



## RESOLUÇÃO TCE/TO Nº 819/2013 – Pleno

1. Expediente nº: 8362/2013
2. Classe de assunto: 3. Consulta
- 2.1. Assunto: 5. Consulta sobre a possibilidade jurídica da administração pública estadual descontar do cálculo com despesa de pessoal o imposto de renda retido na fonte de seus servidores
3. Responsável: André Luiz de Matos Gonçalves – Procurador Geral do Estado
4. Órgão: Procuradoria Geral do Estado
5. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas Marcos Antônio da Silva Moder
7. Procurador constituído nos autos: não atuou

EMENTA: CONSULTA. CONHECIMENTO. NÃO A EXCLUSÃO DO VALOR DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE. DESPESA TOTAL COM PESSOAL. RESPOSTA EM TESE NOS TERMOS DO VOTO CONDUTOR.

### 8. Decisão:

Vistos, relatados e discutidos os autos de nº 8362/2013, que versam sobre consulta formulada pelo Senhor André Luiz de Matos Gonçalves, Procurador-Geral do Estado, acerca da possibilidade de os valores referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores públicos estaduais e municipais, poderem ser deduzido da base de cálculo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando que a consulta pode plenamente ser respondida em caráter excepcional, pois a matéria abordada está entre aquelas de competência legal desta Corte de Contas, considerando o relevante interesse público que envolve a dúvida apresentada, e por se tratar de situação excepcional.

Considerando o Parecer de Auditoria nº 2213/2013, da lavra do Auditor Orlando Alves da Silva, e do Parecer nº 2183/2013 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador Marcos Antonio da Silva Modes, por meio dos quais opinaram pelo conhecimento da presente consulta.

Considerando, por fim, tudo que dos autos consta.

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento as disposições contidas no artigo 1º XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152, do RITCE/TO, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1. conhecer desta consulta, formulada pelo senhor André Luiz Matos Gonçalves, Procurador Geral do Estado, por atender os requisitos Regimentais desta Corte de Contas, e por tratar-se de matéria que está sob o alcance da competência fiscalizadora deste Tribunal de Contas, respondendo à consulta formulada, em tese, no sentido:

8.2. não é admitida a exclusão do valor do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, pagos pelos servidores públicos estaduais e municipais, da base de cálculo das despesas com pessoal, para fins de apuração de limites definidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a manifestação desta Corte, exarados nos autos de consulta nº 6367/2002 e nº 5197/2012, por meio das Resoluções Plenárias TCE/TO nº 931/2003 e nº 614/2013, observando as demais cautelas do Voto condutor.

8.3. determinar a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, §3º do Regimento Interno deste sodalício, para que surta os efeitos legais necessários;

8.4. determinar à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão;

8.5. determinar o encaminhamento de cópia da Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam à Diretoria-Geral de Controle Externo, a fim de que proceda às anotações e às cautelas de praxe e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos 6 dias do mês de novembro do ano de 2013.

1. Expediente nº: 8362/2013
2. Classe de assunto: 3. Consulta
- 2.1. Assunto: 5. Consulta sobre a possibilidade jurídica da administração pública estadual descontar do cálculo com despesa de pessoal o imposto de renda retido na fonte de seus servidores
3. Responsável: André Luiz de Matos Gonçalves – Procurador Geral do Estado
4. Órgão: Procuradoria Geral do Estado
5. Relator: Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar
6. Representante do Ministério Público: Procurador de Contas Marcos Antônio da Silva Moder
7. Procurador constituído nos autos: não atuou

### **8. RELATÓRIO Nº 350/2013**

8.1. Por meio dos presentes autos, o senhor André Luiz de Matos Gonçalves, Procurador-Geral do Estado, consulta a este Tribunal de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

acerca da possibilidade dos valores referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores públicos estaduais e municipais serem deduzidos da base de cálculo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites fixados nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.2. Em anexo ao ofício de encaminhamento da autoridade consulente já nominada acima acompanha a documentação objeto da consulta o Parecer/GAB nº 028/2013.

