Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
Presidência

OFÍCIO N. 442/2022/GP

Salvador, 23 de março de 2022.

A Sua Excelência a Senhora
Dra. Carolina Matos Alves Costa
Conselheira Relatora do Processo n. TCE/009990/2021
Tribunal de Contas do Estado da Bahia
Salvador-Bahia

Assunto: Ref. Processo n. TCE/009990/2021 (Acompanhamento da LRF – 2° Quadrimestre - Exercício 2021)

Senhora Conselheira,

1 O **Tribunal de Justiça do Estado da Bahia,** regularmente representado por seu Presidente, **Desembargador Nilson Soares Castelo Branco**, em atenção ao disposto no processo em epígrafe, visando à apresentação de esclarecimentos e/ou documentos que entender pertinentes acerca do Relatório de Auditoria referente ao **Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2° quadrimestre, Exercício de 2021**, elaborado pela 3ª Coordenadoria de Controle Externo, vem cumprimentando, cordialmente, Vossa Excelência para manifestar-se nos seguintes termos:

2 De acordo com o Relatório apresentado pela Coordenação de Controle Externo deste E. Tribunal de Contas, especificamente, no que diz respeito ao Item "II - RESULTADO DO ACOMPANHAMENTO DA DESPESA COM PESSOAL E PREVIDÊNCIA ESTADUAL", mormente o

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

constante na "Tabela II.09 – Comparativo da relação entre despesa com pessoal e receita corrente líquida do Poder Judiciário (Fl. 53 - LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"), foi apurada que:

"Através da Nota Explicativa nº. 02, parte integrante do Demonstrativo de Pessoal do Tribunal de Justiça, bem como de informações obtidas pela auditoria, foi apurado que as deduções no Pessoal Ativo foram compostos dos seguintes itens:

a) Imposto de Renda Retido na Fonte (R$156.746.632,03) incidente sobre a remuneração paga aos servidores, *decorrente da Sentença de Mérito proferida nos autos da Ação Civil n. 0525175-62.2016.8.05.0001, em trâmite na 8ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, visto a Sentença de Mérito representar a ratificação da liminar concedida no Agravo n.o 0009599-89.2016.8.05.0000.*

b) Abono Pecuniário de Férias (R$18.861.885,28) e Abono Permanência (R$13.464.302,79), *parcelas dedutíveis legalmente, consoante Resolução nº 031/2016, do Tribunal de Contas do Estado, publicada no DOE/TCE, em 04/05/2016.*

No que pertine a estes itens, a auditoria ponderou conforme razões a seguir expostas:

Item "a" - Imposto de Renda Retido na Fonte incidente sobre a remuneração paga aos servidores: *Em relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte, no montante de R$156.746.632,03, cumpre informar que sua exclusão para fins de cálculo da despesa com pessoal está amparada na decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0009599-89.2016.8.05.0000, que concedeu tutela provisória de urgência, publicada em 24/05/2016, anulando a decisão plenária do TCE no Processo nº TCE/005334/2015. A Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, no julgamento do referido recurso, decidiu:*

'DOU PROVIMENTO AO PRESENTE AGRAVO DE INSTRUMENTO, fixando a competência do Juízo primero, para processar e julgar o feito, bem como confirmo os efeitos da tutela de urgência deferida, liminarmente, suspendendo a decisão plenária do TCE/BA, no Processo nº TCE/005334/2015, e autorizando a exclusão do montante relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga a servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia, para fins de cálculo de despesas com pessoal. No que pertine ao AGRAVO INTERNO, não conheço do presente recurso, face à sua intempestividade.'

