

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA RELATORA DA QUINTA RELATORIA DO TRIBUNAL DE  
CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, CONSELHEIRA DÓRIS DE MIRANDA  
COUTINHO**

Processo nº **1763/2020**  
Natureza: Pedido de reexame  
Processo Originário: 4315/2019

**ADRIANO RABELO DA SILVA**, prefeito do Município de Colinas do Tocantins/TO, já qualificado nos autos em destaque, por seus advogados, torna a honrosa presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 13 e 14, IV, ambos da Lei nº 1.284/2001 – LO-TCE/TO, para propor a presente **MEDIDA CAUTELAR INOMINADA**, pelos fatos e argumentos a seguir elencados.

**I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Nos autos do pedido de reexame agitado pelo Requerente, e registrado sob o nº 1763/2020 este trouxe para análise deste Colegiado o fato relacionado de que a Instrução Plenária nº 02/2019, reconheceu que o terço constitucional de férias, abono de permanência e imposto de renda retido na fonte não integrariam, o cálculo com gastos de pessoal, logo não poderiam compor os cálculos previstos para a edificação do teto constitucional previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Acontece que a Instrução Plenária foi motivada por meio de consulta feita pela Presidência deste Eg. Tribunal de Contas, sendo respondida afirmativamente pelo Relator e acolhido pelo Pleno. Acontece, que a referida instrução Plenária não trouxe um marco temporal de sua eficácia, gerando assim distorções na sua interpretação, fatos objetos deste pedido cautelar.

Assim, o Objeto das contas do Requerente deixa claro que este só “atingiu” valores acima do limite prudencial previstos na LRF, devido ao fato de que sua Receita Corrente Líquida foi frustrada com a inadimplência dos Municípios que deixaram de recolher aos cofres públicos, posto que desde 2015, nota-se um aumento do piso dos gastos públicos sem que se tenha na mesma proporção um aumento escalonado no teto dos gastos públicos.

A Medida é tão séria que o próprio Tribunal de Contas do Tocantins manejou por meio de Consulta a provocação do Pleno a manifestação no sentido de afastar o terço constitucional de férias, abono de permanência e imposto de renda do Limite dos gastos, aumentando a distância entre o piso e o teto dos gastos públicos.

Todavia, ao editar a Instrução Plenária o Tribunal Pleno deixou *in albis* a sua aplicação temporal, não modulando os seus efeitos o que leva a conclusão de que aqueles processos que não foram ou não tivesse sido atingido pelo manto da coisa julgada deveriam ser reanalisados se provocados fossem.

O que fez o Requerente em duas oportunidades, a primeira no pedido de reexame e, no segundo em memoriais dentro do pedido de reexame, sendo certo que em todas as oportunidades o Corpo Técnico deste Tribunal limitou-se a afirmar que a instrução plenária não previa a retroatividade.

Nesta instrução Plenária o TCE deixou de modular seus efeitos como não o fez no julgado nº 7601/2017. Veja, como exemplo de modulação a consulta nº 599/2017, que trata da contratação de serviços advocatícios:

Assunto: 3. CONSULTA / 5. CONSULTA ACERCA DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA JURÍDICA COM PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. A posição adotada atualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins é no sentido de admitir o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, respeitando-se os requisitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93. Deste modo, a Resolução TCE/TO nº 1.093/2005 de 18 de outubro de 2005, proferida no processo nº 8987/2005, foi revogada e **os efeitos deste novo entendimento restou modulado para que a incidência da nova interpretação se dê a partir do ano de 2019** (dois mil e dezanove). (G.N)

Da interpretação da Resolução Plenária nº 02/2019 permite que se entenda que não há desrespeito à LRF quando procedida a exclusão de despesa com pessoal, as

quais não deveriam ser computadas para o cálculo do conjunto de despesas, de modo que as suas exclusões nos termos do r. Acórdão permitem a adequação dos índices municipais aos comandos da LRF.

