



Procedência: Secretaria de Estado da Fazenda (SEF/MG)

Interessado: Presidente do Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais (CC/MG); Secretário de Estado Adjunto de Fazenda, Superintendente Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda.

Número: 16.175

Data: 17 de janeiro de 2020.

Classificação temática: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Servidor Público. Remuneração.

Precedentes: Ofício SDP/SEF nº 33/2018, Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 1/2015, Pareceres AGE/CJ nº 9.151/1995 e nº 16.136/2019, Notas Jurídicas AGE/CJ nº 4.839/2017, nº 4.882/2017, nº 4.899/2017, nº 4.900/2017, nº 4.908/2017, nº 4.909/2017, nº 4.922/2017, nº 4.924/2017, nº 4.925/2017, nº 5.218/2019.

DIREITO FINANCEIRO. CONSELHO DE
CONTRIBUINTES DO ESTADO DE MINAS GERAIS.
JETONS PAGOS A CONSELHEIROS CLASSISTAS E
FAZENDÁRIOS POR PARTICIPAÇÃO NAS SESSÕES
DE JULGAMENTO DO CC/MG. GRATIFICAÇÃO POR
PRESENÇA. NATUREZA JURÍDICA
REMUNERATÓRIA *PRO LABORE FACIENDO*.
PROPOSTA DE REAJUSTE. LEI DE
RESPONSABILIDADE FISCAL. ÚLTIMO RELATÓRIO
DE GESTÃO FISCAL. ULTRAPASSADO O LIMITE
MÁXIMO DE DESPESAS COM PESSOAL. VEDAÇÕES
PREVISTAS NO INCISO PRIMEIRO DO PARÁGRAFO
ÚNICO DO ARTIGO 22 DA LRF. IMPOSSIBILIDADE,



NO ATUAL CENÁRIO, DO REAJUSTE DIRETO
PRETENDIDO.

A contraprestação pecuniária paga aos conselheiros classistas e fazendários integrantes do Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais constitui parcela de natureza jurídica remuneratória, consoante precedentes desta Consultoria Jurídica, dos tribunais superiores e dos órgãos de julgamento fazendário de outras unidades da federação, a atrair a vedação prevista no inciso I do parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, dado o estado de calamidade fiscal do Poder Executivo. Vedação do reajuste pretendido.

RELATÓRIO

1. O Ilmo. Secretário de Estado Adjunto de Fazenda encaminha o Ofício GAB.SEC.nº 481/2019, submetendo à consideração desta Advocacia-Geral do Estado análise da proposta de reajuste dos jetons pagos a conselheiros classistas e fazendários por participação nas sessões de julgamento do Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais (CC/MG).
2. Acostados à mensagem encontram-se: (I) o Memorando CC/MG nº 65/2019, dirigido ao Secretário de Estado Adjunto de Fazenda, subscrito pelo Presidente do CC/MG, no qual formula o pleito mencionado; (II) comunicação via correio eletrônico entre o Presidente do Conselho de Contribuintes e a Superintendente Central de Contadoria Geral, na qual se esclarece a rubrica orçamentária em que classificadas as despesas relacionadas ao pagamento dos conselheiros pelo comparecimento às sessões; (III) expediente encaminhado ao Governador do Estado pelo Colégio de Representantes dos Contribuintes



Mineiros, representativo de dezesseis entidades, com cinco anexos, dispondo, no que interessa, endosso à postulação do reajuste dos jetons.

3. Do bojo da documentação, extraem-se as seguintes afirmações e fundamentos de relevo à análise do feito, colacionadas, em seu conjunto, pelo presidente do CC/MG, pelo Colégio de Representantes dos Contribuintes Mineiros e pela Superintendente Central de Contadoria Geral.

4. *Primus*, que o jeton somente é pago quando há participação em sessão de julgamento e, portanto, o conselheiro não é remunerado em seu período de férias regulamentares. Conseqüentemente, o jeton não repercute nas parcelas de um terço percebido em relação às férias ou na parcela de décimo-terceiro salário. De igual modo, também não é pago nos eventuais afastamentos dos conselheiros (licença-saúde, luto etc.).

5. *Secundus*, que o valor dos jetons pagos aos conselheiros é, atualmente, contabilizado como despesas orçamentárias de custeio, no item de outras despesas correntes, não incorporando o cálculo do índice de pessoal do Poder Executivo, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mais especificamente, é classificado no código “3.3.90.36.20”, na categoria econômica “Despesas Correntes”, grupo de natureza de despesa “Outras Despesas Correntes”, modalidade de aplicação “Aplicação Direta”, elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiro – Pessoa Física” e subelemento “Jetons a Conselheiros”. Seu descritivo orçamentário é apresentado da seguinte forma:

36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIRO – PESSOA FÍSICA
Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados, gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.