8.3. Por meio do Despacho nº 1140/2013, da lavra do Auditor em substituição a Conselheiro Orlando Alves da Silva, determinou-se que os autos fossem impulsionados à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, Corpo Especial de Auditores e Ministério Público de Contas, em cumprimento ao estabelecido nos artigos 151 e 155 do RITCE/TO.

8.4. A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios se pronunciou através do Parecer Técnico-Jurídico nº 0121/2013, nos seguintes termos, transcritos *ipsis litteris*:

(...)

Inicialmente, verifico de plano a legitimidade ativa ad causam do Consulente

em aduzir a pretensão veiculada na consulta, no plano do Regimento Interno desta Colenda Corte no que tange à existência da pertinência temática e ao direito público subjetivo do Agente Político. É cediço que o Agente, na condição de dirigente máximo da Procuradoria Geral do Estado detém tal prerrogativa, especialmente, pela responsabilidade da Gestão que em última análise lhe compete, não comportando, assim, transferência do aludido encargo.

(...)

Ademais, segundo a literalidade do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios válido para o exercício de 2013, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, para o corrente exercício não há previsão legal para o aludido desconto, lembrando que a STN detém a atribuição de consolidar os referenciais contábeis não só para a União da qual é órgão integrante, como também para Estados e Municípios, com isso é visível o caráter normativo e de observância obrigatória para todos evitando, assim, tratamento desigual entre os jurisdicionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Dessa feita é oportuno asseverar que todas as despesas devem constar no demonstrativo, nela incluindo o Imposto de Renda Retido na Fonte, dispêndio esse de observância obrigatória no cômputo da aludida despesa, pois os padrões normativos de confronto são aqueles consubstanciados nos arts. 18 e seguintes da Lei 101/00.

**CONCLUSÃO**

Em linhas gerais, a lição que se deve extrair dos dispositivos da Lei 101/00 conjugados com a Lei 4.320/64 e o Manual de Demonstrativos Fiscais exercício 2013 de observância cogente para União, Estados, Distrito Federal e Municípios é de que a despesa do Imposto de Renda Retido na Fonte deve ser computada na despesa total com pessoal, assim como previsto no Demonstrativo, LRF, art. 48 – Anexo VII.

(...)

8.5. O Corpo Especial de Auditores, através de seu representante, Auditor Orlando Alves da Silva, emitiu o Parecer de Auditoria nº 2.213/2013, concluindo conforme segue:

(...)

Dos dispositivos acima transcritos, evidencia-se que não se encontra previsto no § 1º do art. 19 a exclusão dos valores resultantes da retenção do imposto de renda dos servidores públicos da apuração da Despesa Total com Pessoal de que trata o art. 18 da referida Lei Complementar.

Em face do exposto, com base no Parecer Técnico Jurídico nº 121/2013, observando, contudo, o art. 18 da Lei 101/2000 e o Manual de Demonstrativos Fiscais exercício 2013 de observância cogente para União, Estados, Distrito Federal e Municípios entendemos que a despesa do Imposto de Renda Retido na Fonte deve ser computada na despesa total com pessoal. (*ipsis litteris*)

(...)

8.6. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 2.183/2013, subscrito pelo Procurador de Contas Marcos Antonio da Silva Modes, manifestou conclusivamente nos termos que apresentam abaixo:

(...)

Pelo exposto o Ministério Público opina a que a resposta a presente Consulta seja direcionada para a mesma conclusão tomada na Resolução 931/03.

(...)

É o relatório.



## 9. VOTO

### 9.1. Da admissibilidade

9.2. O Tribunal de Contas recepcionou o instituto “consulta” no artigo 1º, XIX, § 5º de sua Lei Orgânica (Lei Estadual nº 1.284/2001), o qual estabelece o seguinte:

Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

(...)

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

(...)

§ 5º. A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

9.3. Inicialmente, no que tange ao juízo de admissibilidade da presente consulta, tem-se que pode ser respondida, em tese, vez que a matéria abordada está entre àquelas de competência legal desta Corte de Contas, admitido o relevante interesse público que envolve a dúvida apresentada e por se tratar de situação excepcional, ao passo que o órgão consulente não está expressamente elencado dentre aqueles legitimados a formular consulta a este Tribunal, previsto no artigo 150, § 1º do Regimento Interno deste Tribunal.

