram os requisitos para a aposentadoria equivale ao valor da contribuição previdenciária recolhida à PBPrev, que, por sua vez, vale 14% sobre a base de contribuição.

Entendidos esses aspectos iniciais acerca do regramento do abono de permanência e do valor da contribuição previdenciária dos servidores estaduais civis da paraíba, passa-se a analisar o cerne da denúncia apresentada: a inclusão ou não do valor do benefício na base de cálculo do Imposto de Renda devido pelos servidores e retido pelo Estado.

A Denúncia menciona o Recurso Especial repetitivo nº 1.192.556 do Estado de Pernambuco, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e o Tema 677, discutido no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF). Sobre esse último, cabe uma correção: alega-se que o tema teria Repercussão Geral, mas pesquisa no portal do STF mostra o seguinte resultado:

“Tema 677 - Incidência do imposto de renda sobre os valores recebidos por servidor público a título de abono de permanência.

Há Repercussão? Não

Relator(a): MIN. TEORI ZAVASCKI

Leading Case: RE 688001

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz do art. 40, § 19, da Constituição federal, a possibilidade de incidência do imposto de renda sobre os rendimentos percebidos por servidor público a título de abono de permanência.” (Grifou-se)

Feito esse esclarecimento, que não tem consequências práticas no caso ora analisado, destaca-se que foi no julgamento do Recurso Especial nº 1.192.556 – precedente citado pelo denunciante –, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que se firmou o Tema Repetitivo 424. Discutia-se “a incidência do Imposto de Renda sobre o Abono de Permanência de que trata o § 19 do artigo 40 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 41/2003”, ocasião em que foi firmada a seguinte tese:



Processo TC nº 00.846/22

“Sujeitam-se a incidência do Imposto de Renda os rendimentos recebidos a título de abono de permanência a que se referem o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional 41/203, e o art. 7º da Lei 10.887/2004.” (Grifou-se)

No julgamento, a interpretação foi no sentido de que não havia lei que autorizasse considerar o abono de permanência como rendimento isento.

Posteriormente à decisão e apenas alguns meses anteriormente à data em que se redige o presente Relatório, em 4 de outubro de 2021, a Primeira Turma do STJ aplicou a tese firmada no julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial 1537729/RS, de modo que o entendimento segue válido e a tese continua sendo aplicada pelo Tribunal.

Ainda sobre a incidência de Imposto de Renda no Abono de Permanência paga aos servidores estaduais, deve-se observar o artigo 22 da Instrução Normativa nº 500 da Receita Federal do Brasil, datada de 29 de outubro de 2014:

“Art. 22. Estão sujeitos à incidência do IRRF, calculado mediante a utilização das tabelas progressivas constantes do Anexo II a esta Instrução Normativa, observado o disposto no art. 65, a título de antecipação do devido na DAA, os rendimentos do trabalho assalariado pagos por pessoa física ou jurídica e os demais rendimentos pagos por pessoa jurídica a pessoa física, tais como:

(...)

§ 3º Incluem-se entre os rendimentos do trabalho os recebidos a título de Vantagem Pecuniária Individual, instituída pela Lei nº 10.698, de 2 de julho de 2003, e de Abono de Permanência, a que se referem o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e o art. 7º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.” (Grifou-se)

Diante desse cenário, a Auditoria entende que tem a razão o denunciante quando afirma que há incidência de imposto de renda no abono de permanência pago aos servidores do Estado da Paraíba, dentre os quais estão aqueles da Assembleia Legislativa.

Analisando-se os contracheques anexados pelo denunciante, é possível observar que, como alegou o Denunciante, o Abono de Permanência não tem sido incluído na base de cálculo do Imposto de Renda retido pela Assembleia Legislativa do Estado. Utilizando-se com o exemplo o caso da servidora Severina dos Reis Oliveira, cujo contracheque do mês de outubro de 2021 é visto às fls. 6, extrai-se que todas as outras verbas descritas no contracheque, à exceção do auxílio alimentação – que tem caráter indenizatório –, são incluídas na base de cálculo. Tabela 1 (fls. 23 dos autos).