Item 20 – JETONS A CONSELHEIROS Despesas com a remuneração (jetons) a membros de órgãos de deliberação coletiva (conselhos), definida em legislação específica.

6. *Tertius*, que o valor do jeton se encontra represado desde o ano de 2013, sendo pago a R\$ 300,00 (trezentos reais) por sessão, frise-se, inalterado desde então. Dada a média de 6 (seis) sessões por mês em que participam no CC/MG, o vencimento médio mensal bruto dos conselheiros corresponde, nesse sentido, a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), valor aparentemente incompatível com o conhecimento, a experiência e a competência técnica exigidos para o exercício do *múnus* de conselheiro, a desvalorizar tanto os servidores fazendários destacados ao CC/MG como também os conselheiros classistas. A título de comparação, um Auditor Fiscal ocupante de cargo comissionado de nível intermediário, códigos “F6B” ou “F7B”, recebe, respectivamente, um acréscimo ao vencimento de R\$ 8.311,97 e R\$ 8.857,63, ou seja, um valor quase cinco vezes maior do que os R\$ 1.800,00 pagos aos membros fazendários em exercício no CC/MG, a indicar que o vencimento destes estaria em evidente descompasso com a remuneração de servidores da SEF/MG que desempenham funções de responsabilidade e importância semelhantes.

7. *Quartus*, que a Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Minas Gerais, decidiu que os profissionais do Direito que militam em órgãos julgadores não podem atuar em processos nos quais a contraparte seja a Fazenda Pública Estadual, vedação esta extensiva aos membros da sociedade de advogados por ele integrada, fato que torna ainda menos atrativo a bons quadros integrarem órgão de tamanha importância na estrutura do Estado. Paralelamente, os conselheiros fazendários estão impedidos de ocuparem outro cargo em comissão, de acordo com interpretação dos preceitos legais vigentes, o que tornaria menos atrativo para servidores da carreira fazendária optarem pelas funções de conselheiro do CC/MG, dado o baixo vencimento *vis-à-vis* a remuneração de outros cargos comissionados.



8. *Quintus*, que, por pesquisa em amostragem, o valor dos jetons pagos aos conselheiros do CC/MG é comparativamente menor ao de Tribunais fazendários administrativos de outras unidades da federação. Nesse sentido, no Estado do Piauí tem-se um valor pago de R\$ 499,00/sessão, na Paraíba, R\$ 500,00/sessão, no Espírito Santo, R\$ 718,56/sessão, em Santa Catarina, R\$ 720,00/sessão, em Rondônia R\$ 4.594,20/mês e no Governo Federal – Conselho Administrativo de Recursos Fiscais, CARF –, R\$ 13.036,00/mês. Além disso, em outras unidades da federação, a praxe é que o valor do jeton seja indexado e conseqüentemente reajustado anualmente, o que concorre para a manutenção do seu valor real ao longo do tempo, tal como ocorre nos Estados do Amapá, Pará, Santa Catarina, São Paulo e Roraima.

9. *Sextus*, que o desalinho dos vencimentos se realça à vista da responsabilidade dos conselheiros, estando sob a jurisdição do CC/MG um elevado número de processos tributários administrativos (PTAs), a envolver valores na casa das dezenas de bilhões de reais, e os prazos processuais aos conselheiros serem reconhecidamente exíguos e o volume de trabalho e a complexidade das demandas notoriamente elevadas. No escopo de demonstração, 6.897 PTAs foram julgados entre os anos de 2015 e 2018, os quais somados corresponderam a um valor nominal (não atualizado) de R\$ 27.409.591.699,00;

10. *Septimus*, que nada obstante o alegado baixo valor do jeton, o CC/MG é atualmente reconhecido, inclusive internacionalmente, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como um dos melhores órgãos julgadores tributários administrativos do país, por quaisquer das métricas utilizadas para avaliar este tipo de instituição. Constituir-se-ia, portanto, uma incongruência a pretensa desvalorização remuneratória do trabalho dos conselheiros frente ao conceituado prestígio que goza atualmente o tribunal administrativo e a sua produtividade.

11. Esta uma breve exposição dos fatos e fundamentos arrolados, da qual se vale para manifestação.



PARECER

12. A consulta trata, em síntese, sobre a possibilidade ou não de reajuste dos valores dos jetons pagos aos conselheiros classistas e fazendários que participam das sessões de julgamento no Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais (CC/MG).