Desta forma, não custa rememorar, que considerando o Valor total gasto com pessoal no 1º quadrimestre de 2017 foi de R\$ 44.009.491,53 (quarenta e quatro milhões, nove mil, quatrocentos e noventa e um reais e cinquenta e três centavos) **correspondendo a 59,97% e encerrando o exercício com 58,56% no valor de R\$ 43.767.123,02** (quarenta e três milhões, setecentos e sessenta e sete mil, cento e vinte e três mil e dois centavos) (3º quadrimestre de 2017).

Com a aplicação retroativa da Resolução nº 02/2019, onde se devem ser desconsiderados os gastos com pessoal referentes a Terço de férias, Abono de permanência e Imposto de Renda Retido na Fonte, o percentual no primeiro quadrimestre se enquadra a lei de responsabilidade fiscal, pois, na realidade a despesa com pessoal é de R\$ 41.952.094,91 (quarenta e um milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, noventa e quatro reais e noventa e um centavos), o que corresponde a **58,16 %**. Assim, o encerramento do exercício do 3º quadrimestre se encerra em R\$ 39.958.586,31 (trinta e nove milhões, novecentos e cinquenta e oito mil quinhentos e oitenta e seis reais e trinta e um centavos) o que corresponde a **56,10 %, dentro do enquadramento fiscal**.

Posto isso, a ausência de modulação dos efeitos da Resolução Plenária 02/2019, pode levar este Tribunal a um julgamento de exceção às avessas. Há de se ter em mente que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que a Lei mais benéfica retroage, conforme encartado no julgado abaixo:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA AO ACUSADO. APLICABILIDADE. EFEITOS PATRIMONIAIS. PERÍODO ANTERIOR À IMPETRAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 269 E 271 DO STF. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 1973. APLICABILIDADE.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplicasse o Código de Processo Civil de 1973. II - As condutas atribuídas ao Recorrente, apuradas no PAD que culminou na imposição da pena de demissão, ocorreram entre 03.11.2000 e 29.04.2003, ainda sob a vigência da Lei Municipal n. 8.979/79. Por outro lado, a

sanção foi aplicada em 04.03.2008 (fls. 40/41e), quando já vigente a Lei Municipal n. 13.530/03, a qual prevê causas atenuantes de pena, não observadas na punição. **III - Tratando-se de diploma legal mais favorável ao acusado, de rigor a aplicação da Lei Municipal n. 13.530/03, porquanto o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica, insculpido no art. 5º, XL, da Constituição da República, alcança as leis que disciplinam o direito administrativo sancionador. Precedente.** IV - Dessarte, cumpre à Administração Pública do Município de São Paulo rever a dosimetria da sanção, observando a legislação mais benéfica ao Recorrente, mantendo-se indenos os demais atos processuais. V - A pretensão relativa à percepção de vencimentos e vantagens funcionais em período anterior ao manejo deste mandado de segurança, deve ser postulada na via ordinária, consoante inteligência dos enunciados das Súmulas n. 269 e 271 do Supremo Tribunal Federal. Precedentes. VI - Recurso em Mandado de Segurança parcialmente provido (RMS 37.031-SP, julgado em 8/2/18).

Há de se levar em consideração, até para deixar claro, que da análise do 3º quadrimestre de 2017, foi considerada a instrução plenária nº 2/2019, ou seja, fez uma análise seletiva dos parâmetros.

De tal modo, a título de julgados os TCE's da Bahia e Sergipe, em casos análogos, afastaram parte dos gastos com pessoal para que fosse feito o enquadramento da legislação federal, conforme se observa por meio da Instrução nº 03/20188, TCE/BA:

RESOLVE EXPEDIR A SEGUINTE INSTRUÇÃO Art. 1º Os gastos com pessoal custeados com recursos federais, transferidos aos municípios, relativos aos Programas: "Saúde da Família - SF", "Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF", "Saúde Bucal - SB", Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, bem como "Assistência Social" e "Atenção Psicossocial", não serão considerados para fins de cômputo das despesas com pessoal dos municípios do Estado da Bahia. Parágrafo único. Os recursos próprios do município aportados como forma de contrapartida ou complementação de gasto com mão de obra integram o cômputo das despesas com pessoal. Art. 2º Os recursos federais relativos aos Programas: "Saúde da Família - SF", "Núcleo de Apoio à Saúde da Família - NASF", "Saúde Bucal - SB", Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar podem ser utilizados para pagamento de prestadores de serviços, assim como de servidores ativos ou comissionados, estes últimos, porém, nas hipóteses estabelecidas no art. 5º, § único da Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, não integrando o cálculo das despesas com pessoal. (G.N)

No mesmo sentido é a Resolução nº 3209 de 21 de fevereiro de 2019 do Tribunal de contas do Estado de Sergipe:

Art. 2º Os recursos federais relativos aos Programas: “Saúde da Família – SF”, “Núcleo de Apoio à Saúde da Família – NASF”, “Saúde Bucal – SB”, Blocos de Financiamento: Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar podem ser utilizados para pagamento de prestadores de serviços, assim como de servidores ativos ou comissionados, estes últimos, porém, nas hipóteses estabelecidas no art. 5º, parágrafo único da Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, não integrando o cálculo das despesas com pessoal.

Torna-se relevante assinalar, neste ponto, que mesmo antes da edição da Resolução Plenária nº 02/2019, este Tribunal já tinha entendimento pela ressalva das despesas com pessoal, como se verifica, a exemplo, nos julgamentos das prestações de contas consolidadas dos Municípios de Pugmil/TO e Natividade/TO. É interessante observar que estes processos versavam sobre o mesmo objeto em debate, a vista que em seu dispositivo tiveram a decisão de ressaltar o item atinente a despesa com pessoal, acima do limite máximo permitido que, em tese, estaria em desacordo com art. 20 da LRF.

Para tanto, colaciona-se a apreciação, o voto da lavra do Conselheiro Alberto Sevilha, referente ao processo n. 4769/2018, em sede de julgamento de Contas Consolidadas do Município de Pugmil, cujo voto condutor em dispositivo teve a decisão de julgar as contas pela aprovação e ressaltar o precitado item, vejamos:

#### 8.2.1. Despesa com Pessoal

8.2.2. A Constituição Federal em seu art. 169, define que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não poderá exceder os limites estabelecidos em Lei Complementar. Tal preceito constitucional foi regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 19, III, que fixou o limite dos Gastos com Pessoal e Encargos Sociais dos Municípios em 60% da receita corrente líquida.

8.2.3. Nesse sentido, impende destacar que no exercício de 2017, a despesa total com pessoal do Município alcançou o valor correspondente de R\$ 6.091.070,37, representando um percentual de execução de 60,11% da receita corrente líquida, desrespeitando-se o limite constitucional. Do percentual apurado, 56,42%, corresponde ao gasto com pessoal do Poder Executivo e 3,69%, do Poder Legislativo.

8.2.4. Conforme se verifica no item acima, a despesa com pessoal do Executivo ultrapassou o limite de alerta, prudencial e máximo, razão pela qual não houve a necessidade de emissão de alerta nº 2017001121 e 2017002855, conforme o disposto no art. 59, § 1º, II da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 11 da IN TCE 011/2012.

8.2.5. Em defesa, a gestora alegou que ao tomar conhecimento da situação enquadrando a despesa de pessoal ao limite legal já no primeiro quadrimestre de 2018, anexando os documentos comprobatórios.

8.2.6. Alinhamos a manifestação da área técnica que acatou a justificativa, uma vez que no primeiro quadrimestre seguinte, a gestora adotou medidas para recondução da despesa de pessoal do poder executivo ao percentual de 52,66%, e dentro do limite legal. Assim, convertemos a impropriedade em ressalvas, determinando que evite irregularidades desta natureza, e que a despesa de pessoal não ultrapasse o limite permitido por lei.

#### 8. 10. CONCLUSÃO

8.10.1. Ante o exposto e, por tudo mais que dos autos consta, concordamos com o posicionamento do Corpo Especial de Auditores e Ministério Público e, propugnamos aos membros, VOTAR no sentido de que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a presente decisão, sob a forma de Parecer Prévio, que ora submetemos a deliberação desta Colenda Câmara, para:

I. Emitir Parecer prévio pela APROVAÇÃO das Contas Anuais Consolidadas do Município Pugmil- TO, referentes ao exercício financeiro de 2017, sob a gestão da Senhora Maria de Jesus Ribeiro da Silva Mendes, gestora à época, Adelto Soares de Aragão, Responsável pelo Controle Interno à época e Thiago de Araujo Schuller, Contador à época, nos termos do art. 1º, inciso I, 10, III e 103 da Lei n.º 1.284/2001 c/c artigo 28, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

II. Ressalvas:

a) Despesa de pessoal acima do limite legal, porém reconduzida no primeiro quadrimestre seguinte ao estouro.

De igual modo, foi o entendimento do eminente Conselheiro José Wagner Praxedes, referente ao processo n. 4317/2018, em sede de julgamento de Contas Consolidadas, cujo voto condutor em dispositivo teve a decisão de ressaltar o item Despesa com Pessoal, acima dos limites da LRF. Nota-se, que havia necessidade de que o Tribunal se manifestasse como o fez na Resolução Plenária nº 02/2019, todavia, os efeitos modulativos da decisão não foram observados causando um desequilíbrio e descompasso na harmonia das contas julgadas por esta Corte.

Para tanto, deve-se ressaltar que a modulação é de extrema relevância, tendo em vista, estender a possibilidade de as partes ou interessados, por meio dos postulados do Estado Democrático de Direito, participarem do controle jurisdicional, garantindo assim, para efeito de segurança das relações jurídicas e controle da atividade jurisdicional, a possibilidade de impugnar os pareceres que não estejam devidamente fundamentadas.

Presente esse contexto, não se pode perder de vista que as despesas com pessoal referentes ao exercício 2017, foram herdadas de uma outra Gestão, e em atenção ao princípio da continuidade, viu-se obrigado a manter o quadro de pessoal inalterado naquele exercício (2017), como forma de garantir a manutenção da estabilidade social.

Para tanto, a readequação fosse feita de forma a não prejudicar o andamento das políticas e ações públicas, que devem ser e são analisados pela atual gestão como sendo de Estado e não de Governo.

Este ponto esclarece que o déficit quanto ao descumprimento das despesas com pessoal era uma constantes nos exercícios e gestões anteriores conforme se observa na prestação de contas consolidadas exercício 2016, processo 5281/2017, evento 37 item 8.2 – b, exercício 2015, processo 5273/2016, evento 16 item 8.2 – b, sendo que a recomendação foi aventada na prestação de contas do exercício 2014, processo nº 5217/2015, evento 45, item 8.2 – b. Assim, tem-se que a atual gestão não teve alternativa, senão adequar as exigências legais, sem causar transtornos sociais e econômicos na cidade.

É importante que se faça uma análise no sentido de que, nos exercícios anteriores o TCE/TO emitiu parecer pela Aprovação das contas. Neste sentido, demonstra-se que a Resolução Plenário nº 02/2019 tem o condão de equacionar e colocar um freio diante do aumento natural do piso dos gastos públicos decorrentes de inflação, perdas e outras que fogem do alcance do poder do gestor, sobretudo quando não estavam previstos na instituição do teto dos gastos públicos, este sim, só com um gatilho.

Bem por isso, a jurisprudência da Suprema Corte, nas palavras do Ministro Luiz Fux (RE 600.817), é no sentido de que o *“princípio da isonomia impede que dois sujeitos sejam apenados de forma distinta apenas em razão do tempo em que o fato foi praticado, porquanto a valoração das condutas deve ser idêntica antes e depois da promulgação da lei, exceto nos casos em que a legislação superveniente seja mais gravosa”*. O que não está sendo considerado nas análises técnicas, a este caso.