Conclui-se que, como alegado pelo Denunciante, a AL/PB não retém o IR relativo ao abono de permanência, prática considerada irregular por esta Auditoria, com base na legislação e no entendimento das Cortes de Justiça já expostos.

Diante de todo o exposto, com a verificação dos documentos encaminhados, esta Auditoria entendeu que é PROCEDENTE a DENÚNCIA encaminhada, no sentido de que a Assembleia Legislativa do Estado não vem incluindo o Abono de Permanência na base de cálculo do Imposto de Renda a ser por ela retido, prática que vai de encontro ao entendimento do Superior Tribunal de Justiça firmado no Recurso Especial nº 1.192.556, em que se firmou o Tema Repetitivo 424.

Em seguida, houve a citação dos Gestores, **Sr. Adriano César Galdino de Araújo** (Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba), **Srª Jacqueline Fernandes de Gusmão** (ex-Secretária de Estado da Administração) e **Sr. Fábio Andrade Medeiros** (ex-Procurador Geral do Estado).

Foram apresentadas as Defesas, conforme Documentos TC nº 34160/22, nº 37565/22 e nº 37617/22, encaminhadas pelos Gestores notificados nos autos. Do exame dessa documentação, a Unidade Técnica emitiu o **Relatório de Análise de Defesa** de fls. 95/111, com as seguintes considerações:



Processo TC nº 00.846/22

I - Da Defesa apresentada pelo Sr. Adriano César Galdino de Araújo (Presidente da AL/PB):

A defesa argumentou inicialmente que o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado não teria responsabilidade sobre os fatos denunciados.

Afirmou que o atual Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba - ALEPB, Sr. Adriano César Galdino de Araújo, ora defendente, não figurou na posição de ordenador das despesas, tampouco de nenhum Ato procedimental, decorrentes do ato fiscalizado (controle e remessa dos Gastos com Pessoal do Poder Legislativo) sendo esta atribuição direcionada à Secretária de Estado da Administração, pois, detém a responsabilidade de remeter informações relativas ao controle dos gastos com pessoal dos poderes do Estado da Paraíba, nos moldes da RESOLUÇÃO NORMATIVA RN TC Nº 10/2015.

Assim, não subsiste nenhum nexo de causalidade entre as apontadas e supostas irregularidades em análise e este defendente, inclusive, sendo a ilegitimidade sinalizada matéria de ordem pública, motivos pelos quais outro não deve ser o pleito ao douto Relator que o de reconhecer a AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE do Sr. Adriano César Galdino de Araújo para com este feito até então, como se infere a partir da interpretação sistemática de casuísticas outras decididas pelo próprio Tribunal de Conta da Paraíba – TCE/PB pelo Tribunal de Contas da União - TCU e do ordenamento jurídico, exemplo com base em precedente do STJ.

O Defendente inseriu excertos de decisões deste Tribunal de Contas, do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e requer o reconhecimento de sua ilegitimidade passiva *ad causam*, sob a justificativa de que “(...) o atual Defendente não detém responsabilidade ou corresponsabilidade de nenhuma ordem para com supostas eivas em discepção neste processo fiscalizatório do TCE/PB.”

Também afirmou que não estaria diante de um tema ou tese fixada em sede de SÚMULA VINCULANTE pelo Supremo Tribunal Federal, que vincula todo o Poder Judiciário e a Administração Pública em geral. A bem da verdade, a tese levantada pela Auditoria foi fixada pelo Superior Tribunal de Justiça pela sistemática dos recursos repetitivos, que não vincula à Administração Pública, mas apenas o Poder Judiciário. Logo, deve-se observar, processar e julgar a denúncia em comento sob a ótica do princípio da independência dos poderes e instâncias, somado pelo entendimento de que as teses fixadas na sistemática dos recursos repetitivos não vinculam a Administração, mas apenas o Poder Judiciário (art. 927, do CPC).

