

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000031000058

INTERESSADO: AGENCIA GOIANA DE HABITACAO S/A - AGEHAB

ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO N° 186/2021 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. AGEHAB. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. ESTATAL DEPENDENTE. DESPESA COM PESSOAL. NATUREZA DA RECEITA. LRF. LC N° 173/2020.

1. Pelo **Ofício n° 0001/2021-PRES** (000017576469), o Presidente da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) apresentou novos questionamentos em relação ao pedido inicial de assessoramento jurídico solicitado pelo anterior Ofício n° 838/2020-PRES (000014091998). No intuito de complementação do **Despacho n° 1522/2020-GAB** (000015212731) e da NT n° 4/2020-ASGAB, desta Procuradoria-Geral, descreveu as seguintes questões relacionadas à contratação de pessoal e às restrições financeiras incidentes sobre a correspondente empresa estatal:

“2. Na hipótese de se realizar, caso necessárias, novas admissões de pessoal, a fim de repor somente os cargos vagos – cujas vacâncias, vale dizer, se deram antes do advento da LC 173/2020 – deve a AGEHAB observar, em uma interpretação analógica, os percentuais previstos no Art. 20 e seguintes da Lei Complementar 101/2000 ou caberá ao Estado de Goiás, na qualidade de ente federativo, observar tais limites de maneira global?”

3. Neste sentido ainda, deve a AGEHAB interpelar a Secretaria de Estado de Economia, a fim de verificar se o valor de eventuais contratações para repor o pessoal estará dentro dos limites pela LC N° 101/2000?

4. Em complemento, os recursos próprios desta companhia que não são objeto da subvenção econômica, a exemplo dos recursos pagos pelo Estado de Goiás para administração da carteira imobiliária da antiga COHAB, poderiam ser utilizados pela AGEHAB para custeio das eventuais admissões para reposição de pessoal, sem – todavia – infringir os limites fiscais?

4.1. Em tal hipótese, os gastos com pessoal custeados pelos recursos próprios de estatal devem entrar no cômputo dos cálculos do gasto total com pessoal do Poder Executivo, nos termos da LC n° 101/2000?”

2. Com o breve relato, passo à fundamentação jurídica.

3. Rememoro, inicialmente, algumas assertivas já aduzidas no **Despacho nº 1522/2020-GAB**, bem como apresentadas pelo **Despacho nº 1225/2019-PA**¹, que colaborarão no deslinde dos questionamentos.

4. Sendo a AGEHAB sociedade de economia mista, integrante da Administração indireta do Estado de Goiás, dotada de autonomia administrativa e financeira, o reconhecimento da sua dependência financeira com o ente central promove certa mitigação de sua autonomia.

5. Na esfera constitucional, o art. 37, § 9º, estende a aplicação do teto remuneratório às estatais que recebem recursos do ente controlador para o pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

6. Em âmbito infraconstitucional, o art. 1º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), faz incidir todas as disposições legais referentes aos entes políticos às autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, aproximando, enfim, seu regime orçamentário e financeiro àquele aplicável às entidades de direito público². Aliás, é considerada empresa estatal dependente, na forma do art. 2º, III, da mesma Lei Complementar federal nº 101/00 (LRF), a *“empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”*.

7. De maneira geral, a dependência financeira submete a estatal às *“limitações quanto à geração de despesas, incluindo aquelas com pessoal e seguridade social, e ao endividamento, inclusive em relação à realização de operações de crédito. Igualmente, sujeitam-se à possibilidade de contingenciamento dos recursos, pois que atrelados aos entes federativos controladores, que são passíveis de limitação de empenho”*³.

8. Ademais, o acentuado grau de vinculação ao regime financeiro reverbera na inclusão das empresas estatais dependentes nos orçamentos fiscais e da seguridade social (Portaria STN nº 589/2001)⁴⁵, de modo que suas receitas e despesas passam a compor o orçamento público⁶; aliás, o que se depreende do art. 10 da Lei estadual nº 20.821/2020 (LDO para o exercício de 2021)⁷.

