RELATORIO Nº 1120/2019 - GCKT.

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de Incidente de Inconstitucionalidade, de iniciativa do Dr. Fernando dos Santos Carneiro, Procurador-Geral Interino do Ministério Público de Contas, o qual, por meio de Representação, reputa inconstitucional o §8º do art.113 da Constituição Estadual, acrescentado e alterado pelas Emendas Constitucionais nº 54/2017 e 55/2017, respectivamente.

O Membro do *Parquet* de Contas alega que o referido dispositivo da Carta goiana desrespeita a Constituição da República, em razão de tratar, o §8º do art.113, de definições acerca de Receita Corrente Líquida e Despesa Total de Pessoal, para efeito de fixação dos limites de despesa com pessoal ativo e inativo da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, adentrando-se, segundo a Representação, na competência legislativa reservada ao Congresso Nacional, razão pela qual postulou a instauração deste incidente de inconstitucionalidade, visando afastar a aplicação do preceito atacado na elaboração dos RGF's, tendo em vista tratar-se de metodologia diversa daquela estipulada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O juízo de admissibilidade da Representação se deu pelo então Relator e atual Presidente desta Casa, Conselheiro Celmar Rech, o qual, na oportunidade, observou que a matéria se insere no âmbito de competências do controle externo, referindo-se ao exercício da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública do Estado de Goiás.

Desta forma, diante do cumprimento dos requisitos de admissibilidade, conheceu da Representação e determinou a instauração deste Incidente que, na forma estabelecida no Regimento Interno deste Tribunal, tramitou pelo Ministério Público de Contas e pelo Auditoria designada.

O Conselheiro-Substituto, que atuou neste processo, concluiu pela declaração de inconstitucionalidade do §8º do art.113 da Constituição Estadual, e por determinar o afastamento de sua aplicação na confecção dos futuros Relatórios de Gestão Fiscal (RGF's), devendo-se adotar, portanto, a metodologia estipulada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06193145253120298154248174298183263220256 1

A sessão de julgamento deste Incidente de Inconstitucionalidade, foi inicialmente designada para a data de 31/10/2018, oportunidade em que a Procuradoria do Estado, por Procurador devidamente designado, realizou sustentação oral, a qual foi reduzida a termo, conforme Despacho nº 101/2018 (Evento 19).

Em seguida, após a redistribuição dos processos do Conselheiro Celmar Rech, em razão de sua assunção à Presidência deste Tribunal de Contas, determinei à Secretaria de Controle Externo para que a mesma, de forma complementar e por meio da Unidade Técnica competente, se pronunciasse acerca dos pontos elencados no Despacho nº 721/2019-GCKT (Evento 20).

Em assim sendo, o Serviço de Contas de Governo concluiu pela declaração de inconstitucionalidade do dispositivo em questão, nos termos da Instrução Técnica nº 33/2019 (Evento 24).

É o relatório.

VOTO

O instituto denominado "**incidente de inconstitucionalidade**" está previsto nos artigos 133/135[1] da Lei Orgânica deste TCE (Lei nº 16.168/2007) e regulamentado nos artigos 359/361 do Regimento Interno (Resolução nº 22/2008). Por sua vez, a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal afirma que "*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público*".

Quanto à validade da supracitada súmula, assim entendeu o Ministro Marco Aurélio:

> "Descabe a atuação precária e efêmera afastando do cenário jurídico o que assentado pelo Tribunal de Contas da União. A questão alusiva à possibilidade de este último deixar de observar, ante a óptica da inconstitucionalidade, certo ato normativo há de ser apreciada em definitivo pelo Colegiado, prevalecendo, até aqui, porque não revogado, o Verbete nº 347 da Súmula do Supremo. De início, a atuação do Tribunal de Contas se fez considerado o arcabouço normativo constitucional." (MS 31439 MC/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Decisão Monocrática, julgamento em 19.7.2012, *DJe* de 7.8.2012)

Da mesma forma, várias outras decisões em diversas instâncias confirmam este entendimento, conforme jurisprudências adiante transcritas.