Argumentou que o Abono de Permanência tem por objetivo indenizar o servidor apto a Aposentadoria desfalçada pela contribuição previdenciária, não possuindo caráter remuneratório. É um estímulo ao servidor público que mesmo tendo completado todas as exigências para se aposentar voluntariamente, continua a trabalhar. Sendo assim, o abono de permanência não compo a definição de vencimentos estabelecida pelo art. 1º, II, da lei nº 8.852/94, não pode ser utilizado como parcela remuneratória. Reconhecida e firmada, a natureza jurídica eminentemente indenizatória do abono de permanência, tem-se pela conclusão da não incidência do Imposto de Renda sobre o instituto do abono.

Finalizou a argumentação com o pedido de que, após os esclarecimentos apresentados, requereu que a presente denúncia não seja conhecida, e, em caso de conhecimento, seja reconhecida a ilegitimidade passiva deste Defendente, cominando com a improcedência da delação e o devido arquivamento dos autos.

A UNIDADE TÉCNICA afirmou que a Defesa foi em três linhas de argumentação, que serão abordadas uma a uma:

a) Da Ilegitimidade Passiva:

A posição inicial adotada pelo Defendente é a de que, nos termos da Resolução Normativa RN TC nº 10/2015, cabe à Secretaria de Administração – e não ao Poder Legislativo –, a remessa dos dados relativos à folha de pessoal de todos os Poderes e Órgãos, de forma consolidada.



Processo TC nº 00.846/22

Observamos que a previsão normativa diz respeito apenas à atribuição da Secretaria de Administração de encaminhar o arquivo eletrônico contendo os dados, mas não se estabelece como responsabilidade da SEAD a ordenação da despesa, tampouco o detalhamento da composição da remuneração dos servidores e empregados públicos.

No caso em comento, tal responsabilidade recai sobre a própria Assembleia Legislativa, que, no exercício de suas funções, deve administrar o pagamento de seus servidores e enviar a sua despesa com pessoal à Secretaria de Administração para consolidação, nos termos do artigo 311, § 1º do Regimento Interno do Parlamento Estadual.

Com efeito, dos dados do SAGRES, observa-se que o Ordenador de Despesas de 2021 da AL/PB é o **Sr. Bruno Mouzinho Régis** - Diretor-Geral da AL/PB, entre junho/2020 e novembro/2021 (última competência disponível para consulta), de acordo com as informações do Portal da Transparência.

Neste sentido, a preliminar da ilegitimidade passiva do Sr. Adriano César Galdino de Araújo merece acolhimento parcial, tendo em vista que o Ordenador da Despesa questionada é o Diretor-Geral do Órgão, que não foi notificado no presente Processo. Ocorre que o Presidente da Casa Legislativa é o supervisor dos trabalhos e da ordem da AL/PB, de acordo com o artigo 19 do Regimento Interno da AL/PB.

Não pode o Presidente da Assembleia Legislativa, portanto, furtar-se de sua responsabilidade de supervisionar os trabalhos da AL/PB, nesses incluído o do Diretor-Geral.

Opina-se, portanto, pela responsabilidade compartilhada do Presidente e do Diretor-Geral da Assembleia, no caso concreto aqui debatido.

Não cabe, na visão desta Auditoria, responsabilizar a Gestora da Secretaria de Administração pela irregularidade aqui debatida, tendo em vista que a sua atribuição é, como dito anteriormente, de remessa dos dados a este Órgão de Controle, e não do processamento das verbas e de seus descontos e retenções.

b) Do Caráter não vinculante dos Temas fixados por meio de Recursos repetitivos em relação à Administração Pública:

Inicialmente, cabe discutir acerca da aplicabilidade e vinculação dos julgamentos proferidos pelos Tribunais Superiores na sistemática de Recursos repetitivos. Como citado pela Defesa do Representante da AL/PB, o artigo 927 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

A interpretação da Defesa em relação ao artigo mencionado é no sentido de que, se a Lei cita expressamente que devem os juízes e os tribunais observar as decisões proferidas em sede de demandas repetitivas, então apenas eles é que se vinculam a tais decisões, e não a Administração Pública, seus Órgãos e Poderes, por meio de seus Representantes.