9. Estabelecidas estas premissas, passo a enfrentar os questionamentos.

10. Observo que os percentuais de limites de gastos com pessoal, definidos pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), são direcionados ao Estado de Goiás, enquanto ente federativo, tal como é expressamente enunciado pelas normas. Ocorre que, na condição de estatal dependente, as suas despesas com pessoal passam a compor o cálculo das despesas com pessoal do próprio ente federativo, de modo que a menção a *“Estado”* abarca, conseqüentemente, as estatais dependentes, na forma do art. 1º, § 3º, da LRF. É dizer, cabe ao Estado de Goiás observar os limites de maneira global, cujo cálculo considerará a empresa estatal como um dos seus elementos integrantes, não havendo, portanto, incidência *“analógica”* dos percentuais previstos no art. 20 da LRF.

11. Assim, por compor as despesas com pessoal do Estado, e, de maneira mais ampla, integrar o próprio orçamento estadual, a AGEHAB deverá interpelar a Secretaria de Estado da Economia acerca de eventuais contratações de pessoal, à vista da competência do órgão estadual para realizar o controle de gastos com pessoal, nos termos do art. 23, XIII, da Lei estadual nº 20.491/2019.

12. Finalmente, identifico certa incongruência no questionamento acerca da utilização de recursos próprios da estatal - que não são objeto de subvenção econômica - para pagamento de novas despesas de pessoal, tendo em vista que a qualificação da dependência econômica pressupõe a insuficiência financeira quanto às despesas com pessoal ou de custeio, em geral ou de capital (art. 2º, III, LRF). Ressalto, afinal, que a classificação como estatal não dependente deve ser compreendida como um incentivo à autossustentabilidade da sociedade empresária, visto que sua maior capacidade de gerar a própria receita reflete-se em maior autonomia de gestão de pessoal, patrimonial, financeira e orçamentária⁸.

13. Seja como for, ressalto que a natureza da receita utilizada para o custeio não modifica a natureza da despesa. A identificação da despesa com pessoal é feita em consonância com o art. 18 da LRF, que não faz qualquer distinção quanto à origem do seu custeio, com enfoque, portanto, na destinação do gasto público⁹. Ademais, como já destacado, a dependência financeira da estatal a aproxima do regime financeiro público e, em especial, incorpora-a no limite de gastos com pessoal. Assim, a forma de custeio para eventuais contratações de pessoal, pela estatal, não altera o quadro normativo destas limitações.

14. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Agência Goiana de Habitação, via Presidência**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹O Despacho nº 1225/2019-PA (processo administrativo nº 201900031000089) cuidou de consulta formulada pela AGEHAB, quando ainda enquadrada como estatal não dependente, orientando acerca da gestão dos restos a pagar da estatal.

²Nesse sentido: MOTTA, Fabrício; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Coord.). Tratado de Direito Administrativo, v. 2: Administração Pública e Servidores Públicos. São Paulo: RT, 2014, p. 249.

³ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁴A Portaria nº 589/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional define, para União, os Estados, Distrito Federal e Municípios, conceitos, regras e procedimentos contábeis para consolidação das empresas estatais dependentes nas contas públicas.

⁵Em doutrina, ressalta-se que a origem da expressão “estatal dependente” remete ao conceito adotado pelas disposições das leis de diretrizes orçamentárias da União anteriores à 1998, que já integravam suas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. Nesse sentido: OLIVEIRA, Weder. Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento, Finanças Públicas. Volume I, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

⁶Nesse sentido: PINTO JÚNIOR, Mario Engler. Empresa estatal: função econômica e dilemas societários. São Paulo: Atlas, 2010.

*7*Art. 10. Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão a programação do Poder Executivo, do Poder Legislativo, incluídos o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal de Contas dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público Estadual e da Defensoria Pública, dos órgãos, das autarquias, das fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, dos fundos especiais, das empresas estatais dependentes, inclusive as transferências às sociedades de economia mista e às demais entidades em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam recursos do Tesouro Estadual.

*8*ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

*9*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.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021).

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 08/02/2021, às 16:40, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **000018287876** e o código CRC **12C05AC1**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM
A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202000031000058



SEI 000018287876