[1] Art.133. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, na apreciação de qualquer feito, observado o que dispõe o art. 26, inciso XII, da Constituição Estadual, a matéria será discutida pelo Plenário, para pronunciamento preliminar, nos termos estabelecidos no Regimento Interno.
Art.134. A decisão, contida no acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.
Art.135. A Câmara não submeterá a arguição de inconstitucionalidade ao Plenário, quando já houver o pronunciamento deste ou do Supremo Tribunal federal sobra a questão.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=0619314525312029815424817429818326322025 61

Em decisão exarada no Mandado de Segurança n° 89230-08.2015.8.09.0000, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim entendeu:

> ***EMENTA:*** *MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. APOSENTADORIA CONCEDIDA À VIÚVA DE EX-PREFEITO. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. POSSIBILIDADE. SUMULA 347 DO STF.*
> ***O Tribunal de Contas Estadual, no exercício de suas atribuições e nos termos da Súmula 347 do STF, a qual ainda se encontra em vigor, possui legitimidade para apreciar constitucionalidade de lei estadual*** *que concede aposentadoria à viúva de ex-prefeito, bem como para negar sua aplicação, uma vez que é atribuição daquela Corte realizar a fiscalização orçamentaria da administração estadual direta e indireta. SEGURANÇA DENEGADA. (TJGO, MANDADO DE SEGURANÇA Nº 89230-08.2015.8.09.0000, Rel. DES. FRANCISCO VILDON J. VALENTE, Terceira Turma Julgadora da Quinta Câmara Cível, julgado em 06/08/2015, DJe em 14/08/2015.)*

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça sustentou que:

> ***EMENTA****: PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. FUNDAMENTO AUTÔNOMO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. DEFICIÊNCIA NA ARGUMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF. RECURSO NÃO CONHECIDO.*
>
> ***DECISÃO***
>
> *(...) Ao sustentar a revogação tácita da Súmula 347/STF, a recorrente deixou de impugnar o fundamento do acórdão recorrido segundo o qual "enquanto não houver decisão definitiva na via jurisdicional, quanto à existência ou não de atribuição, pela Constituição, de competência para os Tribunais de Contas pronunciarem sobre inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, em casos concretos, impõem-se aplicar o entendimento sufragrado na prefalada Súmula, a qual, reitere-se, não foi cancelada pelo excelso STF.*
> *Com efeito, objetivando demonstrar o suposto cancelamento tácito da Súmula 347/STF, a parte recorrente limitou-se citar doutrina e indicar decisões proferidas naquela Corte em caráter liminar, a saber: MS 25.888-MC/DF, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJ 29/3/2006; MS 26.410-MC, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 2/3/2007; MS 27.232, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 19/5/2008.*
> *Ocorre que, não bastasse o fato de que referidas decisões foram proferidas em caráter precário, há de se considerar que, consoante se extrai da movimentação processual disponível do sítio do STF, os mencionados mandados de segurança ainda não foram julgados, ou seja, inexiste a apreciação do mérito da controvérsia.*
> *Nesse diapasão, conclui-se que a referida fundamentação, existente no acórdão recorrido, por si só, mantém o resultado do julgamento realizado na Corte de origem e torna inadmissível o recurso ordinário. Incide à hipótese a Súmula 283/STF.*
> *(...)*
> *Ante o exposto, não conheço do recurso ordinário em mandado de segurança. (STJ - RMS: 50091 GO 2016/0015466-9, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: DJ 06/06/2017)*

Ressalte-se, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento mais recente, a Relatora, Ministra Carmem Lúcia, destacou que:

> *"12. (...) Embora o enfoque desse entendimento dirija-se à atuação do Chefe do Poder Executivo, parecem ser suas premissas aplicáveis aos órgãos administrativos autônomos, constitucionalmente incumbidos da relevante tarefa de controlar a validade dos atos administrativos, sendo exemplo o Tribunal de Contas da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça.*
>
> *13.Essa atuação não prescinde do exame da validade do ato administrativo, que perpassa, necessariamente, pela adequação constitucional do fundamento legal no qual se fundamenta: se o órgão de controle concluir fundar-se o ato objeto de análise em norma legal contrária à Constituição da República, afastar-lhe-á a aplicação na espécie em foco.*
> *Cuida-se de poder implicitamente atribuído aos órgãos autônomos de controle administrativo para fazer valer as competências a eles conferidas pela ordem constitucional. Afinal, como muito repetido, quem dá os fins, dá os meios.*

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061931452531202981542481742981832632202561

(...)