13. Nada obstante a premissa fática que embasa o questionamento constitua uma novidade, o pano de fundo normativo telado já foi enfrentado por esta Casa. A tese jurídica desta manifestação será, então, desenvolvida em duas partes: a natureza jurídica da parcela consabida como “jeton”, e a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal na espécie. É o que passa a ser feito.

A Natureza Jurídica dos Jetons

14. Esta Consultoria Jurídica consolidou seu entendimento no sentido de que o “jeton” é parcela de nítido caráter remuneratório, não indenizatório.

15. Neste dizer, a Nota Jurídica AGE/CJ nº 5.218/2019, aprovada pela Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica e pelo Advogado-Geral do Estado, ratificou judicioso estudo elaborado pelo Procurador do Estado Carlos Victor Muzzi Filho, aprovado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais (PTF), o qual consignou que deve ser incorporada à base de cálculo do imposto de renda (IR) os jetons, tendo em vista esta parcela constituir renda, sujeita à incidência do IR. De se colacionar as conclusões da referida Nota Jurídica:

(...) 4. Relativamente ao Imposto de Renda, embora em algumas situações haja pretensão de caracterização do “jeton” como verba indenizatória, ou de representação, hoje é pacífico o entendimento de que ele possui natureza remuneratória, encontrando-se o seu recebimento sujeito ao Imposto de Renda.

5. Incidindo o IRPF sobre o somatório de todas as rendas ou proventos de qualquer natureza auferidos no período considerado, não é permitido excluí-lo da base de cálculo do imposto, tal como qualquer outro aumento de riqueza ocorrido, salvo os expressamente previstos em lei. *A*



6. Desta forma, não identificamos cabimento no ordenamento jurídico nacional matéria que contenha tal hipótese de exclusão da base de tributação do Imposto de renda sobre “jetons”.

16. Este posicionamento *reformou* entendimento até então vigente nesta Casa, consignado no Parecer AGE/CJ nº 15.024/2010, que considerava o ‘jeton’ parcela de cunho indenizatório, ao que por via de consequência repeliria a incidência de IR.

17. Ressalte-se que a consulta que originou a revisão foi formulada pela Subsecretaria de Gestão de Despesa de Pessoal da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF/MG), por via do Ofício SDP/SEF nº 33/2018 (anexo a esta manifestação).¹ No intuito de uniformização das diversas espécies de pagamentos de jetons nos órgãos estaduais, externou aquela unidade seu posicionamento no sentido de que o jeton tem natureza remuneratória:

“(…) cumpre informar que a posição desta Subsecretaria de Gestão da Despesa de Pessoal da Secretaria de Estado de Fazenda, até então, é a de que a vantagem denominada JETON se sujeita à incidência do imposto de renda. Isso porque o JETON é a gratificação paga pela participação em reuniões dos órgãos de deliberação coletiva, ou seja, trata-se de uma retribuição pecuniária devida por um trabalho executado. Dessa forma, por ser uma parcela de natureza remuneratória, que representa criação de nova riqueza, sujeitar-se-ia à incidência do imposto de renda.

18. Dentre as parcelas que seriam inclusive objeto de uniformização pela SEF citadas no Ofício SDP nº 33/2018, estava a que é paga a conselheiros do CC/MG:

“Gratificação – Conselho de Acúmulo de Cargos e Funções; Gratificação – Conselho Consultivo do FUNFIP; Gratificação – Conselho de Administração de Pessoal – CAP; Gratificação – Conselho Estadual de Educação; **Gratificação – Conselho de Contribuintes**; Gratificação – Conselho de Criminologia e Política Criminal; Gratificação – Coordenação Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a Coordenação Técnica da Elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI; Gratificação – Conselho Penitenciário Estadual; Gratificação pela participação ao Plenário de Vogais – Junta Comercial do Estado de Minas Gerais; Gratificação – Vogal – Junta Comercial do Estado de Minas Gerais.”

¹ Extraído do expediente eletrônico SEI nº 1080.01.0033241/2018-74.



19. É necessário se estremar que, no caso concreto, analisava-se o jeton pago aos membros do Conselho de Administração de Pessoal (CAP), unidade colegiada integrante da estrutura administrativa da Advocacia-Geral do Estado, de julgamento de matérias de pessoal de servidores públicos. Nada obstante, idêntico raciocínio e conclusões jurídicas delineadas se aplicam ao jeton pago aos conselheiros do CC/MG. Pois veja-se.

