



RESOLUÇÃO Nº 652/2021-PLENO

- 1. Processo nº:** 5823/2021
2. 3.CONSULTA
Classe/Assunto: 5.CONSULTA - ACERCA DA INTERPRETAÇÃO DO INCISO 3º DO ARTIGO 18 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000.
3. NAPOLEAO DE SOUZA LUZ SOBRINHO - CPF: 29490146153
Responsável(eis):
4. Interessado(s): NAO INFORMADO
5. Origem: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
6. Relator: Conselheiro Substituto JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
7. Distribuição: 5ª RELATORIA
8. Representante Procurador(a) JOSE ROBERTO TORRES GOMES
do MPC:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONSULTA. PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONHECIMENTO. RESPONDER A CONSULTA. **I.** Nas apurações das despesas com pessoal e do valor da receita corrente líquida mensais deverão ser consideradas as regras fixadas na Resolução Plenária nº 02/2019? TCE/TO apenas em relação aos meses de maio a dezembro de 2020, e a metodologia preconizada na LC 178/2021 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para os meses de 2021, janeiro, inclusive. **II.** Caso os relatórios de gestão fiscal dos órgãos e entidades jurisdicionados tenham sido elaborados tomando-se em consideração os termos da Resolução nº 02/2019-TCE/TO, no período subsequente à promulgação da Lei Complementar nº 178/2021, em janeiro de 2021, tais demonstrativos devem ser republicados, em ordem a serem conformados aos novos dispositivos legais, em vista da ab-rogação tácita, a partir daquela data, da Resolução nº 02/2019-TCE/TO. **III.** Orientar aos jurisdicionados no sentido de que, por ocasião da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) relativos aos primeiros 2 (dois) quadrimestres do exercício em curso, conforme o caso, a despesa total com pessoal seja demonstrada com estrita observância das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consubstanciadas no Manual de Demonstrativos Fiscais vigente, sem prejuízo da eficácia da Resolução nº 02/2019-TCE/TO em referência aos meses de 2020. **IV.** Adote, no exame e julgamento das Contas referentes ao exercício financeiro em curso (2021) e subsequentes, os conceitos, parâmetros e metodologias nacionalmente fixados pela STN, sem retroação às contas de 2020 que lhes serão enviadas neste ano.

9. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de consulta formulada pelo Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho, objetivando dirimir dúvida concernente à metodologia de cálculo da despesa total com pessoal, mormente com o advento da Lei Complementar nº 178/2021, que modificou os artigos 18 a 20, 23, 31 a 33, 40, 51 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando que foram preenchidos o requisito de admissibilidade previstos no artigo 1º, XIX, da Lei nº 1.284/2001 e no artigo 150, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas para o conhecimento desta Consulta;

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada sobre matéria de sua competência, conforme artigo 1º, inciso XIX, da Lei nº 1.284/2001;

RESOLVEM, os membros do Egrégio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c o artigo 150, § 1º, II, alínea 'a' do Regimento Interno deste Tribunal, em:

9.1. Reconhecer a revogação da Resolução Plenária nº 02/2019-TCE/TO, operada pela Lei Complementar nº 178/2021.

9.2. Conhecer da presente consulta, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade delimitados no art. 150 e seguintes do Regimento Interno deste tribunal, para assim responde-la, em tese e com caráter normativo:

9.2.1. Nas apurações das despesas com pessoal e do valor da receita corrente líquida mensais deverão ser consideradas as regras fixadas na Resolução Plenária nº 02/2019 – TCE/TO apenas em relação aos meses de maio a dezembro de 2020, e a metodologia preconizada na LC 178/2021 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para os meses de 2021, janeiro, inclusive.

9.2.2. Caso os relatórios de gestão fiscal dos órgãos e entidades jurisdicionados tenham sido elaborados tomando-se em consideração os termos da Resolução nº 02/2019-TCE/TO, no período subsequente à promulgação da Lei Complementar nº 178/2021, em janeiro de 2021, tais demonstrativos devem ser republicados, em ordem a serem conformados aos novos dispositivos legais, em vista da ab-rogação tácita, a partir daquela data, da Resolução nº 02/2019-TCE/TO.

9.3. Orientar aos jurisdicionados no sentido de que, por ocasião da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) relativos aos primeiros 2 (dois) quadrimestres do exercício em curso, conforme o caso, a despesa total com pessoal seja demonstrada com estrita observância das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consubstanciadas no Manual de Demonstrativos Fiscais vigente, sem prejuízo da eficácia da Resolução nº 02/2019-TCE/TO em referência aos meses de 2020.

9.4. Adote, no exame e julgamento das Contas referentes ao exercício financeiro em curso (2021) e subsequentes, os conceitos, parâmetros e metodologias nacionalmente fixados pela STN, sem retroação às contas de 2020 que lhes serão enviadas neste ano.

9.5. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.6. Encaminhar os presentes autos à Diretoria-Geral de Controle Externo para as anotações necessárias e ciência aos demais setores vinculados, após, à Coordenadoria de Protocolo-Geral – COPRO, para que proceda ao devido arquivamento.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 04 do mês de agosto de 2021.

8. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 177/2021-RELT5

8.1. Cuida-se de consulta direcionada a esta Corte pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, o senhor Napoleão de Souza Luz Sobrinho, objetivando dirimir dúvida concernente à metodologia de cálculo da despesa total com pessoal, mormente com o advento da Lei Complementar nº 178/2021, que modificou os artigos 18 a 20, 23, 31 a 33, 40, 51 e 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos dos quesitos adiante transcritos:

a) Nas apurações dos gastos da DLP (Despesa Líquida com Pessoal) e valores da RCL (Receita Corrente Líquida) mensais, relativas aos meses de maio de 2020 a dezembro de 2020, devem ser consideradas as regras fixadas da Resolução nº 02/2019 – TCE/TO?

b) E, a partir de janeiro de 2021, para o cálculo descrito no item acima, deve ser adotada a regra da LC nº 178/2021?

c) Sendo as respostas dos quesitos acima afirmativas e diverjam da interpretação anterior, a entidade deve fazer a republicação do Relatório de Gestão Fiscal, com aplicação dos novos critérios estabelecidos pela LC nº 178/2021 aos meses do exercício de 2021?

8.2. Registre-se que, no âmbito desta Corte de Contas, a Resolução TCE/TO nº 02/2019-Pleno (autos nº 244/2019) versou a respeito da dedução, do cômputo da despesa total com pessoal, das seguintes parcelas: i) adicional de férias; ii) abono de permanência; iii) imposto de renda retido na fonte, bem assim a exclusão do imposto de renda retido na fonte do somatório da receita corrente líquida.

8.3. Com efeito, a exordial está instruída com parecer jurídico, subscrito por assessor especial da Presidência, em cujo conteúdo aduz prejudicada a eficácia da Resolução nº 02/2019-Pleno, ante a revogação operada pela superveniência da Lei Complementar nº 178/2021, vez tratar-se de norma de hierarquia superior, além de sublinhar semelhantes adaptações procedidas por outros Tribunais de Contas Estaduais (v.g., TCE/RN e TCE/PB), visando a adequar-se aos ditames da referida Lei Complementar nº 178/2021. Assinalou, enfim, que o procedimento de consulta destina-se a declarar a revogação formal da Resolução 02/2019-Pleno, em harmonia ao princípio do paralelismo de formas.

8.4. No âmbito desta Corte, acolhida a consulta preliminarmente, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, que examinou a matéria por meio do Parecer Técnico nº 236/2021-CAENG, manifestando-se pelo conhecimento da consulta. No mérito, consigna que a Resolução nº 02/2019 deve se adequar os cálculos de despesa de pessoal às mudanças provocadas pela Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Complementar nº 178/2021, de modo que seja considerada a remuneração bruta do servidor na despesa efetiva com pessoal, para fins dos limites de que trata a LRF, não havendo que se falar em exclusão de valores referentes ao IRRF. Quanto à regra de transição indagada na consulta, aduz já haver o art. 15, acrescentado pela LC 178/2021, que prevê referida regra.

8.5. Instado a se manifestar, o Corpo Especial de Auditores exarou o Parecer nº 1719/2019-COREA, da lavra do Conselheiro-Substituto Fernando César B. Malafaia, manifestando-se no sentido de que no RGF devem ser adotados os preceitos da Resolução nº 02/2019-TCE/TO em relação aos 4 (quatro) meses do exercício de 2020; e pelos critérios fixados na LC 178/21, para os meses subsequentes de 2021. No entanto, não deve o IRRF ser excluído da Receita Corrente Líquida, por se tratar de receita para os entes federativos. Em relação ao 3ª quesito, propõe a seguinte resposta: a Resolução nº 02/2019-TCE/TO deve adequar os cálculos de despesa de pessoal às mudanças provocadas pela EC nº 109/2021 e pela LC nº 178/2021, que começou a vigorar na data da publicação, portanto, em janeiro.

8.6. Submetida a matéria à apreciação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este se manifestou por intermédio do Parecer nº 1822/2021-PROCD, aderindo aos entendimentos precedentes, pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, para fornecer resposta nos seguintes termos:

Com relação ao **Quesito 01**: Sim, nas apurações dos gastos da DLP (Despesa Líquida com Pessoal) e valores da RCL (Receita Corrente Líquida) mensais, relativas aos meses de maio de 2020 a dezembro de 2020, devem ser consideradas as regras fixadas da **Resolução nº 02/2019 - TCE/TO**;

Com relação ao **Quesito 02**: Sim, a partir de janeiro de 2021, para o cálculo descrito no item acima, deve ser adotada a regra da **LC nº 178/2021**;

Com relação ao **Quesito 03**: Caso os relatórios de gestão das entidades tenham sido elaborados considerando-se os termos da **Resolução 02/2019-TCE/TO**, e, por consequência, em descumprimento ao disposto na **EC 109/2021 e LC 178/2021**, tais relatórios de gestão devem ser republicados observando-se precisos termos dos novos dispositivos legais, em observância ao princípio da hierarquia das normas, que levou à revogação tácita da **Resolução 02/2019-TCE/TO**.

É o relatório.

9. VOTO Nº 205/2021-RELT5

9.1. Cuida-se de consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Tocantins, Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho, mediante a qual requer sejam dirimidas indagações acerca da aplicação de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), ante as alterações propiciadas pela Lei Complementar nº 178/2021, nos artigos 18 a 20, 23, 31 a 33, 40, 51 e 59 daquele diploma normativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.2. Em sede de deliberação, a teor do que dispõe o art. 150, §1º, inciso I, alínea “f”, do RITCE-TO, o Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins detém legitimidade ativa para formular consulta concernente a matéria de competência desta Corte, razão pela qual entende-se preenchido referido pressuposto processual.

9.3. Ainda no tocante à admissibilidade, convém registrar que as consultas endereçadas a este Tribunal devem versar sobre questões relacionadas a dúvida na interpretação e aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, conforme se extrai do disposto no art. 1º, XIX, da LOTCE/TO e art. 150, §3º do RITCE/TO.

9.4. Forte nessas considerações, entendo possa ser conhecida a presente consulta, com fulcro no art. 1º, XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 e art. 150^{LI} do Regimento Interno, de vez que o tema não somente se revela pertinente ao escopo de atribuição desta instituição, como suscita dúvida legítima quanto à aplicação da legislação sobre finanças públicas, admitindo, destarte, dada a sua relevância, resposta em tese, notadamente em razão do grande interesse público que cerca o tema objeto do presente processo.

9.5. Em essência, a dúvida erigida pelo consulente visa a esclarecer possível revogação tácita da Resolução Plenária nº 02/2019 – TCE/TO, porquanto antagônica aos preceitos normativos incrementados à LRF pela Lei Complementar nº 178/2021, que estabeleceu o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal e o Plano de Promoção e Equilíbrio Fiscal. Com efeito, referida Resolução Plenária tratou acerca da exclusão, do cálculo da despesa total com pessoal, das parcelas referentes a:

- Adicional de Férias Constitucional
- Abono Permanência
- Imposto de Renda Retido na Fonte
- Exclusão do Imposto de Renda do cálculo da Receita Corrente líquida

9.6. Destarte, em vista das alterações promovidas nos dispositivos que versam sobre o cálculo do limite de despesa com pessoal, designadamente nos artigos 18 a 20 e 23 da LRF, e a aparente incompatibilidade dessas mudanças com o pronunciamento precedente do Tribunal de Contas a respeito da matéria, entendeu por bem o Presidente deste Sodalício protocolizar a consulta ora examinada, formulando as seguintes indagações:

- 1) *Nas apurações dos gastos da DLP (Despesa Líquida com Pessoal) e valores da RCL (Receita Corrente Líquida) mensais, relativas aos meses de maio de 2020 a dezembro de 2020, devem ser consideradas as regras fixadas da Resolução nº 02/2019 - TCE/TO?*
- 2) *E, a partir de janeiro de 2021, para o cálculo descrito no item acima, deve ser adotada a regra da LC nº 178/2021?*
- 3) *Sendo as respostas dos quesitos acima afirmativas e diverjam da interpretação anterior, a entidade deve fazer a republicação do Relatório*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

de Gestão Fiscal, com aplicação dos novos critérios estabelecidos pela LC nº 178/2021 aos meses do exercício de 2021?"

9.7. Importa observar, inicialmente, que os questionamentos declinados cingem-se à aplicação da Lei Complementar nº 178/2021 no tempo e a possível repercussão da sua eficácia normativa no conteúdo dos demonstrativos fiscais referentes ao cômputo da despesa total com pessoal, adotando como pressuposto implícito a revogação do pronunciamento contido na Resolução Plenária 02/2019–TCE/TO. Não obstante isso, resulta imperioso, antes de dirimir as questões relativas à eficácia temporal da LC 178/2021, tecer alguns comentários acerca das alterações propiciadas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a consequente revogação dos atos infralegais incompatíveis.

9.8. De efeito, em que pese a Resolução Plenária nº 02/20219 – TCE/TO tenha determinado a exclusão do imposto de renda retido na fonte (IRRF) do cômputo das despesas com pessoal e do cálculo atinente à receita corrente líquida, bem assim a dedução do adicional de férias e do abono de permanência, a Lei Complementar nº 178/2021 acrescentou o §3º ao art. 18 da LRF, que passou a vigor, desde 14 de janeiro último, com a seguinte redação:

*§ 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.** (grifou-se).*

9.9. Exsurge evidente, nesta medida, à luz do dispositivo transcrito, que a apuração das despesas com pessoal dar-se-á pelo seu valor bruto, admitindo-se exclusivamente a dedução consignada no inciso XI do art. 37 da CRFB/88, que diz respeito à prática do “*abate teto*”, referente à redução da remuneração atribuída ao servidor público para conformá-la ao teto remuneratório constitucional. Destarte, resulta inviável operar-se a exclusão da despesa total com pessoal, para fins de cálculo do limite referido nos artigos 19 e 20 da LRF, das parcelas descritas na Resolução nº 02/2019-TCE/TO, cuja eficácia resta prejudicada.

9.10. Portanto, tem-se claro que se existe antinomia ou incompatibilidade entre a regra hierarquicamente superior e uma de grau normativo inferior, aquela, no caso particular, tem a supremacia. Em toda disposição do direito pátrio, iluminado pela Constituição da República, ápice da pirâmide normativa, o superior prevalece sobre o inferior e, caso inconciliáveis, dá-se a revogação deste último. Assim é que a promulgação da Lei Complementar nº 178/2021, trazendo alterações substanciais à Lei de Responsabilidade Fiscal, no que concerne à apuração dos gastos com pessoal, ab-rogou tacitamente a Resolução Plenária nº 02/2019, cuja natureza é de ato normativo infralegal. A este respeito, vale transcrever excerto elucidativo da obra de Carlos Maximiliano (In: *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, p. 111 e 294):

(...) g) Prevalece, nos casos de antinomia evidente, a Constituição Federal sobre a Estadual, e esta contra o Estatuto orgânico do município; a lei básica sobre a anual e a ordinária, ambas, por sua vez, superiores a regulamentos, instruções e avisos: o Direito escrito sobre o consuetudinário.



(...) 448. VI. *As expressões de Direito podem ser ab-rogadas ou derogadas somente por outras da mesma natureza, ou de autoridade superior. Um dispositivo constitucional é eliminado por outro, estabelecido de acordo com o art. 217 do Código supremo de 1946 (arts. 46-49 da Constituição de 1969). A lei revoga à lei, o aviso ao aviso, o regulamento ao regulamento, o costume ao costume. A nova regra constitucional extingue a lei, esta o decreto do Executivo, regulamento, aviso, costume.*

9.11. Extreme de dúvidas, pois, a extinção dos preceitos consignados na Resolução Plenária nº 02/2019-TCE/TO, devido à superveniência de disposições antagônicas ao seu conteúdo por meio da Lei Complementar nº 178/2021.

9.12. Tampouco socorre a vigência da referida Resolução o hipotético argumento de que não se encontra expresso no §3º acrescentado ao art. 18 da LRF referência expressa ao imposto de renda retido na fonte (IRRF) como parcela a ser incluída no valor bruto do gasto com pessoal, eis que, por um lado, o texto normativo está claramente assentado na regra de observância da remuneração bruta, para fins de cálculo, descrevendo uma única exceção já mencionada, e por outro, a mudança na redação do *caput* do art. 59 da LRF, introduzida pela LC nº 178/2021, impeliu os tribunais de contas a considerar as normas de padronização editadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na atividade de verificação de cálculo dos limites de despesas de pessoal, uma vez que este dispositivo legal prevê, em sua nova redação, que, na fiscalização do cumprimento das normas da LRF pelos tribunais de contas, serão “*consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67*”, referindo-se ao Conselho de Gestão Fiscal e, enquanto não implantado tal conselho, a edição de tais normas de consolidação das contas compete, na dicção do art. 50, §2º da LRF^[2], ao “*órgão central de contabilidade da União*” – a Secretaria do Tesouro Nacional.^[3]

9.13. Tal orientação também pode ser retirada do art. 163-A da CRFB/88, introduzido pela Emenda Constitucional nº 108/2020, ao prever que “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso ao público*”.

9.14. Por consequência, deve o Tribunal de Contas adotar em suas auditorias e exames acerca do cumprimento da Lei Complementar 101/2000 os padrões nacionalmente fixados pela STN, notadamente aqueles consignados no Manual de Demonstrativos Fiscais, atualmente em sua 11ª edição, aprovado pela Portaria 375, de 8 de julho de 2020, e alterado por força da Portaria 709, de 25 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre:

Regras de harmonização a serem observadas, de forma permanente, pela Administração Pública para a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), do Anexo de Metas Fiscais (AMF), do Relatório Resumido da execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e define orientações metodológicas, consoante os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

parâmetros definidos pela Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

9.15. A propósito, esclarece-se, quanto a este ponto, que o Manual de Demonstrativos Fiscais já utilizava tais regras nas orientações de preenchimento do Anexo I – Despesa com Pessoal e Encargos do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Assim, as alterações promovidas na Lei de Responsabilidade Fiscal apenas corroboram o que consta do referido Manual.

9.16. Ultimada a apreciação destes aspectos preliminares, cumpre examinar agora as possíveis implicações decorrentes do art. 15 da Lei Complementar nº 178/2021, pelo qual o legislador, prevendo as dificuldades oriundas da harmonização nacional dos conceitos quanto ao cálculo da despesa total com pessoal e encargos traria para os entes que processavam tais apurações de acordo com as diversas orientações exaradas pelos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, bem assim sensível à crise fiscal advinda dos efeitos econômicos da pandemia de Covid19, cuidou de conceder, para os poderes e órgãos que estiverem acima do limite contido nos artigos 19 e 20 da LRF, no final do exercício de 2021, um prazo para o reenquadramento, nos seguintes termos:

Art. 15. O Poder ou órgão cuja despesa total com pessoal ao término do exercício financeiro da publicação desta Lei Complementar estiver acima de seu respectivo limite estabelecido no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá eliminar o excesso à razão de, pelo menos, 10% (dez por cento) a cada exercício a partir de 2023, por meio da adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23 daquela Lei Complementar, de forma a se enquadrar no respectivo limite até o término do exercício de 2032.

§ 1º A inobservância do disposto no caput no prazo fixado sujeita o ente às restrições previstas no § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º A comprovação acerca do cumprimento da regra de eliminação do excesso de despesas com pessoal prevista no caput deverá ser feita no último quadrimestre de cada exercício, observado o art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º Ficam suspensas as contagens de prazo e as disposições do art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no exercício financeiro de publicação desta Lei Complementar.

§ 4º Até o encerramento do prazo a que se refere o caput, será considerado cumprido o disposto no art. 23 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, pelo Poder ou órgão referido no art. 20 daquela Lei Complementar que atender ao estabelecido neste artigo.

9.17. Da leitura dos dispositivos retrocitados é possível inferir as seguintes conclusões:

a) O Poder ou órgão – Executivo Estadual ou Municipal, Assembleia Legislativa, Tribunal de Justiça, Câmara Municipal, Ministério Público ou Tribunal de Contas do Estado que ao final de 2021, estiver gastando com PESSOAL e ENCARGOS acima



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

dos limites fixados no art. 20, terá até 31 de dezembro de 2032 para se enquadrar no respectivo limite, devendo, nos anos de 2023 a 2032 reduzir o excesso em pelo menos 10% a cada ano, ou seja, se o limite for 6% e o Poder/órgão estiver com 6,2%, o excesso é de 0,2% da RCL e terá que ser reduzido a cada ano em pelo menos 0,002% da RCL entre 2023 e 2032, verificando-se ao final de cada um desses anos se a redução mínima foi alcançada;

b) Em 2021 e 2022, o eventual excesso encontrado nos RGFs elaborados não ensejarão as sanções previstas no art. 23 da LRF; e,

c) O descumprimento da redução mínima nos anos de 2023 a 2032 ensejará a aplicação das sanções previstas no art. 23 da LRF, com base no RGF correspondente ao final do exercício – 3º quadrimestre ou 2º semestre, conforme o caso.

9.18. O §3º do dispositivo suspendeu ainda, para o exercício de 2021, a aplicação dos prazos de reenquadramento previstos no art. 23 da LRF.

9.19. Voltando-se agora ao cerne das indagações que compõem o objeto da presente consulta, respeitantes à aplicabilidade dos critérios acrescidos pela Lei Complementar nº 178/2021 aos demonstrativos fiscais referentes ao exercício de 2020 e ao primeiro quadrimestre de 2021, é de se destacar o teor do disposto no §2º do art. 18 da LC nº 101/2000, que estabelece que para apuração da despesa total com pessoal, será utilizado o somatório da despesa realizada no mês de referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, do que resultaria a consideração das novas regras no cálculo de despesas processadas antes da vigência da Lei Complementar, haja vista que o Relatório de Gestão Fiscal é realizado a cada quadrimestre, nos moldes do art. 54 da LRF.

9.20. Em primeiro lugar, interessa notar, para fins comparativos, que em consulta às notas de rodapé constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal, referentes ao exercício de 2020 e o primeiro quadrimestre de 2021, dos Tribunais de Contas Estadual e Municipais, vislumbra-se que a maioria das cortes de contas estão adotando as regras contidas na Lei Complementar nº 178/2021, com exceção do TCE/AP, que manteve no primeiro quadrimestre as prescrições de exclusão do IRRF, senão vejamos:

Tabela nº 01 – Relação dos Tribunais de Contas que aplicaram integralmente a Lei nº 178/2021 no primeiro quadrimestre:

Acre	Alagoas	Bahia (TCE e TCM)	Espírito Santo	Goiás –TCM
Maranhão	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul	Paraíba	Rio Grande do Sul
São Paulo-TCE e TCM	Tocantins	Pará – TCE e TCM		
Sergipe	Distrito Federal			
Paraíba	Rio de Janeiro - TCM	Rio Grande do Norte		



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Tabela nº 02 – Relação dos Tribunais de Contas que aplicaram parcialmente a Lei nº 178/2021 - primeiro quadrimestre, apenas no que tange ao Abono Permanência:

Ceará	Motivos	Observação
Amazonas	Mantém a exclusão do IRRF	Em estudo
Goiás-TCE	Não foi computada a despesa com o Abono Permanência	Em estudo
Minas Gerais	Não computada a despesa com férias prêmio indenizadas	
Paraná	Não computada a indenização de férias, licenças especiais	
Pernambuco	Não computadas as despesas com licença prêmio em pecúnia e 1/3 de férias	
Piauí	Abono permanência, terço de férias, contribuição patronal dos inativos e pensionistas	O processo encontra-se em reanálise (TC nº 00.6912/2021).
Rio de Janeiro - TCE	Irá cumprir a norma no terceiro quadrimestre de 2021	
Rondônia	RGF indisponível	
Roraima	Dedução do valor de abono pecuniário	
Santa Catarina	Dedução do Abono Permanência	

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal – Demonstrativo da Despesa com Pessoal dos Tribunais de Contas - Portal da Transparência acessado em 29/06/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.21. De modo semelhante, verifico que os poderes e órgãos do Estado do Tocantins adotam a Lei Complementar nº 178/2021, conforme se depreende dos demonstrativos da despesa com pessoal publicados em veículos oficiais, conforme sistematização adiante exposta:

Poder/Órgão	Diário Oficial	Situação
Procuradoria Geral de Justiça	5856	Incluiu os inativos cf. LC 178/2021
Defensoria Pública do Tocantins	5857	Incluiu os inativos cf. LC 178/2021
Poder Executivo	5869	Aplicou a Resolução 02/2019 no período de maio a dezembro de 2020.
Tribunal de Justiça	5855	Cumpriu a LC 178/2021
Assembleia Legislativa	Portal da Transparência	Cumpriu parcialmente a LC 178/2021
Tribunal de Contas	Portal da Transparência	Cumpriu a LC 178/2021

9.22. Em consonância à questão suscitada no parecer jurídico associado à consulta vertente, tomando em consideração o período avaliado (somatório dos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores), a teor do disposto no §2º do art. 18 da LRF, os novos critérios de cálculo erigidos pela Lei Complementar nº 178/2021 estão a exigir o estabelecimento de regra de transição, em atenção ao art. 23 da LINDB e à necessidade de garantir segurança jurídica e previsibilidade à gestão das finanças públicas, pois ao apurar as despesas com pessoal e encargos, ao final do primeiro e segundo quadrimestres do corrente ano, tomar-se-á em conta gastos relativos aos meses de 2020.

9.23. Vale transcrever o teor do art. 23 da LINDB, que exorta os órgãos de controle à adoção de regime de transição com vistas à conformar a conduta administrativa a nova orientação que decorra de norma que imponha novos deveres ou novos condicionamentos de direito:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

9.24. Neste caso, assumindo que a Lei Complementar nº 178/2021 passou a vigorar a partir de sua publicação, em 14 de janeiro de 2021, nas apurações das despesas com pessoal e do valor da receita corrente líquida mensais deverão ser consideradas as regras fixadas na Resolução Plenária nº 02/2019 – TCE/TO apenas em relação aos meses



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

de maio a dezembro de 2020, e a metodologia preconizada na LC 178/2021 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para os meses de 2021, janeiro inclusive.

9.25. Embora despicienda a declaração formal de prejudicialidade dos efeitos da Resolução Plenária nº 02/2019-TCE/TO, uma vez operada a ab-rogação tácita pela Lei Complementar nº 178/2021, cujos preceitos revelam-se incompatíveis ao pronunciamento da Corte de Contas, conforme argumentos antes aduzidos, apenas a título informativo reconhece-se, nesta ocasião, a revogação da Resolução nº 02/2019-TCE/TO.

9.26. Ao teor do exposto, em consonância com os posicionamentos externados pelo Corpo Especial de Auditores e Ministério Público Especial, VOTO para que Tribunal de Contas decida no sentido de:

9.27. Reconhecer a revogação da Resolução Plenária nº 02/2019-TCE/TO, operada pela Lei Complementar nº 178/2021.

9.28. Conhecer da presente consulta, por preencher os pressupostos legais de admissibilidade delimitados no art. 150 e seguintes do Regimento Interno deste tribunal, para assim responde-la, em tese e com caráter normativo:

9.28.1. Nas apurações das despesas com pessoal e do valor da receita corrente líquida mensais deverão ser consideradas as regras fixadas na Resolução Plenária nº 02/2019 – TCE/TO apenas em relação aos meses de maio a dezembro de 2020, e a metodologia preconizada na LC 178/2021 e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para os meses de 2021, janeiro, inclusive.

9.28.2. Caso os relatórios de gestão fiscal dos órgãos e entidades jurisdicionados tenham sido elaborados tomando-se em consideração os termos da Resolução nº 02/2019-TCE/TO, no período subsequente à promulgação da Lei Complementar nº 178/2021, em janeiro de 2021, tais demonstrativos devem ser republicados, em ordem a serem conformados aos novos dispositivos legais, em vista da ab-rogação tácita, a partir daquela data, da Resolução nº 02/2019-TCE/TO.

9.29. Orientar aos jurisdicionados no sentido de que, por ocasião da elaboração dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) relativos aos primeiros 2 (dois) quadrimestres do exercício em curso, conforme o caso, a despesa total com pessoal seja demonstrada com estrita observância das orientações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), consubstanciadas no Manual de Demonstrativos Fiscais vigente, sem prejuízo da eficácia da Resolução nº 02/2019-TCE/TO em referência aos meses de 2020.

9.30. Adote, no exame e julgamento das Contas referentes ao exercício financeiro em curso (2021) e subsequentes, os conceitos, parâmetros e metodologias nacionalmente fixados pela STN, sem retroação às contas de 2020 que lhes serão enviadas neste ano.

9.31. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

9.32. Encaminhar os presentes autos à Diretoria-Geral de Controle Externo para as anotações necessárias e ciência aos demais setores vinculados, após, à Coordenadoria de Protocolo-Geral – COPRO, para que proceda ao devido arquivamento.

^[1] Art. 150. A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares formulada ao Tribunal de Contas deverá revestir-se das seguintes formalidades:

I – ser subscrita por autoridade competente;

II – referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;

III – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;

IV – conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;

V – ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente;

§1º - além dos presidentes dos partidos políticos, entende-se por autoridade competente de que trata o inciso I do caput deste artigo:

I – em âmbito estadual:

a) o Governador do Estado;

b) o Presidente da Assembleia Legislativa;

c) o Presidente do Tribunal de Justiça;

d) o Procurador-Geral de Justiça;

e) os Secretários de Estado e dirigentes de órgãos da administração indireta;

II – em âmbito municipal:

a) o Prefeito Municipal;

b) o Presidente da Câmara.

§2º - O Tribunal de Contas não conhecerá de consulta que não atendam aos requisitos previstos neste artigo ou quando entender que está formulada de modo ininteligível ou capcioso.

§3º - A consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

§4º - As consultas que versarem sobre matéria objeto de auditoria e inspeção em curso no órgão ou entidade consulente serão sobrestadas.

^[2] Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade público, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

(...)

§2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

^[3] Em adendo, o art. 55, §4º, da LRF, determina que o relatório resumido de execução orçamentária (art. 52) e o relatório de gestão fiscal (art. 54) deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67, ou seja, o CGF.