9.4. Desta forma, tem-se que a consulta deve ser conhecida, pois em que pese ser subscrita pelo Procurador-Geral do Estado, observa o que dispõe o artigo 150, § 1º, I, “d”, por se tratar de autoridade equiparada e de mesmo nível hierárquico ao Secretário de Estado, entendimento esse pacífico tanto no Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, como no Superior Tribunal de Justiça<sup>2</sup>.

9.5. Neste sentido, trata-se de matéria de competência deste Tribunal, sendo suscitada dúvida pontual, a qual versa sobre aplicação da legislação em caso concreto, e instruída com o Parecer 028/2013, do órgão de

---

<sup>1</sup> (...)O Poder Executivo, exercido pelo Governador do Estado, é auxiliado pelo Secretário Chefe da Casa Civil, **Procurador Geral do Estado**, Defensor Geral do Estado, Auditor Geral do Estado, Presidente da Comissão Central de Licitação, Corregedor Geral do Estado, Secretários de Estado, inclusive os Extraordinários e os cargos equivalentes. Parágrafo único. O Secretário Chefe da Casa Civil, o **Procurador Geral do Estado**, o Defensor Geral do Estado, o Corregedor Geral do Estado, o Auditor Geral do Estado, o Presidente da Comissão Central de Licitação, o Chefe da Assessoria de Comunicação Social, o Chefe da Assessoria de Programas Especiais, o Secretário Chefe do Gabinete Militar e os Secretários de Estado Extraordinários **são do mesmo nível hierárquico e gozam das mesmas prerrogativas e vencimentos de Secretário de Estado.** [ADI 4056/MA, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 7.3.2012. \(ADI-3965\)](#) Grifo nosso

<sup>2</sup>(...) Afirma que o Procurador-Geral do Distrito Federal **possui status de Secretário de Estado e detém prerrogativa constitucional em função do cargo**, motivo pelo qual não há espaço para interpretação de que membros do Ministério Público possam officiar a essa autoridade, senão por delegação do Procurador-Geral da Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 20.554 - DF (2005/0138343-7) STJ. Destaque-se



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

assistência jurídica da autoridade consultante, elementos que cumprem o que estabelece os incisos II, III, IV e V do artigo 150 do RI/TCE/TO.

9.6. Salienda-se, por oportuno, que o Tribunal de Contas, definitivamente, não atua como substituto de órgão ou consultoria jurídica, vez que esta incumbência não se acha em seu taxativo elenco de atribuições, daí por que, sustentado em sua competência, esta Corte de Contas responde, em tese, à presente consulta.

9.7. Posto isso, e nos termos do § 2º do artigo 151 do Regimento Interno, entende-se que o Plenário do Tribunal de Contas, preliminarmente, deva tomar conhecimento da consulta em comento.

9.8. Vencidas as questões de ordem preliminar, apresento o estudo acerca da matéria da presente consulta, desta feita enfrentando o mérito da questão.

### 9.9. DO MÉRITO

9.10. Este Tribunal de Contas recepcionou o instituto consulta no artigo 1º<sup>3</sup>, XIX, § 5º de sua Lei Orgânica (Lei Estadual nº 1.284/2001), bem como no Capítulo X, do Regimento Interno (artigo 150 e seguintes) desta Egrégia Corte de Contas.

9.11. Conforme estabelece o inciso XIX, do artigo 1º da Lei Orgânica, este Tribunal decide, em tese, sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

9.12. Nesse sentido, passa-se a analisar a presente consulta, por meio da qual o consultante faz o seguinte questionamento:

Em sendo assim, ante todo o exposto, e considerando tratar-se a LRF de um diploma legal de conteúdo eminentemente financeiro, os valores referentes ao Imposto de Renda Retido na Fonte, concernentes aos servidores públicos estaduais e municipais, podem ser descontados do cômputo da despesa total com pessoal para fins de apuração dos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal?

---

<sup>3</sup> Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

XIX - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno;

§ 5º. A resposta à consulta referida no inciso XIX deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.13. A matéria não é somente de cunho financeiro, posto que a gastos com pessoal deve atender aos aspectos orçamentários da despesa pública, conforme se observa nas fases da despesa, empenho, liquidação e pagamento. O empenho da despesa com pessoal deve ser registrado pelo valor bruto da folha de pagamento, em atendimento ao Princípio do Orçamento Bruto, art. 6º da Lei 4.320/64.

9.14. Nesta linha, a Secretaria do Tesouro Nacional, que é órgão competente para estabelecer os parâmetros e referenciais contábeis e fiscais para a União, Estados e Municípios brasileiros, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para 2013, dispõem que o Imposto de Renda Retido na Fonte, do ponto de vista do ente empregador, o IRRF não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal.

9.15. Assim, para efeito de escrituração, ao mesmo tempo em que o IRRF sobre a folha de pagamento é despesa ao compor o salário bruto do servidor ou empregado, é também registrado como receita para o ente.

9.16. Nesse sentido, a não inclusão do valor referente ao IRRF da despesa total com pessoal poderia fragilizar a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal no controle das despesas de natureza remuneratória, pois o IRRF integra o valor bruto do salário do servidor ou empregado público.

9.17. Esta Corte de Contas já se pronunciou quanto a possibilidade da exclusão da despesa total com pessoal, para fins de limite, do valor da retenção do imposto de renda retido na fonte, por meio da Resolução 931/2003, de 08 de outubro de 2003, e Resolução 614/2013, de 04 de setembro de 2013, a qual transcrevo a síntese:

### Resolução 614/2013-TCE-TO

(...)

#### 8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos os presentes Autos de nº 5197/2012 que versam sobre consulta formulada a esta Corte de Contas pela Assembleia Legislativa do Estado, conforme Requerimento nº 4161/2012 aprovado pelo Plenário daquela Casa de Leis, versando principalmente sobre dúvidas acerca da aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal pela Fundação UNIRG do Município de Gurupi-TO.

Considerando o art. 150, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal e a relevância da matéria objeto da presente consulta.

Considerando que esta Corte de Contas detém a competência para responder a esta consulta nos termos legais e regimentais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:

8.1 Conhecer da presente consulta;

8.2. Responder a consulta formulada nos seguintes termos:

(...)

Questão 3 – O valor do imposto retido na fonte dos servidores da Fundação UNIRG, repassados ao município de Gurupi, pode ser excluído das despesas com pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal?

Resposta. Não, conforme a manifestação desta Corte nos autos de consulta nº 6367/2002, por meio da Resolução Plenária TCE/TO nº 931/2003.

(...)

9.18. Diante do exposto, acompanhando os pareceres do Corpo Especial de Auditores, bem como do Ministério Público de Contas, por meio dos quais opinaram pelo conhecimento da presente consulta, e considerando as disposições contidas no artigo 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigos 151 e 152 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, VOTO no sentido de que este Tribunal adote as seguintes providências:

I) conheça desta consulta, formulada pelo senhor André Luiz Matos Gonçalves, Procurador Geral do Estado, por atender os requisitos Regimentais desta Corte de Contas, e por tratar-se de matéria que está sob o alcance da competência fiscalizadora deste Tribunal de Contas, respondendo à consulta formulada, em tese, no sentido deste voto condutor;

II) não é admitida a exclusão do valor do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF, pagos pelos servidores públicos estaduais e municipais, da base de cálculo das despesas com pessoal, para fins de apuração de limites definidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme a manifestação desta Corte, exarados nos autos de consulta nº 6367/2002 e nº 5197/2012, por meio das Resoluções Plenárias TCE/TO nº 931/2003 e nº 614/2013, observando as demais cautelas neste Voto.

III) determine a publicação desta decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, nos termos do artigo 341, §3º do Regimento Interno deste sodalício, para que surta os efeitos legais necessários;

IV) determine à Secretária do Tribunal Pleno que remeta ao consulente cópia do Relatório, Voto e Decisão;





**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**

V) determine o encaminhamento de cópia da Decisão, do Relatório e Voto que a fundamentam à Diretoria-Geral de Controle Externo, a fim de que proceda às anotações e às cautelas de praxe e, em seguida, à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para as anotações de mister e posterior encaminhamento à origem.

GABINETE DA PRIMEIRA RELATORIA, em Palmas, capital do Estado do Tocantins, aos 6 dias do mês de novembro de 2013.

SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR  
Conselheiro Relator