Posteriormente nos autos da Apelação n. 0525175-62.2016.8.05.0001, a Primeira Câmara Cível NEGOU PROVIMENTO AO APELO, preservando a incólume a sentença

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

guerreada que declarou nulas as decisões Plenárias do TCE-BA, consubstanciadas no Parecer Consulta nº TCE/003829/2009 e no Parecer Consulta nº TCE/005334/2015, ordenando-se o reexame da matéria, proferindo novo ato, de modo a afastar o vício legal, ora apontado:

'APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA QUE SUSPENDEU A DECISÃO PLENÁRIA DO TCE/BA, NO PROCESSO Nº TCE/005334/2015. AUTORIZAÇÃO DA EXCLUSÃO DO MONTANTE RELATIVO AO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO PAGA A SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA, PARA FINS DE CÁLCULO DE DESPESAS COM PESSOAL. INSURGÊNCIA DO ESTADO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AMAB E INCOMPETÊNCIA DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AFASTADAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. APELO IMPROVIDO.'

Discordamos com os fundamentos do agravo e a interpretação extensiva dada à LRF. O entendimento desta auditoria é que o IRRF não pode ser excluído da despesa total com pessoal, uma vez que tal exclusão não está contemplada pelo rol taxativo do inciso VI, do § 1º, do art. 19 da LRF.

Apesar das dificuldades que determinados entes têm atravessado para o pagamento da folha de pessoal, soluções circunstanciais para o cumprimento dos limites da despesa com pessoal devem ser evitadas, antes os esforços necessitam ser direcionados para a gestão responsável.

Lembramos que na divergência de entendimento acerca de normas atinentes à responsabilidade fiscal, a função de promover a devida harmonização é da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Conforme disposição expressa da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o IRRF não pode ser deduzido do cálculo da despesa total com pessoal.

O Manual esclarece quais despesas não poderiam ser deduzidas para fins de verificação dos limites da LRF: a) despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos não vinculados; b) valores transferidos em decorrência da compensação financeira entre diversos regimes de previdência; c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, que constitui, em realidade, receita tributária do ente empregador. 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. (grifamos)

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

Neste aspecto, é de vital importância destacar os efeitos da Lei Complementar nº 178, de 13/01/2021, pois ela vem de modo direto robustecer o posicionamento da auditoria, do pleno deste TCE-BA e do Tesouro Nacional.

A Lei Complementar nº 178/2021 trouxe inovações especialmente, quanto às disposições de determinados artigos da LRF. O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal passou a viger, acrescido do parágrafo terceiro 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).*

Portanto, a ***única dedução da remuneração bruta do servidor que a Lei, em sua literalidade objetiva e exaustiva, admite é do chamado "abate teto", ou seja, a redução da remuneração atribuída a servidor para conformá-la ao teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal****, deste modo, inviável continuar admitindo que se exclua da despesa com pessoal para os fins previstos na LRF a parcela de* ***imposto de renda retido na fonte****, fulminando, salvo melhor juízo, decisões ou normas anteriores que permitiam tal dedução.*

No quadrimestre em análise, constatamos que o TJ/BA já considerou de modo parcial os efeitos da referida lei complementar, pois já não houve dedução do IRRF em relação aos meses de janeiro a agosto de 2021, isto é, tomou como parâmetro a publicação do referido normativo*.* **(grifos nossos)**

3 Destarte, resta evidente que a Coordenação de Controle Externo ponderou que em relação ao item **"A"** no montante de **R$ 156.746.632,03 (cento e cinquenta e seis milhões, setecentos e quarenta e seis mil, seiscentos e trinta e dois reais e três centavos)**, informou que sua exclusão, para fins de cálculo da despesa com pessoal, está amparada na decisão proferida no **Agravo de Instrumento n. 0009599-89.2016.8.05.0000** que concedeu tutela provisória de urgência publicada em 24/05/2016, anulando a decisão plenária do TCE no Processo n. TCE/005334/2015.

4 Alega, ainda a retro citada Coordenação, que, posteriormente, nos autos da apelação n. 0525175-62.2016.8.05.0001, a Primeira Câmara Cível NEGOU PROVIMENTO AO APELO, preservando incólume a sentença guerreada que declarou nulas as decisões Plenárias

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

do TCE-BA, consubstanciadas no Parecer Consulta n. TCE/003829/2009 e no Parecer Consulta n. TCE/005334/2015, julgado nos seguintes termos:

> *"APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA QUE SUSPENDEU A DECISÃO PLENÁRIA DO TCE/BA, NO PROCESSO Nº TCE/005334/2015. AUTORIZAÇÃO DA EXCLUSÃO DO MONTANTE RELATIVO AO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO PAGA A SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA, PARA FINS DE CÁLCULO DE DESPESAS COM PESSOAL. INSURGÊNCIA DO ESTADO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AMAB E INCOMPETÊNCIA DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AFASTADAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. APELO IMPROVIDO."*

5 Por conseguinte, a Coordenação de Auditoria manifestou-se à Fl. 54, apresentando os seguintes argumentos:

> *"Discordamos com os fundamentos do agravo e a interpretação extensiva dada à LRF. O entendimento desta auditoria é que o IRRF não pode ser excluído da despesa total com pessoal, uma vez que tal exclusão não está contemplada pelo rol taxativo do inciso VI, do § 1º, do art. 19 da LRF.*
>
> *Apesar das dificuldades que determinados entes têm atravessado para o pagamento da folha de pessoal, soluções circunstanciais para o cumprimento dos limites da despesa com pessoal devem ser evitadas, antes os esforços necessitam ser direcionados para a gestão responsável.*
>
> *Lembramos que na divergência de entendimento acerca de normas atinentes à responsabilidade fiscal, a função de promover a devida harmonização é da Secretaria do Tesouro Nacional - STN. Conforme disposição expressa da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o IRRF não pode ser deduzido do cálculo da despesa total com pessoal.*
>
> *O Manual esclarece quais despesas não poderiam ser deduzidas para fins de verificação dos limites da LRF: a) despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos não vinculados; b) valores transferidos em decorrência da compensação financeira entre diversos regimes de previdência; c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, que constitui,*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

em realidade, receita tributária do ente empregador. 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. (grifamos)

Neste aspecto, é de vital importância destacar os efeitos da Lei Complementar nº 178, de 13/01/2021, pois ela vem de modo direto robustecer o posicionamento da auditoria, do pleno deste TCE-BA e do Tesouro Nacional.

A Lei Complementar nº 178/2021 trouxe inovações especialmente, quanto às disposições de determinados artigos da LRF. O art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal passou a viger, acrescido do parágrafo terceiro 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).*

Portanto, a ***única dedução da remuneração bruta do servidor que a Lei, em sua literalidade objetiva e exaustiva, admite é do chamado "abate teto", ou seja, a redução da remuneração atribuída a servidor para conformá-la ao teto remuneratório fixado no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal****, deste modo, inviável continuar admitindo que se exclua da despesa com pessoal para os fins previstos na LRF a parcela de* ***imposto de renda retido na fonte****, fulminando, salvo melhor juízo, decisões ou normas anteriores que permitiam tal dedução.*

No quadrimestre em análise, constatamos que o TJ/BA já considerou de modo parcial os efeitos da referida lei complementar, pois já não houve dedução do IRRF em relação aos meses de janeiro a agosto de 2021, isto é, tomou como parâmetro a publicação do referido normativo." (grifos nossos)

=> JUSTIFICATIVA DO TJ/BA:

6 Inicialmente, merece destaque a parte dispositiva da decisão acima ementada, in verbis:

"Ex positis, DOU PROVIMENTO AO PRESENTE AGRAVO DE INSTRUMENTO, fixando a competência do Juízo primevo, para processar e julgar o feito, bem como confirmo os efeitos da tutela de urgência deferida, liminarmente, suspendendo a decisão plenária do TCE/BA, no Processo nº TCE/005334/2015, e autorizando a exclusão do montante relativo

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga a servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia, para fins de cálculo de despesas com pessoal. No que pertine ao AGRAVO INTERNO, não conheço do presente recurso, face à sua intempestividade." (grifo nossos)

7 Registre-se, ademais, que o aludido processo judicial, também, já foi julgado, por sentença, pelo M.M. Juízo de 1° Grau. Além disso, importa frisar que a aludida decisão restou devidamente confirmada pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Bahia, após julgar o Recurso de Apelação interposto pelo Estado da Bahia, cuja ementa restou, assim, sedimentada, conforme extrato processual acostado em anexo:

"APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA DE ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA QUE SUSPENDEU A DECISÃO PLENÁRIA DO TCE/BA, NO PROCESSO Nº TCE/005334/2015. AUTORIZAÇÃO DA EXCLUSÃO DO MONTANTE RELATIVO AO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE A REMUNERAÇÃO PAGA A SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DA BAHIA, PARA FINS DE CÁLCULO DE DESPESAS COM PESSOAL. INSURGÊNCIA DO ESTADO. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE PASSIVA DA AMAB E INCOMPETÊNCIA DESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, AFASTADAS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA. APELO IMPROVIDO." (grifos nossos)

8 **Com efeito, cabe a esta respeitável Corte de Contas proferir julgamento, observando estritamente o quanto decidido no âmbito processual judicial**. Tal posicionamento, inclusive, foi o adotado, recentemente, por esta Corte de Contas nos processos TCE/007187/2018, TCE/006549/2017, TCE/009403/2017, TCE/004697/2018, TCE/009060/2020, cujas Resoluções seguem transcritas abaixo:

- TCE/009060/2020 ==> Resolução 006/2021.

"EMENTA: Auditoria. Juntada às Contas da Secretaria da Fazenda (TCE/001324/2021) e, por cópias, às Contas do Poder Judiciário (TCE/001330/2021) e às Contas da Assembléia Legislativa (TCE/001192/2021), referentes ao exercício financeiro de 2020. Expedição de RECOMENDAÇÃO ao Secretário da Fazenda. Decisão unânime.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária, à unanimidade:

a) juntar os presentes autos ao Processo de Prestação de Contas da Secretaria da Fazenda (TCE/001324/2021) e, por cópias, ao do Poder Judiciário (TCE/001330/2021) e ao da Assembléia Legislativa (TCE/001192/2021), referentes ao exercício financeiro de 2020;

b) expedir RECOMENDAÇÃO ao Secretário da Fazenda para que adote as providências administrativas necessárias à correção das inconformidades identificadas e pontuadas no relatório auditorial, especificativamente as constantes dos itens II.1.2.4 e II.1.2.4.

- TCE/007187/2018 ==> Resolução 50/2019

EMENTA: INSPEÇÃO. ACOMPANHAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (1° QUADRIMESTRE DE 2018). EMISSÃO DE ALERTA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO POR UNANIMIDADE. ALERTA AO CHEFE DO PODER JUDICIÁRIO POR MAIORIA DE VOTOS. JUNTAR OS ELEMENTOS DA AUDITORIA AO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DA SECRETARIA DA FAZENDA E DO PODER JUDICIÁRIO, EXERCÍCIO 2018, POR UNANIMIDADE. DETERMINAÇÕES À SDE E À SECRETARIA DA FAZENDA POR UNANIMIDADE. RECOMENDAÇÕES POR UNANIMIDADE.

Considerando que a presente auditoria tratou do Acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (1° quadrimestre de 2018), quanto à formalização das publicações, acompanhamento dos limites da dívida pública, acompanhamento da receita pública, resultado primário e restos a pagar;

Considerando que a auditoria, no âmbito do acompanhamento da Lei de Responsabilidade Fiscal (1° quadrimestre de 2018), procedeu à verificação do cumprimento dos limites referentes às despesas com pessoal e previdência social, além da formalização das respectivas publicações e dos registros contábeis;

Considerando que a 3ª e 6ª Coordenadorias de Controle Externo deste Tribunal de Contas apresentaram os principais apontamentos colhidos pela auditoria e suas conclusões em seu relatório de Referência 2088270-1/59 dos presentes autos;

Considerando que, no pertinente ao exame relativo ao cumprimento do limite das despesas com pessoal do Poder Judiciário, a decisão proferida, em 16/04/2018 (Diário da Justiça Eletrônico de 19/04/2018), no Agravo de Instrumento nº 0009599-89.2016.8.05.0000 deu-lhe provimento, suspendendo a decisão plenária deste TCE/BA no

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

processo de consulta TCE/005334/2015 e autorizando a exclusão do montante relativo ao Imposto de Renda Retido na Fonte, incidente sobre a remuneração paga a servidores do Poder Judiciário do Estado da Bahia, para fins de cálculo de despesas com pessoal;