A Auditoria discordou dessa visão.

Ora, se, em juízo, as decisões dos tribunais e juízes devem aderir ao que for decidido em recurso repetitivo pelo STJ, entende-se que aquele é o entendimento que deve ser adotado também pela administração. Se fosse diferente, cada vez que o interessado impetrasse uma ação perante a justiça, seria aplicado o entendimento firmado no recurso repetitivo, de modo que o resultado da ação já seria conhecido. Ao aplicar entendimento diverso, a Administração ficaria sujeita a alterar o entendimento nos casos concretos em que o interessado buscasse na justiça o direito.

Ademais, é importante ponderar que, ao firmar a Tese em Recursos Repetitivos, o STJ fundou-se em argumentações jurídicas e fáticas que levaram à decisão; a não vinculação da administração à decisão da corte não afasta a vinculação da realidade que formou o convencimento jurisdicional. A realidade de direito e de fato não se altera ante a inobservância.



Processo TC nº 00.846/22

Em suma, decidir de maneira contrária à jurisprudência pacífica do STJ e dos tribunais pátrios no geral é obstar ao administrado a certeza prévia da atuação da Administração, ferindo o princípio da segurança jurídica, ao permitir que paralelamente duas teses jurídicas incidam sobre o mesmo caso por mero formalismo processual.

Assim, embora o artigo 927 do CPC/2015 não cite expressamente que as decisões em demandas repetitivas vinculem a Administração Pública – mesmo porque o artigo não trata da aplicabilidade de tais resoluções, mas sim das decisões que juízes e tribunais devem observar –, a Auditoria entendeu que não faria sentido a Administração atuar em sentido diverso dos entendimentos firmados em tais situações; tal atuação resultaria em insegurança jurídica.

Em outras palavras, a aplicação, pela Administração, dos entendimentos firmados nos Temas Repetitivos é um indicativo da existência de diálogo entre as instituições e entre os Poderes, de modo que não se pode ignorar a existência de tais Temas; deve-se, ao contrário, aplicá-los, de forma a manter a coerência entre as atuações da justiça e da Administração. Por todo o exposto, é cabível a aplicação do Tema Repetitivo 424 do STJ, transcrito a seguir:

Sujeitam-se a incidência do Imposto de Renda os rendimentos recebidos a título de abono de permanência a que se referem o § 19 do art. 40 da Constituição Federal, o § 5º do art. 2º e o § 1º do art. 3º da Emenda Constitucional 41/2003, e o art. 7º da Lei 10.887/2004. (Grifou-se)

Por fim, destacou que o julgado do STJ trazido pelo defendente (Resp. 1021817/MG, fls. 10) para embasar sua argumentação tem data anterior (ano de 2008) àquela em que se firmou o Tema Repetitivo 424 (ano de 2010).

As demais decisões de instâncias inferiores (TRF 5, TRF 1) colacionadas pela defesa, embora sejam posteriores ao Tema Repetitivo, foram, a princípio, de encontro a ele, infringindo o disposto no art. 927, III do CPC/2015, mencionado pelo próprio Defendente. Caberia ao Ministério Público ou à parte interessada garantir a observância do entendimento, por meio de reclamação, conforme art. 988 do CPC.

Especificamente sobre o Processo de nº 08146480920194050000 do TRF-5, trazido pelo Defendente, observa-se que este se encontra em andamento; em 7 de abril de 2022, houve remessa dos autos ao STJ, em grau de recurso. A pesquisa no site do STJ mostra que ainda não há qualquer decisão daquela instância. Destaca-se que, da ementa trazida pelo próprio defendente, extrai-se que o Processo aborda tema diverso do aqui discutido: “a prescrição executória em relação aos débitos de imposto de renda pagos sobre o abono de permanência anteriormente ao exercício 2012.”