## **II - DA NECESSIDADE CAUTELAR DE SUSPENSÃO DESTE JULGADO ATÉ QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SE MANIFESTE DEFINITIVAMENTE DA ADI Nº 6129 APRESENTADA PELA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA.**

Feita as considerações acima e, caso este Colegiado, supere o entendimento de que não deva existir uma modulação nos efeitos da Instrução Plenária nº 02/2019 –

TCE, tem-se que no Voto 128/2019 – RELT 5, a nobilíssima Relatora trouxe aos autos a notícia da **ADI Nº 6129** (doc anexo), a respeito da matéria em julgamento, ressaltando que o tema está pendente de discussão no Supremo Tribunal Federal. Veja:

8.7.3.3. A Resolução Plenária nº 02/2019 (processo nº 244/2019), foi editada em 30/01/2019, não se retroagindo ao exercício de 2017. Ressalta-se que **este tema se encontra em discussão junto a Suprema Corte, por meio da ADI nº6129, contra o governo do Estado de Goiás que alterou a sua constituição Estadual inserindo a no texto constitucional o a exclusão do limite de despesa com pessoal, os valores do imposto de renda retido na fonte dos servidores públicos. Segundo o Supremo a competência para tratar de direito financeiro é exclusiva da União, motivo que ensejou na concessão de medida cautelar.** (G.N)

Por prudência, diante deste noticiado, o julgamento deveria ter sido cautelarmente suspenso, para que aja uma simetria nos julgados desta Corte de Contas com a Suprema Corte.

Todavia, desde 11 de setembro de 2019, o plenário do STF por maioria, concedeu integralmente a medida cautelar, para, suspendendo a eficácia do artigo 113, § 8º, da Constituição do Estado de Goiás, na redação dada pelas Emendas de nº 54/2017 e 55/2017, afastando até o exame definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, a exclusão, do conceito de limite de despesas com pessoal para aferição da observância, ou não, do teto legalmente fixado, dos valores alusivos ao pagamento de pensionistas, assim como os referentes ao imposto, retido na fonte, incidente sobre os rendimentos pagos aos agentes públicos.

Ora, não pode este Tribunal de Contas prosseguir com o julgamento de matéria ao qual o STF por decisão liminar mandou suspender o julgamento em processo que haverá repercussão geral e modulação dos efeitos.

Assim, deve este Tribunal na forma do art, 294 c/c com incisos II e III do art. 311 ambos do CPC, caso entenda em manter o entendimento de que não há modulação nos efeitos da Instrução Plenária 02/2019, como já o fez anteriormente em casos parecidos colocados a julgamento por esta Corte e já citados nos autos, mandar suspender cautelarmente este processo até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste a respeito do tema conforme **MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.129**, em transito perante aquele supremo Tribunal Federal.



### III. CONCLUSÃO

Presentes os requisitos do *fumus boni iures* e do *periculum in mora*, requer seja recebida esta cautelar inominada, para que Vossa Excelência se digne de determinar **LIMINARMENTE** a suspensão do julgamento do processo nº 1763/2020, em trâmite perante a 5ª Relatoria, até que o Tribunal Pleno module os efeitos da instrução Plenária 02/2019 e, ou, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal se manifeste no julgamento definitivo da ADI 6129, que versa sobre a suspensão cautelar da incidências de terço de férias, abono de permanência e Imposto de Renda dos cálculos da despesas com Pessoal no vizinho Estado de Goiás, colocando assim limites a elevação do piso as despesas públicas dando ao gestor maior margem de investimentos diante da virtual distância para o atingimento do teto Constitucional.

Pede deferimento.

Palmas/TO, 27 de agosto de 2020.

RAIMUNDO COSTA PARRIÃO JÚNIOR  
OAB-TO 4190

FERNANDO REZENDE  
OAB/TO 1320

MARIA ALICE FRANCO LOGRADO  
OAB-TO 9555