20. No tocante ao tribunal administrativo fazendário estadual, o pagamento dos jetons está previsto no artigo 67 do Decreto Estadual nº 44.906/2008, que estabelece o regimento interno do CC/MG:

Decreto Estadual nº 44.906/2008

Art. 67 – Os membros do Conselho de Contribuintes e os Procuradores do Estado serão remunerados por sessão a que comparecerem, na forma e nas condições estabelecidas por decreto do Governador do Estado, em atendimento à necessidade dos trabalhos.

21. Por sua vez, o artigo 3º do Decreto Estadual nº 44.451/2007 estabelece o valor do jeton:

Decreto Estadual nº 44.451/2007

Art. 3º – É devida retribuição pecuniária de R\$ 300,00 (trezentos reais) por reunião, até o limite de 15 (quinze) reuniões mensais, aos membros do Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais e aos Procuradores do Estado, por sessão a que comparecerem.

22. Da própria dicção legal tem-se por explícita a natureza jurídica remuneratória dos jetons. A legislação optou por não utilizar a palavra “jeton”, mas “remuneração” e “retribuição pecuniária”, a espancar quaisquer dúvidas sobre o caráter da verba paga. Se “jeton”, em sua acepção gramatical-etimológica poderia dar margem a contendas, por significar simplesmente “contar”,² a seu

² De acordo com os estudos históricos da numismática, a palavra “jeton” vem do verbo francês *jeter*, que por sua vez seria uma variante escrita do latim *gitter*, ou seja, “contar” ou “jogar”. Na Antiguidade, época do Império Romano, quando ainda a numeração arábica e mesmo a romana não haviam sido tão difundidas, as pessoas jogavam pedras e seixos em uma superfície a fim de realizar cálculos, daí o porquê do significado das palavras jogar e contar terem se misturado. Posteriormente, com a confecção de pequenas peças de metais em formato circular e variantes, a fim de se destacarem os reinos e servirem de valor às trocas, começou-se a designá-las como “jetons”, primitivas das moedas. Na acepção mais próxima da aqui empregada, durante o transcorrer da Idade Média, em reuniões reais, consulares ou de conselhos, era prática vista em alguns lugares da região que atualmente compreende o território da França, jogar os jetons em um recipiente para cada pessoa que adentrasse o recinto e participasse da reunião. Posteriormente, era distribuído a cada qual um jeton, por sua presença, daí o nome “*jeton de présence*”. Hoje, na França, em significação jurídica, tem-se o *jeton de présence*, pago aos membros de



turno, *remunerar* e *retribuir pecuniariamente*, significantes com significações mais precisas, trazem nítido o caráter sinalagmático pelo trabalho prestado (verba *pelo* trabalho, *do ut des*), não como condição ou indenização para o seu exercício (verba *para* o trabalho).³

23. Por este ângulo, o pagamento pelo trabalho do conselheiro, constituindo acréscimo patrimonial, é, pois, *remuneratório*, e não indenizatório. Não há lesão a ser reparada no patrimônio dos Conselheiros ou conversão de direito que os mesmos possuam, mas apenas retribuição em função do trabalho. “Indenizar” significa tornar inteiro, indene é, pois, o que não sofreu dano, vindo do latim *indenis*. Indenização é o mesmo que ressarcimento, reparação. É a reparação do prejuízo de uma pessoa, em razão da inexecução ou da deficiente execução de uma obrigação ou da violação de um direito. Não há no rendimento dos “jetons” as características jurídicas próprias de um valor indenizatório porque não há o que indenizar, mas o que retribuir pecuniariamente.

24. Mais especificamente e deixando de lado o argumento do *nomen iuris* da verba, verifica-se que os jetons são uma forma de remuneração pelo dever de comparecimento do conselheiro classista ou fazendário nas reuniões julgadoras do Conselho, em uma das três câmaras de julgamento ou na câmara especial, pelos processos relatados ou revisados, e por demais atividades desenvolvidas no âmbito do CC/MG, como a participação no conselho pleno. Por óbvio, os