Acerca do Processo de nº 00018104220094013100 do TRF-1, também trazido pelo defendente, observa-se que houve reforma da sentença inicial no STJ.

O Processo de nº 0801770-86.2018.4.05.0000, interposto no TRF-5, por sua vez, ainda se encontra em andamento. A consulta no site do Órgão mostra que os autos foram remetidos, em grau de recurso, ao STJ. Em pesquisa no portal do Superior Tribunal de Justiça, obtém-se que o recurso não foi admitido. A decisão do Ministro-Relator considerou, entre outros aspectos, que “(...) a parte recorrente confirma, nas suas razões recursais, que a matéria discutida no REsp 1.192.556/PE não é a mesma do objeto do recurso em apreço (e-STJ fl. 482), atestando, assim, a ausência de similitude fática entre os arestos confrontados”. (Grifou-se).

Ainda que alguns juízes ou Tribunais decidam em desconformidade com a decisão do STJ, esta é vinculante e deve ser observada. Divergências são objeto de reformas sentenciais e tais julgados não podem servir como referência acerca do tema.



Processo TC nº 00.846/22

c) Da Natureza Jurídica do Abono de Permanência:

A última linha de argumentação utilizada pelo Defendente é no sentido de que o Abono de Permanência teria natureza indenizatória, e não remuneratória, razão pela qual não seria cabível a incidência do Imposto de Renda na referida verba.

A Auditoria entendeu que o tema já foi objeto de estudo, em profundidade, pelos Tribunais dos Órgãos Judiciários. Por este motivo é que o Tema foi firmado, na sistemática dos recursos repetitivos, como reiteradamente mencionado ao longo deste Processo.

Além disso, destacou que a 12ª Edição do Manual de Demonstrativo Fiscais (MDF), ao detalhar a confecção do demonstrativo da despesa com pessoal integrante do Relatório de Gestão Fiscal entregue pelos Poderes e Órgãos do Estado (fls. 492), traz uma lista de despesas que compõem o cálculo, e explica os conceitos envolvidos no tema. O Manual traz uma lista exemplificativa de itens considerados despesa bruta com pessoal, que inclui o Abono de Permanência.

Em seguida, o Manual explica que “Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.”. É trazida outra lista, em que constam parcelas como ajuda de custo, auxílio alimentação, auxílio funeral, dentre outras verbas indenizatórias.

O que se destaca é que o abono de permanência figura na lista de parcelas que compõem a despesa com pessoal – e não a lista de verbas indenizatórias –; ou seja, o próprio Manual de Demonstrativo Fiscais considera que o abono de permanência tem natureza remuneratória, e não indenizatória, como alega o defendente.

Não cabe aqui, debruçar-se mais sobre a matéria. A conclusão inequívoca é que o abono de permanência tem natureza remuneratória, e não indenizatória, de modo que nele incide o Imposto de Renda.

II - Da Defesa apresentada pelo Sr. Fábio Andrade Medeiros (Representante da Procuradoria Geral do Estado):

A defesa do Procurador-Geral do Estado apenas afirmou que não se efetua desconto de Imposto de Renda sobre o Abono de Permanência pago a servidores do Poder Executivo. No mais, colocou-se à disposição dessa Egrégia Corte de Contas, para quaisquer novos esclarecimentos que sejam necessários.

A UNIDADE TÉCNICA diz que não houve qualquer explanação acerca das razões legais e jurídicas que levam o Estado a não descontar Imposto de Renda sobre a parcela do Abono de Permanência pago aos servidores da Paraíba.

III - Da Defesa apresentada pela Srª Jacqueline Fernandes de Gusmão (ex-Secretária de Estado da Administração):

Inicialmente, a Defendente informou que a Secretaria de Administração apenas processa as folhas de pagamento que lhe são encaminhadas para remessa das informações a este Tribunal de Contas, mas que não exerce gestão sobre as folhas de pagamento dos Poderes da Administração. Afirmou que qualquer inconformidade nas informações das folhas de pagamento do Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas não é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração, mas sim de cada Órgão e/ou Poder.