20. Insere-se, assim, entre as competências constitucionalmente atribuídas ao Conselho Nacional de Justiça a possibilidade de afastar, por inconstitucionalidade, o fundamento legal de ato administrativo objeto de controle, determinando aos órgãos submetidos a seu espaço de influência a observância desse entendimento, por ato expresso e formal tomado pela maioria absoluta de seus membros.

Esse parece o entendimento que contribui para uma interpretação pluralista da Constituição da República e homenageia os postulados de segurança jurídica e duração razoável do processo administrativo, não significando tal comportamento desrespeito à atuação deste Supremo Tribunal como guardião da Constituição da República.

(...)

24. Concluo, entretanto, ter atuado o órgão de controle administrativo, financeiro e disciplinar da magistratura nacional nos limites de sua competência, afastando a validade dos atos administrativos e, para tanto, a aplicação de lei estadual como seu fundamento e que ele reputou contrária ao princípio constitucional de ingresso no serviço público por concurso público, pela ausência dos requisitos caracterizadores do cargo comissionado.

Não há declaração de inconstitucionalidade da qual resulte a anulação ou revogação da lei discutida, com exclusão de sua eficácia.

Teve-se na espécie a nulidade dos atos questionados para o que se afirmou inaplicável, administrativamente, lei estadual com vício de inconstitucionalidade, vinculando-se apenas a atuação de órgão judicial cujos atos administrativos foram submetidos ao controle do Conselho Nacional de Justiça.

Não se há cogitar, portanto, de usurpação da competência deste Supremo Tribunal, a qual seria passível de impugnação por meio constitucional próprio, como efetivamente se deu."
(PET 4656 - Acórdão publicado em 04 de dezembro de 2017) (http://redir.stf.ius.br/paginadorpub/paginador.Jsp?docTP=TP&doc[D=14164297)

Neste mesmo processo, vale citar o Ministro Luís Roberto Barroso:

VOTO O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, também eu acompanho. Havia três questões centrais: saber se o Conselho Nacional de Justiça pode reconhecer a inconstitucionalidade; a segunda, saber se, de fato, a norma era inconstitucional; e terceiro, saber se houve violação do contraditório.
Eu acompanho Vossa Excelência e entendo que quem quer que tenha que aplicar lei, sem ser um órgão subalterno, deve interpretar a Constituição e, se entender que a lei é incompatível com a Constituição, tem que ter o poder de não a aplicar, sob pena de estar violando a Constituição, no que acompanho. Vossa Excelência até fez a distinção entre não aplicar lei inconstitucional ou declará-la inconstitucional.
(PET 4656 - Acórdão publicado em 04 de dezembro de 2017) (http://redir.stf.ius.br/paginadorpub/paginador.Jsp?docTP=TP&doc[D=14164297)

Mesmo com a revogação do inciso XII, do artigo 26 da Constituição do Estado de Goiás[2], no qual constava a previsão expressa de que o Tribunal de Contas poderia "*negar aplicação de lei ou de ato considerado ilegal ou inconstitucional que tenha reflexo no erário, incumbindo-lhe, de imediato, justificar a ilegalidade ou propor à Assembleia a arguição de inconstitucionalidade*.", mantemos nossa firme convicção na legitimidade do Tribunal de Contas do Estado em apreciar a constitucionalidade de leis frente à Constituição Estadual, aqui incluídas as emendas constitucionais, conforme a jurisprudência acima citada.

[2] Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=0619314525312029815424817429818326322025 61

Salientamos, porém, que a decisão desta Corte em sede de apreciação de incidente de inconstitucionalidade, não tem o poder de suprimir do arcabouço jurídico a norma incompatível com ordenamento constitucional, uma vez tratar-se de controle em via difusa. Assim a decisão do Pleno, caso venha a impugnar a regra, referir-se-á a não aplicação da mesma em atos sujeitos à apreciação pelo Tribunal de Contas, *v.g.*, os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF's).

Neste sentido, cite-se os precedentes desta Corte, nos quais foram admitidas a instauração de incidente de inconstitucionalidade, com o fim de apreciar a existência de inconstitucionalidade de lei bem como afastar sua aplicação como forma de evitar eventuais prejuízos ao erário, vide Processos n°s 201200047000207, 201200047003232, 201300047002702 e 201500047001288.