conselhos de administração de empresas e aos membros do Conselho de Estado francês por reunião a que participam. Ressalte-se que a última onda de reformas fiscais na França aboliu quase que por completo a figura do *jeton de présence* e passou a utilizar a palavra *remuneration* (remuneração), a denotar o seu caráter de acréscimo patrimonial. Sobre a etimologia da palavra jeton, conferir: ROQUEFORT, Jean Baptiste Bonaventure de. *Glossaire de la langue romane*. Paris: Imprimerie de Crapelet, 1808, p. 683, Tomo I. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=SGcTAAAAQAAJ&pg=PA683&lpg=PA683&dq=jeton+jetter+gitter&source=bl&ots=7JWtNR8dKn&sig=ACfU3U1aW20pteemmd48VRp65WvIloOVg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwj4vJvHs_zmAhUwIbkGHSTGB1kQ6AEwC3oECAcQAQ#v=onepage&q=jeton%20jeter%20gitter&f=false>, acesso: 9 de janeiro de 2020. Sobre os estudos históricos da numismática, ver: <<https://www.inumis.com/le-jeton-temoin-de-lhistoire/>>, acesso em 9 de janeiro de 2020 e <<https://numismatiquebouillon.jimdofree.com/jetons/>>, acesso em 9 de janeiro de 2020. Sobre o tratamento jurídico dos jetons na França, conferir: <<https://www.ifa-asso.com/informer/centre-de-ressources/les-questions-cles/traitement-fiscal-de-la-remuneration-de-lactivite-de-ladministrateur-de-societes-anciennement-jetons-de-presence.html>>, acesso: 9 de janeiro de 2020.

³ Remunerar, do latim, *remunerāre*, formado pelo sufixo *re* (novamente, para trás) e o radical *mūnerāre*, originário da palavra *mūnus* (múnus, função, posto, trabalho). Ou seja, remunerar trata de presentear, pagar, recompensar aquele que exerceu um trabalho, uma função passados.



conselheiros não estão sendo remunerados apenas em razão da participação nas reuniões realizadas no órgão, como também por uma série de atividades habituais que decorrem de sua presença, tais como: relato e revisão dos PTAs para os quais foram designados responsáveis, estudo da matéria e elaboração do voto a ser apresentado nas sessões, análise dos votos dos demais conselheiros, com pronunciamentos sobre eles, elaboração de votos vencedores e acórdãos para os quais foram designados como redatores, dentre outras tarefas.

25. Sob este prisma, verifica-se que é entendimento pacífico assentado pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), órgão administrativo fazendário em âmbito federal, que referida verba, com caráter habitual e contraprestacional, constituir-se ia parcela remuneratória:

(...) OMISSÃO DE RENDIMENTOS RECEBIDOS DE PESSOA JURÍDICA COM VÍNCULO EMPREGATÍCIO

Comprovado por documento fornecido pela própria Fonte Pagadora no qual há comprovação de que o Contribuinte recebeu, durante o período apurado, diversos valores que acresceram ao seu patrimônio, tratando-se de rendimentos tributáveis, sem o devido recolhimento de imposto de renda, constata-se a ocorrência do fato gerador sendo devido o lançamento do tributo

IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA. RENDIMENTO RECEBIDO COM HABITUALIDADE E NÃO INDENIZATÓRIO. IMPOSTO DEVIDO.

São rendimentos da pessoa física para fins de tributação do Imposto de Renda aqueles provenientes do trabalho assalariado, as remunerações por trabalho prestado no exercício de empregos, cargos, funções e quaisquer proventos ou vantagens percebidos tais como salários, ordenados, vantagens, gratificações, honorários, entre outras denominações. Os valores recebidos pelo Contribuinte sob as rubricas “vantagem pessoal; diferença de gratificação de desempenho; diferença de Jeton do Colégio; gratificação de função e abono de férias”, ou seja, independentemente da rubrica sobre a qual tais valores foram pagos ao Contribuinte, tais valores ensejam incidência de imposto de renda, sendo devida a cobrança. (...)

(CARF, 2301-005.655 – 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária, Rel. Cons. Juliana Marteli Fais Feriato, julgado em 10.9.2018)

(...) CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. JETONS. MEMBROS DO CONSELHO DA JUNTA DE RECURSOS FISCAIS DO MUNICÍPIO. ALEGAÇÃO DE VINCULAÇÃO A REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA.

A remuneração dos membros do Conselho da Junta de Recursos Fiscais pela execução de diversas atividades decorrentes da função de julgador descaracteriza o pagamento como indenizatório. A não



comprovação de que os membros do Conselho da Junta de Recursos Fiscais estavam vinculados ao regime próprio de Previdência Social sujeitam tais segurados ao Regime de Previdência Social. (CARF, 2301-006.016 – 3ª Câmara / 1ª Turma Ordinária, designação para Rel. Cons. Reginaldo Paixão Emos, julgado em 7.05.2019)

26. A título de precedentes comparativos exemplificativos, tanto o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF/RFB) quanto o Conselho Administrativo de Recursos Tributários do Município de Belo Horizonte (CART/BH) incluem na base de cálculo do imposto de renda da pessoa física (IRPF) as parcelas pagas aos conselheiros a título de jeton, por entenderem que esta parcela é remuneratória.

27. Ademais, como outro precedente, observa-se que o Chefe do Poder Executivo, no intercurso do processo legislativo que culminou com a edição da Lei Estadual nº 23.304/2019, que estabeleceu a reforma administrativa do Estado, quando da análise para sanção do PL 367/2019, vetou dispositivo que estabelecia que jetons seriam “indenizatórios”, dentre outros motivos, por incorreção técnica do texto legal, dado que esta verba tem caráter remuneratório. Ainda que a premissa fática enfrentada à ocasião fora distinta, tratando-se de jetons pagos aos administradores participantes dos conselhos de administração e fiscais das empresas estatais, *mutatis mutandis* o mesmo raciocínio também aqui se aplica, é ver:

Veto ao art. 132 da Proposição

“**Art. 132** – Ao ocupante de cargo de livre nomeação e exoneração da administração direta ou indireta do Poder Executivo é vedado o acúmulo de sua remuneração com a parcela indenizatória pelo exercício de função de conselheiro fiscal ou de administração em empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa privada”.

Motivos do Veto

De forma como redigido, o dispositivo estabelece, de modo taxativo, a vedação do acúmulo da remuneração do ocupante de cargo de livre nomeação e exoneração da Administração Pública direta e indireta do Poder Executivo com a parcela indenizatória pelo exercício de função de conselheiro fiscal ou de administração em empresa pública, sociedade de economia mista e empresa privada.

De início, destaco que a norma revela incorreção técnica para os fins pretendidos pelo legislador. A parcela remuneratória (subsídios, vencimentos ou remuneração) diferencia-se da parcela indenizatória (recomposição de perda ou compensação de dano),



inclusive pelo próprio texto constitucional que distingue os fundamentos fáticos e jurídicos para atribuir remuneração ou indenização aos agentes públicos, mas diversas hipóteses especificadas nas Constituições do Estado e da República e em legislações regulamentares. Enquanto a parcela remuneratória paga por um serviço prestado ou função realizada, a parcela indenizatória recompõe perda ou compensa por alguma forma de dano. (...) (g/n)

28. Ademais disso, conforme analisado no Parecer AGE/CJ nº 9.151/1995, o jeton possui caráter *pro labore faciendo* (pelo trabalho que está sendo feito), ou seja, trata-se de vantagem pecuniária que só deve ser percebida enquanto o servidor está prestando o serviço que a enseja, objetivamente na espécie, o comparecimento às sessões do CC/MG. É vantagem modal que não gera direito subjetivo à continuidade de sua percepção. Cessando o trabalho que lhes dá causa, extingue-se o seu pagamento. Daí porque não se incorporarem ao subsídio, nem serem auferidas na disponibilidade, na aposentadoria, em períodos de férias, décimo terceiro, licença-maternidade, gala ou nojo, salvo se a normatização expressamente o determinasse,⁴ o que não ocorreu.

29. Por esta sua natureza condicionada, não integra o jeton a base de cálculo da contribuição previdenciária ao regime próprio estadual, por não ser parcela incorporável à aposentadoria, conforme precedência analisada nesta Casa (Notas Jurídicas AGE/CJ nº 4.882/2017, nº 4.899/2017, nº 4.900/2017, nº 4.908/2017, nº 4.909/2017, nº 4.922/2017, nº 4.924/2017, nº 4.925/2017).

30. Em suma, os jetons são verbas remuneratórias de caráter *pro labore faciendo*, devidas pelo trabalho prestado pelos conselheiros classistas e fazendários em virtude de seu comparecimento às sessões do CC/MG, que integram a base de cálculo do imposto de renda, mas não a da contribuição previdenciária ao regime próprio estadual.

A Incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal

⁴ Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 524.



31. Tendo em vista o caráter remuneratório dos jetons, atrai-se a incidência do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101/2000), é ver:

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

32. O inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF consagra que, ultrapassado o limite prudencial de despesa total com pessoal, de 95% sobre a receita corrente líquida, fica então vedada a concessão de reajuste sobre a remuneração a qualquer título no âmbito do Poder Executivo Estadual.

33. Fato notório, o Estado de Minas Gerais enfrenta grave e persistente desequilíbrio financeiro há quase 5 (cinco) anos, estando desde a setembro de 2015 acima do limite prudencial referido. Atualmente, conforme último Relatório de Gestão Fiscal, publicado a 28 de setembro de 2019, no Diário oficial do Estado,⁵ o Poder Executivo estadual encontra-se acima do limite máximo, estando sua despesa total com pessoal em 62,12% de sua Receita Corrente Líquida.