Quanto à discussão acerca da incidência ou não do Imposto de Renda sobre a parcela do Abono de Permanência, a Defendente remete ao que for apresentado pela Procuradoria Geral do Estado.



Processo TC nº 00.846/22

Por fim, requereu que seja acolhida a manifestação e ao final seja considerada IMPROCEDENTE a presente Denúncia, por ser medida de justiça.

A UNIDADE TÉCNICA informou que, acerca da responsabilidade da Titular da SEAD – Secretaria de Estado da Administração, sobre as retenções de Impostos e outras deduções na folha de pagamento dos servidores dos Poderes e Órgãos do Estado, opinou que merece acolhimento a justificativa da Defendente, conforme explicitado no item 2.1.1 “a” do Relatório de Análise de Defesa.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público junto ao Tribunal, através do Douto Procurador **Bradson Tibério Luna Camelo**, emitiu o Parecer nº 1705/2023, às fls. 115/24, ressaltando os seguintes aspectos:

Trata-se de Inspeção Especial de Contas, formalizada a partir dos documentos constantes na Denúncia Anônima protocolada sob o nº Documento TC 103727/21 noticiando que a Assembleia Legislativa da Paraíba não estaria realizando a retenção do Imposto de Renda sobre o Abono Permanência.

Devidamente citados, os Interessados apresentaram DEFESAS após deferidos os respectivos pedidos de prorrogação de prazo (fls. 36/92). Em face dos argumentos e esclarecimentos das defesas, o Órgão Auditor ratificou seu entendimento pela PROCEDÊNCIA da DENÚNCIA, concluindo seu Relatório de Análise de Defesa (fls. 95/111).

Inicialmente, acerca da incidência do Imposto de Renda sobre os rendimentos recebidos a título de Abono de Permanência, o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas se acostou ao entendimento proferido pelo Órgão Auditor, em consonância com o entendimento firmado no Tema Repetitivo 424 do Superior Tribunal de Justiça. Ao corroborar com a tese firmada no STJ, e com a manifestação da d. Auditoria, tendo em vista o princípio da economia processual, o *Parquet* adotou, para este quesito específico, a fundamentação *per relationem*, ou *aliunde*, amplamente aceita pela jurisprudência e expressamente prevista no artigo 50 § 1º da Lei nº 9.484/1999.

Ao analisar a matéria sub examine, faz-se oportuno lembrar que o Imposto sobre a Renda e os Proventos de Qualquer Natureza é de competência da União, tal como consignado no artigo 153, III da Constituição Federal, bem como no artigo 43 do Código Tributário Nacional.

Embora seja um imposto de competência da União, pertencem aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal o produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) retido na fonte sobre rendimentos pagos pelo próprio Ente e por suas Autarquias e Fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, na estrita observância à dicção dos dispositivos constitucionais (artigos 157, I e 158, I da CF/1988).

Os Entes subnacionais são, portanto, titulares dessas receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda retido na fonte em pagamentos por eles realizados a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços. Assim já pacificou o Supremo Tribunal Federal no Tema 1.130, de repercussão geral. As previsões dos artigos 157, I, e 158, I do Texto Constitucional tratam, pois, de repartição das receitas tributárias, não alterando a distribuição de competências, visto que não influi na privatividade do ente federativo em instituir e cobrar seus próprios impostos, mas apenas na distribuição da receita, quando arrecadada pelo ente subnacional.

Dessarte, a omissão do Estado ou dos Municípios no exercício de sua capacidade para arrecadar o imposto na fonte não isenta o contribuinte. Ela apenas configura a renúncia às receitas de que tratam os artigos 157 e 158 da Constituição. O contribuinte permanece obrigado ao pagamento devido, por ocasião da declaração de ajuste anual junto à Fazenda Nacional, haja visto ser a retenção em folha apenas mecanismo de antecipação, como se pode compreender nos termos da Instrução Normativa Nº 1.500 da Receita Federal do Brasil (artigo 22, § 3º).