Quanto ao processo n° 201300047002702, no qual apresentamos Voto-Vista, assim nos pronunciamos:

> *Quanto à competência da Corte de Contas para a apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, tenho por cristalina a sua existência. Aliás, mesmo sendo a presunção de constitucionalidade das leis princípio basilar do ordenamento jurídico, o dever de obediência à Constituição lhe é superior, cabendo ao Poder Público zelar, sempre e prioritariamente, pelo respeito às normas constitucionais. Outra não é, alias, a consequência da evolução do clássico Estado de Direito para o Estado Constitucional, ocorrida, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, alçando a Constituição ao topo e ao centro do ordenamento jurídico.*
>
> *O Tribunal de Contas, enquanto órgão constitucional autônomo, responsável pela fiscalização de todos os Poderes da República, evidentemente pode, no exercício de suas atribuições, analisar, de forma incidental, a compatibilidade de atos normativos com a ordem constitucional vigente. Negar à Corte de Contas tal competência é tolher-se as atribuições outorgadas pelo próprio constituinte, reduzindo sua estatura e menosprezando o seu papel enquanto instituição autônoma de controle.*
>
> *Ilógico, portanto, com a devida vênia aos que possam entender de modo contrário, pensar que o Tribunal de contas pode examinar a legalidade de atos administrativos, mas está impedido de fiscalizar a sua constitucionalidade.*

Afastada eventuais questionamentos acerca da legitimidade do Tribunal de Contas em examinar esta matéria, passamos à apreciação do mérito.

O ora questionado §8º do art.113 da Constituição Estadual, acrescentado e alterado, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais n° 54/2017 e 55/2017, trata de finanças públicas. Senão vejamos:

EC nº 054/2017

Art. 2° O art. 113 da Constituição Estadual fica acrescido do seguinte § 8°:

"Art.113 (...)

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061931452531202981542481742981832632202561

(...)

§8° Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, não serão computadas as despesas com os pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais."

Em seguida, a EC nº 55/2017 disciplinou o início da vigência do período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal (RGF):

Art.4° O § 8° do art. 113 da Constituição Estadual passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art.113 (...)

(...)

§8º Na verificação do atendimento pelo Estado dos limites globais estabelecidos na lei complementar federal, mencionado no caput deste artigo, não serão computadas as despesas com pensionistas e os valores referentes ao imposto de renda retidos na fonte dos servidores públicos estaduais, com vigência inicial para o período de apuração do Relatório de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2017.

De outro lado, o art.163 inc. I da Constituição da República definiu que lei complementar disporia acerca de finanças públicas. Adiante, o *caput* do art.169, estabeleceu 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.*". Assim sendo, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF dispõe acerca de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, cujas obrigações se estendem a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O art.1º §1º daquela lei, prescreveu que "*responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*".

Por sua vez, a mesma lei, em seus artigos 18 e 19 indica os limites e formula as definições para despesas com pessoal, nos seguintes termos:

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.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06193145253120298154248174298183263220256 1

§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.

Art.19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);
II - Estados: 60% (sessenta por cento);
III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§1° Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, ***não serão computadas as despesas****:*

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6° do art. 57 da Constituição;
IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2o do art. 18;
V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional n° 19;
VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
b) da compensação financeira de que trata o § 9° do art. 201 da Constituição;
c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Instada a se manifestar acerca do tema aqui tratado, o Serviço de Contas de Governo assim se pronunciou (Evento 24):

"O art.18 da Lei de Responsabilidade Fiscal apresentou um rol exemplificativo dos gastos que deverão compor o cálculo da despesa com pessoal, entendimento este explanado no Manual de Demonstrativos Fiscais 9ª Edição da Secretaria do Tesouro Nacional (páginas 514/515):

> *O* ***conceito de despesa bruta com pessoal*** *tem* ***caráter exemplificativo****, e inclui quaisquer espécies remuneratórias, inclusive vantagens pessoais de qualquer natureza atribuídas a ativos, inativos e pensionistas, além de outras despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização, aplicando-se o princípio da prevalência da* ***essência sobre a forma*** *(grifou-se).*

Já o §1º do art.19 demonstrado acima, que trata das despesas que são deduzidas do cálculo, apresenta rol taxativo destas exclusões. Neste sentido, qualquer despesa excluída do cálculo que não conste nas deduções previstas pelo artigo 19, não possui amparo legal. Ressalta-se que uma das inovações trazidas pela Resolução TCE nº 09/2016 foi a imposição de não se permitir que as despesas com pensionistas e IRRF (imposto de renda retido na fonte) dos servidores públicos estaduais fossem excluídas do limite global de despesa com pessoal de cada poder ou órgão autônomo.

(...)

A Lei de Responsabilidade Fiscal é norma de direito financeiro e, conforme o seu art. 1º e parágrafos, estabelece normas de finanças públicas que obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Sendo assim, ao estado de Goiás cabe seguir as regras gerais definidas em lei federal, podendo apenas suplementar as matérias que ali já foram normatizadas.
Considera-se, portanto, que ao emendar a Constituição do Estado de Goiás incluindo o § 8º, no art. 113, o ente adentrou em competência da União para legislar sobre normas gerais de direito financeiro e orçamento.

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061931452531202981542481742981832632202561

Mais adiante, a Unidade Técnica acrescenta que "*independentemente do entendimento de outras Cortes de Contas sobre a matéria, considera-se que as exclusões para apuração do cumprimento do limite de gastos com pessoal estão dispostas na LRF e que, assim, a dedução dos valores de pensionistas e IRRF pretendida na redação das Emendas Constitucionais nº 54 e 55/2017 representa uma afronta ao disposto na LC nº 101/00. Permanece, então, o entendimento da Unidade sobre a necessidade de intepretação literal dos artigos 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à apuração do gasto com pessoal pelos Poderes e Órgãos Autônomos.*".

Reforçando, ao final, que esta Corte de Contas já havia disciplinado a matéria em discussão por meio da Resolução nº 09/2016, na qual está consignado que os Relatórios de Gestão Fiscal devem ser elaborados na forma determinada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Tal Resolução consolidou o entendimento já estatuído na LRF em seu art.50 §2º de que 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*".

O supracitado Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, foi enfático ao conceituar Despesa com pessoal, bem como definiu que o Imposto de Renda Retido na Fonte não pode ser deduzido da despesa bruta com pessoal:

> *04.01.02.01 Despesa com Pessoal*
>
> *A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.*
>
> *04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal*
>
> *Não poderão ser deduzidos:*
>
> *(...)*
>
> *c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, 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.*

Do exposto, percebe-se que as Emendas Constitucionais 54/2017 e 55/2017, acrescentando e posteriormente alterando o §8º do art.113 da Constituição Estadual, pretendeu estabelecer regramento próprio no âmbito do Estado de Goiás, quanto ao somatório de gastos com pessoal, confrontando as definições contidas na LRF e no manual

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06193145253120298154248174298183263220256 1

da Secretaria do Tesouro Nacional, fato que, ao nosso sentir, extrapolam a competência do legislador estadual, uma vez que trata-se de matéria reservada à União.

Valendo-me da Manifestação[3] do Conselheiro-Substituto, Drº Flávio Lúcio Rodrigues da Silva, destaque-se que a questão já se encontrava em discussão no STF, por meio da ADI 3889, na qual foi questionado a constitucionalidade do Parecer Prévio do TC/RO:

> *23. O Parecer Prévio do TC/RO cuja constitucionalidade é questionada na ADI 3889 adota a seguinte orientação: "Para efeitos de apuração da receita corrente líquida e de verificação da despesa com pessoal, com fundamentos, respectivamente, nos artigos. 2º e 19, da Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser excluídos de seus montantes, o valor da arrecadação do Imposto de Renda retido na fonte, incidentes sobre a folha de pagamento dos servidores, na apuração de uma e outra".*
>
> *24. Cabe ressaltar ainda que o Ministro Relator Joaquim Barbosa reconheceu expressamente a repercussão nacional da decisão a ser proferida na ADI 3889: "No presente caso, em que se questiona a constitucionalidade de parecer alegadamente normativo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, parece relevante constatar que a decisão da Corte sobre o pedido provavelmente terá repercussões no âmbito nacional, tendo em vista que o tema da presente ação direta afeta a administração pública dos demais estados da Federação".*
>
> *(...)*
>
> *29. Sendo assim, esta Auditoria, considerando o princípio da hierarquia das normas, entende que o §8º do Artigo 113 acrescentado pelas Emendas Constitucionais Estaduais nº 54/2017 e nº 55/2017 é inconstitucional, e que deve ser determinado ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que reelabore os Relatórios de Gestão Fiscal que adotaram metodologia diversa da estabelecida pela LRF e detalhada pela STN.*

Neste ano de 2019, a Procuradoria Geral da República, por meio da ADI 6129, pediu a declaração de inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 54/2017 e dos artigos 2º ao 4º da Emenda nº 55, argumentando que não "*poderiam as emendas constitucionais estaduais instituir regime fiscal mais brando do que o modelo definido pela EC 95/2016, especialmente no que se trata de despesas e limites divorciados da lei de responsabilidade fiscal, sob pena de afronta ao modelo constitucional de repartição de competência legislativa, que confere à União a atribuição de dispor sobre normas gerais de direito financeiro*".

Acatando o pedido de medida cautelar em desfavor das supracitadas emendas, a Suprema Corte assim decidiu:

> *"O Tribunal, 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, afastar, 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; e suspender, ainda, os efeitos dos incisos I e II do artigo 45 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Goiás, na redação dada pelo artigo 1º da Emenda de nº 54/2017, nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator), Dias Toffoli (Presidente) e Luiz Fux. Falaram: pela requerente, a Dra. Raquel Elias Ferreira Dodge, Procuradora-Geral da República, e, pela Associação dos Magistrados Brasileiros - AMB, o Dr. Alberto Pavie Ribeiro. Ausente, justificadamente, o Ministro Roberto Barroso. Plenário, 11.9.2019."*

[3] Manifestação de Auditoria nº 594/2018 (Evento 9)

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=061931452531202981542481742981832632202561

Assim, a eficácia do §8º do artigo 113 da Constituição do Estado de Goiás encontra-se suspensa, aguardando-se o exame em definitivo da ADI 6129.

Ainda que pendente de decisão de mérito definitiva, pelo Supremo Tribunal Federal, acerca da eficácia do dispositivo constitucional atacado, este Tribunal de Contas deve exercer as suas atribuições e competências constitucionais atuando na preservação do erário e, quando for o caso, afastar a aplicação de atos normativos considerados inconstitucionais.

Assim sendo, considerando os fundamentos aqui deduzidos, entendo que as Emendas 54/2017 e 55/2017, acrescentando e alterando o §8º do art.113 da Constituição Estadual, respectivamente, invadiram matéria de competência da União, transgredindo a Constituição da República.

No entanto, para fins de modulação dos efeitos desta deliberação, consideramos que, face a existência de decisão proferida no âmbito da cúpula do Poder Judiciário, que a mesma tenha sua validade a partir da data da publicação da decisão do Supremo Tribunal Federal que suspendeu, em sede de medida cautelar, a eficácia do dispositivo constitucional em tela.

Desta forma, os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF's) elaborados a partir da referida data, devem observar as regras definidas por esta Corte de Contas, afastando-se os efeitos do §8º do art. 113 da Constituição Estadual, até a apreciação em definitivo pelo STF.

Pelo exposto, **VOTO** por negar a aplicação do §8° do artigo 113 da Constituição Estadual, incluído pela Emenda Constitucional nº 54/2017 e alterado pela Emenda Constitucional nº 55/2017, no que se refere à apuração pelo Estado de Goiás dos limites globais estabelecidos na Lei Complementar Federal n° 101/2000, modulando os efeitos desta decisão, a fim de incidirem a partir da publicação da decisão da liminar deferida na ADI 6129, pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrida em 01/10/2019.

É como Voto. Submeto a presente decisão à apreciação de meus pares.

Goiânia, 19 de novembro de 2019.

KENNEDY DE SOUSA TRINDADE
Conselheiro

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06193145253120298154248174298183263220256 1

TCE
Fls:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

GABINETE DO CONSELHEIRO KENNEDY DE SOUSA TRINDADE

RELATÓRIO/VOTO Nº 1120/2019 - GCKT

Digitally signed by KENNEDY DE SOUSA TRINDADE:28260430134
Date: 2019.11.20 11:38:25 -03:00
Reason: Assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º, inc. I – login e senha

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Documento assinado eletrônicamente com fundamento da Resolução Normativa 12/2017 do TCE-GO, Art. 6º.
Número do Processo: 201800047000202 / A autenticidade deste documento pode ser conferida no site:
http://www.tce.go.gov.br/ValidaDocumento?Key=06193145253120298154248174298183263220256 1