34. Mais de uma centena de manifestações já foram exaradas por esta Casa no escopo de trazer contornos mais seguros acerca da atuação do gestor na situação vivenciada pela ultrapassagem do limite máximo de despesa total com pessoal estabelecido pela LRF. Sem o devaneio de se esgotar o tema e a referência a manifestações pretéritas, esta Consultoria Jurídica já teve

⁵ Encontra-se pendente de publicação o relatório de gestão fiscal do terceiro quadrimestre do ano de 2019, razão pela qual se tomará como referência aquele publicado referente ao segundo quadrimestre do mesmo ano.



oportunidade de registrar as seguintes ponderações sobre o inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF:

Orientação Técnico-Jurídica AGE nº 1/2015

(...) Se há uma situação jurídica subjetiva de vantagem de observância obrigatória pela Administração, sem qualquer possibilidade de juízo de conveniência e oportunidade, no atendimento do interesse público, tem-se uma situação subjetiva advinda de determinação legal, um direito subjetivo público, cujos efeitos remuneratórios não se encontram abrangidos pela vedação da LRF em análise. Trata-se de direito subjetivo público – que surge com o cumprimento dos requisitos legais –, quando a ele corresponde ao exercício de uma competência vinculada à Administração para o cumprimento do dever reflexo ao direito.

Em outras palavras, nas situações em que as normas legais predeterminam objetivamente os pressupostos que, preenchidos, fazem nascer a situação jurídica subjetiva funcional de vantagem, por meio da previsão de uma competência vinculada pela Administração, tem-se a configuração de um direito subjetivo público; o reconhecimento deste direito e de suas consequências se faz, por óbvio, em cumprimento de determinação legal, assim reconduzível ao inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade.

35. A vedação do inciso I do parágrafo único do artigo 22 não tem o condão, portanto, de afastar o dever de a Administração reconhecer e respeitar os direitos subjetivos públicos e seus reflexos remuneratórios, quando houver predeterminação objetiva normativa ou contratual, ou em sendo o caso de sentenciamento judicial.

36. Circunscrevendo a análise para o caso concreto e similares relativos a jetons, tem-se que o reajuste pretendido **não** constitui exceção à regra geral aludida. Trata-se de reajuste discricionário, correlacionado ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor público, vedado por força da disposição da LRF, ao que, se implementado, constituiria clara afronta ao que encartado em lei.

37. Como não há, no Estado de Minas Gerais, indexação inflacionária do jeton, tal como noticiado em ordenamentos jurídicos de outros entes da federação – matéria, aliás, de duvidosa constitucionalidade –;⁶ nem comando normativo objetivamente predeterminado na legislação ou advindo de ordem judicial que

⁶ CRFB/88. Art. 37. (...) XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

Súmula Vinculante nº 42/STF: É inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária.



torne obrigatório o reajuste do jeton; e como o reajuste pretendido não se trata da revisão geral indistinta aos servidores públicos, prevista no artigo 37, X, da CRFB/88,⁷ é de clareza solar a subsunção da situação em tese ora proposta ao dispositivo do artigo 22, parágrafo único, inciso I, da LRF, por se tratar de *reajuste de remuneração*.

38. Convém lembrar que, por força do artigo 23 da LRF, para além das limitações impostas pelo artigo 22 da LRF, conforme consignado no Parecer AGE/CJ nº 16.136/2019, de lavra da Procuradora do Estado Carolina Borges Monteiro, “cumpre ao Executivo a eliminação do percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes à entrada do limite máximo – que se deu a partir do Relatório de Gestão Fiscal publicado em 30 de janeiro de 2019, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do artigo 169 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quais sejam, redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; exoneração dos servidores não estáveis e, caso as medidas anteriores não sejam suficientes, exoneração de servidores estáveis”.

39. Nessa toada, em interpretação sistemática, a corroborar o entendimento esposado, o implemento do reajuste iria de encontro a *mens legis* da LRF, posto que, na situação de calamidade fiscal na qual o Estado se encontra, constituir-se-ia um contrassenso implementar medidas drásticas de contenção dos gastos e de recuperação fiscal e houvesse o reajuste isolado para o caso vertente.