Processo TC nº 00.846/22

A renúncia de receita, por sua vez, está intimamente ligada ao equilíbrio fiscal, razão pela qual pressupõe uma decisão planejada e transparente, nos moldes enunciados pelo §1º do artigo 1 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Consubstanciando este mandamento legal pelo equilíbrio na gestão fiscal, destaca-se o art. 4º da mesma Lei, a LC 101/2000, que obriga que Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes orçamentárias contenha demonstrativo da estimativa e das medidas de compensação para as renúncias de receitas, tratando-as tal qual a expansão das despesas de caráter continuado.

A exclusão do Abono de Permanência da base de cálculo do Imposto de Renda retido pela Assembleia Legislativa no pagamento de seus servidores restou plenamente caracterizada nos relatórios de Auditoria, de modo que o Procurador coadunou com o Órgão Auditor quanto à procedência da Denúncia. Contudo, para além da constatação da falta de retenção da mencionada parcela do Imposto de Renda, os autos revelam que a irregularidade afeta igualmente todo o Poder Executivo, como se depreende do esclarecimento emanado pela Procuradoria Geral do Estado às fls. 81.

Nestas circunstâncias, o *Parquet* não vislumbrou quebra de isonomia ou tratamento diferenciado a servidores específicos. A questão principal que emerge de toda análise decorrente da denúncia exordial é a falta de informação sobre a motivação, tanto por parte do Poder Legislativo quanto do Executivo, para não processar o devido desconto em folha da parcela de Imposto de Renda em comento.

A leitura dos autos leva ao questionamento sobre até que ponto aquilo que se entende como uma renúncia de receita foi resultado de decisão planejada e transparente, nos moldes estabelecidos pela LRF. Os parcos esclarecimentos vindos da Procuradoria Geral do Estado, bem como da Secretaria de Administração, fundam o receio de que a renúncia pode advir de mera inércia da prática administrativa e lapso na observância da consolidação do entendimento jurisprudencial sobre a matéria. Sejam quais forem as causas, elas não diminuem o potencial impacto da falta para a receita estadual, ainda mais quando considerada a eventual repercussão também no Poder Judiciário, no Ministério Público, bem como no próprio Tribunal de Contas.

Frisando que a falta do desconto em folha não exime os servidores do inevitável pagamento à Receita Federal no Ajuste Anual, e que o tratamento está ocorrendo de maneira uniforme para todos os contemplados pelo Abono de Permanência, o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas entendeu que a irregularidade enseja não mais do que recomendação para que o Estado, em todos seus Poderes e Órgãos, implemente a tributação na fonte dos pagamentos realizados a título de Abono de Permanência, de modo a preservar toda a receita prevista pela nos artigos 157, I, e 158, I, da Constituição Federal de 1988.

Ante o exposto, o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas opinou pela:

- a) PROCEDÊNCIA da Denúncia em epígrafe;
- b) RECOMENDAÇÃO para que a Secretaria de Estado da Administração SEAD implemente a tributação na fonte de todos os pagamentos realizados a título de Abono de Permanência;
- c) COMUNICAÇÃO da decisão à Secretaria de Estado da Fazenda e aos demais Poderes e Órgãos alcançados, para as providências cabíveis;
- d) FORMALIZAÇÃO de Inspeção Especial para apurar como está se processando a tributação na fonte do Abono de Permanência em âmbito Municipal.

É o relatório! Informando que os Interessados foram intimados para a presente sessão!



Processo TC nº 00.846/22

VOTO

Considerando as conclusões a que chegou o Órgão de Instrução, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, VOTO para que os membros do Egrégio **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**:

- 1) CONHEÇAM da presente denúncia;
- 2) Julguem-na PROCEDENTE, em razão dos fatos apurados pela Douta Auditoria;
- 3) RECOMENDEM para que a Diretoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba implemente a tributação na fonte de todos os pagamentos realizados a título de Abono de Permanência aos seus servidores;
- 4) COMUNIQUEM o teor desta Decisão a todos os demais Poderes e Órgãos do Estado da Paraíba para que adotem as providências cabíveis, no tocante à tributação na fonte de todos os pagamentos realizados a título de Abono de Previdência dos respectivos servidores estaduais;
- 5) DETERMINEM à DIAFI no sentido de adotar as providências em relação à verificação da aplicação do Tema Repetitivo 424 do STJ no âmbito de todos os Municípios do Estado da Paraíba, quando do Acompanhamento da Gestão.