Considerando que a decisão judicial foi ratificada pela Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, assim como foi julgada procedente, pelo juízo da 8ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador, a ação ordinária que deu origem ao supracitado Agravo de Instrumento (Ação Ordinária n° 0525175- 62.2016.8.05.0001), mediante sentença de mérito disponibilizada em 01/10/2018, devendo, portanto, ser observada por este Tribunal a situação jurídica instituída, abstendo-se de considerar irregular, enquanto a decisão não for revista pelas vias processuais adequadas, a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte (incidente sobre a remuneração paga aos servidores) do cálculo total da despesa com pessoal, cuja situação se encontra amparada em decisão judicial plenamente eficaz;

Considerando que, mesmo com a exclusão do IRRF, o total da despesa com pessoal do Poder Judiciário, no 1º quadrimestre de 2018, extrapolou o Limite de Alerta definido pela LRF; Considerando que o Poder Executivo ultrapassou, no 1º quadrimestre de 2018, o Limite Prudencial dos gastos com pessoal definido pela LRF;

Considerando que os processos de contas da Secretaria da Fazenda (TCE/001616/2019) e do Poder Judiciário (Tribunal de Justiça – TCE/001610/2019), exercício de 2018, estão em andamento neste Tribunal;

Resolveram os Exmos. Srs. Conselheiros: a) à unanimidade, alertar o Chefe do Poder Executivo quanto à extrapolação, no 1º Quadrimestre do exercício de 2018, do Limite Prudencial de gastos com pessoal, correspondente a 95% do total dos referidos dispêndios admitidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com a conseqüente incidência das restrições estabelecidas no art. 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; b) por maioria de votos, alertar o Chefe do Poder Judiciário quanto à extrapolação, no 1º Quadrimestre do exercício de 2018, do Limite de Alerta para os gastos com pessoal, correspondente a 90% do total dos referidos dispêndios admitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos preconizados pelo art. 59, §1º, II, da LRF; c) à unanimidade, juntar os elementos da presente auditoria ao processo de prestação de contas da Secretaria da Fazenda e, por cópia, às contas do Poder Judiciário, exercício de 2018; d) à unanimidade, determinar ao Titular da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) que promova o devido monitoramento de todos os projetos

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

beneficiados com incentivos fiscais, em obediência ao art. 89, caput, da Constituição Estadual e nos termos do art. 2º da Portaria Conjunta SDE/SEFAZ nº. 01, de 13/01/2017, sem prejuízo de que, com base no art. 3º da mesma Portaria, o Titular da Secretaria da Fazenda cumpra o dever de verificar o cumprimento das obrigações tributárias assumidas pelas empresas beneficiadas; e) à unanimidade, recomendar ao Secretário da Fazenda e ao Chefe do Poder Judiciário a adoção das providências administrativas necessárias à correção das demais inconformidades identificadas e pontuadas no relatório auditorial, em ordem a evitar a sua repetição em períodos vindouros. O Exmo. Sr. Substituto de Conselheiro Auditor Josué Lima de França declarou a sua suspeição no presente processo. Vencido, em parte, o Exmo. Sr. Conselheiro João Bonfim que não acolheu o item "b" do voto do Relator.

9 No que se refere à alegação de que a Secretaria do Tesouro Nacional seria o órgão responsável pela regulação de questões atinentes à harmonização de eventuais divergências, com a devida vênia, tal assertiva, também, não merece guarida, posto que o parágrafo segundo, do art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não autoriza a conclusão de que a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão competente, enquanto não implantado o Conselho de Gestão Fiscal (mencionado no art. 67) para explicitar, em nível de regulamentação, o que seja despesa total de pessoal para os efeitos daquela Lei Complementar.

10 Nesta toada, o artigo 50, parágrafo segundo, da LC n° 101/2000, estabelece apenas 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"**, e sendo a referida Secretaria, por força do art. 17, inciso I, da Lei nº 10.180/2001, o referido órgão central, não se pode entender mais do que a semântica daquela regra autoriza, isto é, que, sob o pretexto de ditar normas gerais para consolidação das contas públicas, possa a mencionada Secretaria "regulamentar" o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial para o fim de especificar o que deve se compreender, para os efeitos da mencionada Lei Complementar, por "despesa total de pessoal", mesmo porque é exatamente esse o escopo desta regra que, em decorrência, não admite regulamentação sobre o seu conteúdo, já que este, a toda evidência, ficou sob reserva legal *stricto sensu*.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

11 De fato, a simples leitura do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal é induvidosamente esclarecedora de que o legislador reservou para si a tarefa de dizer o que deve ser entendido, para os efeitos da mencionada Lei, com despesa total de pessoal, de modo a não se poder admitir a atividade regulamentar com essa finalidade, conforme transcrição abaixo:

> "Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.
>
> §1o Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".
>
> §2o A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos doze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência."

12 O certo é que o alcance do disposto no § 2°, do art. 50, da Lei Complementar n. 101, de 2000, restringe-se ao conferir, com caráter eminentemente transitório, competência à Secretaria do Tesouro Nacional para editar "normas gerais para consolidação das contas públicas", ou seja, regras de índole formal referentes à consolidação das demonstrações contábeis, de modo a possibilitar uma melhor análise da real situação dos gastos públicos ou, conforme orientam as Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 16 - Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao setor público e NBCT 16.7 – Consolidação de Demonstrações Contábeis), "a visão global do resultado obtido pela gestão e a instrumentalização do controle social".

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

13 Verifica-se, portanto, que a competência dada pelo § 2°, do art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade da União, não pode ultrapassar essa competência e avançar sobre o conteúdo do conceito de "despesa total de Pessoal", mormente para definir, com caráter obrigatório para os "Poderes" de todos os entes da Federação, quais as espécies de gastos se incluem nesse gênero de despesa pública, o que, ao fim e ao cabo, é de todo inadmissível, pois, além de definição dessa ordem não se adequar tecnicamente no conceito de norma geral, partindo de um órgão da Administração da União, seria tendente a maltratar o pacto federativo.

14 É obvio que a Secretaria do Tesouro Nacional, como qualquer outro órgão aplicador da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem a faculdade de interpretá-la, manifestando seu entendimento a respeito.

15 Isto, porém, está bem longe de significar que esse entendimento possa se traduzir, com base no parágrafo segundo, do artigo 50, dessa Lei Complementar, em comandos normativos a serem cumpridos por todos os "Poderes" dos Estados da Federação, além do que sejam regras gerais sobre a forma de consolidação dos demonstrativos contábeis das contas públicas, também para explicitar quais espécies de dispêndios devam ser entendidos como despesas de pessoal, em delimitação do alcance do art. 18.

16 Reforça essa convicção o fato de que o parágrafo segundo, do artigo 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal, só atribui à STN, enquanto não for implantado o Conselho de Gestão Fiscal, a "edição de normas gerais para consolidação das contas públicas", não conferindo aquele órgão central de contabilidade do Poder Executivo, as demais competências previstas no artigo 67 da citada Lei Complementar, de modo a restringir a sua atuação ao campo formal e exatamente evitar que venha a ferir princípios constitucionais sensíveis.

17 Neste sentido, bem alertam Benedito Antônio Alves, Sebastião Edílson R. Gomes e Antônio Geraldo Affonso[1] que, em fina previsão, observam:

[1] *Lei de responsabilidade fiscal comentada e anotada. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001, p.*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

"Entretanto, enquanto não começar a viger a referida lei, que criará o Conselho de Gestão Fiscal, cabe ao órgão Central de Contabilidade de União editar normas gerais para a consolidação das contas públicas, conforme dispõe o §2º do art.50, desta Lei de Responsabilidade Fiscal. **A propósito, cabe ressaltar que, referido órgão contábil federal deverá atentar para que não sejam violados os princípios da autonomia e independência harmônica dos Poderes e dos Entes da Federação, preconizados na Constituição Federal.**"

18 É certo que o Conselho de Gestão Fiscal, por ser um órgão de índole nacional, "constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade", sem ferir o pacto federativo ou o princípio da harmonia e da independência dos Poderes, em face das amplas atribuições conferidas pelo artigo 67, da Lei complementar n. 101/2000, poderá editar não apenas normas gerais para a consolidação das contas públicas, mas também dispor sobre o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, estabelecendo, consequentemente, regras quanto ao conteúdo e à composição daquelas despesas para toda a Administração Pública.

19 Enquanto esse órgão não existir, porém, resta evidente que o legislador, exatamente para não ferir as mencionadas cláusulas constitucionais sensíveis, restringiu a atuação transitória do órgão central de contabilidade da União, ou seja, é dizer, da Secretária do Tesouro, ao campo formal das normais gerais de consolidação.

20 Por fim, enfrentando o cerne da discussão, importa registrar que o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) decorrente do pagamento de vencimento pelo Estado a seus funcionários públicos, pertence ao Estado por expressa determinação constitucional, como consequência do princípio federativo que prevê a repartição de receitas tributárias, consoante se infere da atenta leitura do artigo 157, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

"Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

I – o produto da arrecadação do imposto cobrado da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instruírem e mantiverem." (grifos nossos)

21 Assim, embora a União seja o ente estatal competente para instruir e cobrar o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (art. 153, inciso III, CF/88), o valor cobrado na fonte em decorrência do pagamento de vencimento pelo Estado, pertence a este.

22 **Várias são as leis determinando que os referidos valores recolhidos a título de IRRF, decorrentes de pagamento de folha de servidores estaduais, devem ser diretamente computados como receita Corrente Líquida dos Estados.**

23 **Dessa forma, o valor em questão é automaticamente integrado ao patrimônio do Estado e, assim sendo, não há como se considerar tal parcela como despesa real, especialmente porque o valor recolhido a título de imposto de renda, retido na fonte pelo Estado, pertence ao próprio Ente Estatal.**

24 Efetivamente, o que há é mero registro contábil, conforme lição do saudoso Ministro Aliomar Baleeiro[2]:

"(...) toda despesa pública pressupõe, como elemento essencial, emprego de dinheiro para objetivos públicos, em consequência, se o objetivo público é alcançado sem essa aplicação de dinheiro, não há despesa pública, mas outro processo financeiro e administrativo."

25 O registro contábil, na verdade, presta-se em relação ao ente para servir de referência de modo a revelar sua efetiva variação financeira e, em relação ao servidor, para o controle efetuado pela Fazenda Nacional, com vistas à fiscalização.

26 Sendo assim, tendo a Lei de Responsabilidade Fiscal com caráter tipicamente

[2] *in "Uma Introdução à Ciência das Finanças", Rio de Janeiro: Ed. Forense, 14ª, Ed., p. 66.*

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

financeiro, deve ser, então, considerada a ocorrência ou não da despesa efetiva para a sua adequada apreensão e aplicabilidade, significando dizer: não se tratando de despesa efetiva do ente, mas havendo mero registro virtual de valores, não há como ser computado como gasto de pessoal para fins do limite previsto no artigo 20, da Lei Complementar 101/2000.

27 Destaque-se, ademais, que os valores correspondentes ao IRRF sobre a remuneração dos servidores jamais incorporam ao patrimônio privado dos funcionários públicos dos quais é descontado.

28 Ofende, portanto, a razoabilidade considerar como despesa com pessoal a parcela correspondente ao IRRF sobre a remuneração dos servidores, notadamente porque esse valor é convertido aos cofres públicos como receita, sendo certo que a manutenção desse posicionamento pela Coordenação de Controle Externo decorreu única e exclusivamente da metodologia empregada no estabelecimento de padrões contábeis pela Secretaria do Tesouro Nacional.

29 Este, também, é o entendimento manifestado por outras Cortes Estaduais de Contas, a exemplo do Tribunal do Estado do Paraná (Resolução 7598/2002 e Acórdão 1568/2006), do Tribunal de Goiás (Resolução 1491/2002), do Tribunal do Piauí (Resolução 431/2003) e do Tribunal do Rio Grande do Sul (Processo 676-02.00/02-4).

30 Impende ressaltar que a Controladoria deste Tribunal de Justiça, ao tomar ciência da presente notificação, imediatamente, deflagrou expediente destinado à área técnica **SEAD** - Secretaria de Administração, a qual apresentou justificativa mediante o TJ-COI n. 2022/03772, cuja cópia integral segue em anexo à presente peça, mormente mister se faz destacar a síntese transcrita abaixo:

- SEAD:

"(...) Em atendimento ao despacho, constante ás fls. 74, acerca da Notificação TCE (Ofício nº. 0030/2022), relativa à Auditoria do 2º Quadrimestre do Exercício de 2021,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

Processo TCE nº. 009990/2021 elaborada pelas Coordenações de Controles do Tribunal de Contas do Estado - TCE/BA, temos a informar: TABELA II.09 - COMPARATIVO DA RELAÇÃO ENTRE DESPESA COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA DO PODER JUDICIÁRIO (Fl.55).

- Como se depreende da análise do Relatório de Auditoria, fls.55/59, a equipe técnica do Tribunal de Contas do Estado da Bahia conclui que o percentual publicado (4,75%) da despesa total com pessoal do Poder Judiciário, está amparado em decisão judicial que autorizou a exclusão de despesas com IRRF no montante de R$156.746.632,03 e as deduções dos itens Abono Pecuniário de Férias (R$18.861.885,28) e Abono Permanência (R$13.464.302,79), O índice apurado sem considerar os efeitos da Decisão Judicial seria de 5,11%, conforme cálculos efetuados pela auditoria nas fls.55.

- Em relação ao Imposto de Renda Retido na Fonte, conforme relata a própria equipe de auditoria, sua exclusão para fins de cálculo da despesa com pessoal está amparada na decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 0009599-89.2016.8.05.0000, que concedeu tutela provisória de urgência, publicada em 24/05/2016, anulando a decisão plenária do TCE no Processo nº TCE/005334/2015, já o Abono Pecuniário de Férias e Abono Permanência, são parcelas dedutíveis legalmente, consoante Resolução nº 031/2016, do Tribunal de Contas do Estado, publicada no DOE/TCE, em 04/05/2016.

- Como consta no relatório, na elaboração do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao segundo quadrimestre do exercício de 2021, consideramos que a Despesa com Pessoal e Encargos já foi demonstrada com estrita observância às orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente, e as disposições da Lei Complementar nº 178/2021 que modificou a Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, ou seja não realizando a partir de Janeiro de 2021, nenhuma dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, pois tomamos como parâmetro a data de publicação da Citada Lei, mesmo parâmetro adotado pelo TCM.

Cabe salientar que o 3º quadrimestre adotamos de modo integral os efeitos da já citada lei complementar 178/2021, pois compreende o período de janeiro a dezembro

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

de 2021. Em 15/03/2022. COORDENADOR DE CONTABILIDADE." (grifos nossos)

31 **Incumbe destacar que, consoante o aludido Relatório de Auditoria, o egrégio Tribunal de Contas do Município do Estado da Bahia, também adotou a mesma conduta realizada por este Poder Judiciário, acerca das regras estabelecidas na Lei Complementar n. 178/2021.**

32 Desta forma, diversamente ao apontado no relatório da Auditoria do 2° QD - Exercício 2021, **verifica-se plenamente legítima e correta a exclusão dos valores relativos ao IRRF do cálculo de Despesa com Pessoal do Poder Judiciário, especialmente ante a índole financeira da Lei de Responsabilidade Fiscal** que dispõe sobre as despesas e as receitas efetivamente realizadas pelos Entes Federativos e pelos respectivos órgãos.

33 Na certeza de estar cumprindo o dever institucional e respondendo, de forma clara e objetiva, ao seu questionamento, apresento, juntamente com as informações que seguem, protestos de estima e elevada consideração.

Atenciosamente,

DES. NILSON SOARES CASTELO BRANCO
Presidente

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Fernanda Pinto Dantas Braga
Remetente - Assinado em 25/03/2022

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Y2MDQ5NDK0