40. Não se desconhece as razões apresentadas pelo Presidente do CC/MG e pelo Colégio de Representantes dos Contribuintes mineiros sobre o relevante múnus exercido pelos conselheiros, o destacado prestígio que a instituição goza e os ínclitos pretextos para o reajuste da parcela remuneratória, notadamente se comparada a remuneração com órgãos julgadores fazendários similares de outros entes da federação e com outros cargos da mesma Secretaria à qual o CC/MG está

⁷ CRFB/88. Art. 37. (...) X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;



subordinado. No entanto, os agentes públicos compartilham, indistintamente, com sua cota de sacrifício remuneratória à retomada do equilíbrio fiscal.⁸

41. Ressalte-se, por fim, que não foi objeto de consulta possíveis alternativas de rota, as quais teriam o mesmo efeito prático que o reajuste direito do jeton, tal como as encetadas por via de reforma administrativa, na qual poderia ser aventada readequação remuneratória dos cargos comissionados integrantes do quadro da Secretaria de Estado de Fazenda, sem incremento ou com redução de despesas.⁹ No entanto, é defeso aos subscritores se manifestarem a esse respeito, por não dizer respeito ao objeto propriamente dito da consulta, e por adentrar ao juízo de conveniência e oportunidade do gestor.¹⁰

CONCLUSÃO

42. Em sede de arremate, as seguintes conclusões podem ser obtidas.

43. De acordo com os precedentes colacionados, a retribuição pecuniária paga aos conselheiros classistas e fazendários do CC/MG, conhecida pelo *nomen iuris* “jeton”, é parcela de natureza jurídica remuneratória (não indenizatória) *pro labore faciendo*, a qual se incorpora à base de cálculo do IRPF, mas não à da contribuição previdenciária ao regime próprio estadual.

44. De acordo com o último relatório de gestão fiscal do Estado de Minas Gerais, o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo de despesa total com

⁸ Situação similar de subsunção ao inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF e óbice à pretensão de reajuste remuneratório foi enfrentada na Nota Jurídica nº 4.839/2017.

⁹ Neste dizer, conforme a tese jurídica delineada no Parecer AGE/CJ nº 16.117: “[n]o contexto de reorganização administrativa para promoção da racionalização, otimização de gastos e maior eficiência na prestação de serviços, amparada na Lei estadual nº 23.304/2019, mostra-se possível, excepcionalmente, o provimento de cargos em comissão, modificados ou de alguma forma atingidos pela reestruturação orgânica do Poder Executivo, ainda que não vinculados ao mesmo posto de seu antecessor e de estrutura de remuneração igual à dele, desde que o resultado final seja de redução das despesas com pessoal, em conformidade com a finalidade para a qual foi editada a Lei.” Ver também Nota Jurídica AGE/CJ nº 4.891/2017, e Parecer AGE/CJ nº 15.833/2017.

¹⁰ Conforme o artigo 17, § 3º, da Resolução nº 26/2017, desta Advocacia-Geral do Estado, que dispõe sobre a organização, competências e procedimentos da Consultoria Jurídica, é defeso ao Procurador do Estado e ao Assessor Jurídico, em manifestação, adentrar na análise de aspectos técnicos, econômicos e financeiros, ou na análise de conveniência e oportunidade do mérito do ato administrativo, competências adstritas ao gestor, em sede de seu juízo de discricionariedade administrativa.



pessoal, incidindo na espécie o artigo 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000.

45. Por constituir parcela remuneratória, e em interpretação sistemática da LRF, o reajuste pretendido do jeton esbarra no comando normativo extraído do inciso I do parágrafo único do artigo 22 da LRF.

46. Precata-se a Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda acerca da inclusão no cômputo da despesa total de pessoal as despesas com os jetons na espécie e com as parcelas pagas no Estado aos membros dos demais conselhos estaduais, citadas na oportunidade de apreciação do Ofício SDP/SEF nº 33/2018.

47. É como se conclui, à superior consideração.

Belo Horizonte, *data supra*.


Ana Paula Muggler Rodarte

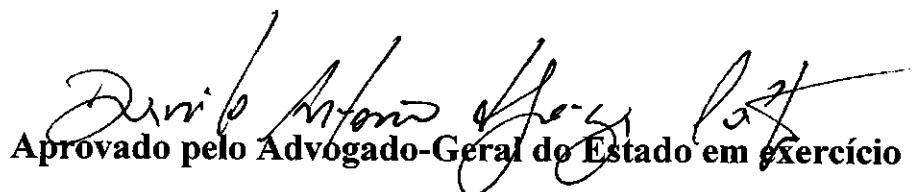
Procuradora-Chefe da Consultoria jurídica

MASP 598.204.6 // OAB-MG 68.212


João Leonardo Silva Costa

Assistente do Advogado-Geral do Estado

MASP 1.436.030-9 // OAB-MG 173.458


Aprovado pelo Advogado-Geral do Estado em exercício

Dr. Danilo Antônio de Souza Castro