É o Voto !

Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro - Relator



Processo TC nº 00.846/22

Objeto: Inspeção Especial de Contas

Órgão: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

Gestor Responsável: Adriano César Galdino de Araújo (Presidente)

Patronos/Procuradores: Newton Nobel Sobreira Vita – OAB/PB nº 10.204

Paulo Ítalo de Oliveira Vilar – OAB/PB nº 14.233

Denúncia anônima contra atos da AL/PB, noticiando a não retenção do IRF sobre as parcelas de Abono de Permanência dos servidores da Casa Legislativa. Pelo Conhecimento e PROCEDÊNCIA. Comunicações e Determinação.

ACÓRDÃO APL - TC nº 0352/2024

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo **TC nº 00.846/22**, que trata de Denúncia ANÔNIMA encaminhada a esse Tribunal, contra atos do Gestor da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba, noticiando a falta de retenção do Imposto de Renda incidente sobre a parcela do Abono de Permanência dos servidores da Casa Legislativa, **ACORDAM** os membros do Egrégio **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade de votos, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do relatório da Unidade Técnica, do Parecer do Ministério Público e do Voto do Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

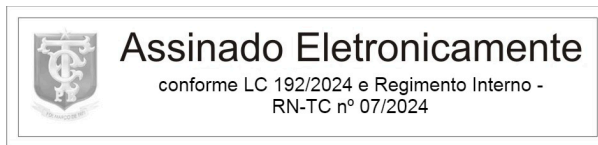
- 1) **CONHECER** da Presente DENÚNCIA;
- 2) **JULGÁ-LA PROCEDENTE**, em razão dos fatos apurados pela Douta Auditoria;
- 3) **RECOMENDAR** para que a Diretoria Geral da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba implemente a tributação na fonte de todos os pagamentos realizados a título de Abono de Permanência aos seus servidores;
- 4) **COMUNICAR** o teor desta Decisão a todos os demais Poderes e Órgãos do Estado da Paraíba para que adotem as providências cabíveis, no tocante à tributação na fonte de todos os pagamentos realizados a título de Abono de Previdência dos respectivos servidores estaduais, se ainda não implementados;
- 5) **DETERMINAR** à DIAFI no sentido de adotar as providências em relação à verificação da aplicação do Tema Repetitivo 424 do STJ no âmbito de todos os Municípios do Estado da Paraíba, quando do Acompanhamento da Gestão.

Presente ao julgamento o Exmo. Sr. Procurador Geral do MPJTCE

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

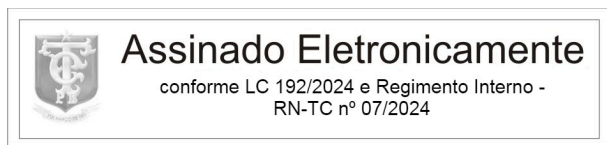
TC- Plenário Ministro João Agripino, João Pessoa, 04 de setembro de 2024.

Assinado 4 de Setembro de 2024 às 11:57



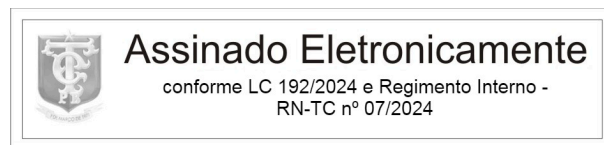
Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 4 de Setembro de 2024 às 11:34



Cons. Antonio Gomes Vieira Filho
RELATOR

Assinado 9 de Setembro de 2024 às 10:28



Marclio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL